

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

**POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
(1990-2010): os casos Brasil e Portugal**

JANI ALVES DA SILVA MOREIRA

MARINGÁ

2012

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

**POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
(1990-2010): os casos Brasil e Portugal**

Tese apresentada por JANI ALVES DA SILVA MOREIRA ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração História e Historiografia da Educação, da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora:
Prof^a. Dr^a.: ANGELA MARA DE BARROS LARA.

MARINGÁ
2012

JANI ALVES DA SILVA MOREIRA

**POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
(1990-2010): os casos Brasil e Portugal**

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Angela Mara de Barros Lara – UEM – Maringá
(Orientadora)

Prof. Dr. Belmiro Gil Cabrito – Universidade de Lisboa – Portugal

Prof. Dr. Roberto Antonio Deitos – Unioeste – Cascavel

Prof^a. Dr^a. Rosângela Célia Faustino – UEM – Maringá

Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo – UEM – Maringá

Maringá, 17 de dezembro de 2012.

Dedico este trabalho:

A **Deus**, o inexplicável. As palavras jamais nos convencerão da Sua existência, porém sem a fé teria sido difícil entender a minha própria existência neste mundo e chegar até aqui;

A **Manoel Alves da Silva e Raimunda Rodrigues da Silva**, meus amados pais, que me trouxeram para esta terra e me ensinaram a lutar e a vencer, a plantar e a colher. Agradeço o amor incondicional que sempre recebi. O investimento financeiro que tiveram com a minha educação e por me substituírem, quando foi preciso, no cuidado com as minhas filhas;

A **Max Moreira**, meu amor, que compreendeu minha ausência e entendeu que esse momento era imprescindível para a minha carreira profissional. Sem você e a segurança que tu me proporcionas, tudo teria sido mais difícil;

A **Amanda e Ludmila**, minhas filhas, minha continuidade nesta terra. Vocês duas entenderão, em um futuro próximo, a necessária ausência da mamãe para a realização deste trabalho. Deixo-vos o exemplo de coragem e ousadia necessárias para a mulher do século XXI.

AGRADECIMENTOS

Citar é ser injusto. Enumerar é esquecer. Não quero esquecer ninguém de quem não me lembre.

Fernando Pessoa (2011, p. 21).

Os agradecimentos são sempre um dos últimos elementos da escrita de um trabalho como este, porém considero que é um momento de respeito, reconhecimento e consideração. Sem o apoio e ajuda daqueles que aqui mencionarei, esta tese não se constituiria. Uma das virtudes do ser humano é quando ele distingue que o outro é mister na construção da sua identidade, de quem somos. Durante esta pesquisa, tive o apoio generoso de pessoas e de algumas instituições, o que foi primordial. Eu me encontrei em diversas pessoas e elas me ajudaram a chegar até aqui. Com elas eu aprendi!;

À professora Doutora **Angela Mara de Barros Lara** (UEM-DFE), que desde 2003 tem sido minha inspiração na vida acadêmica. Além de minha orientadora, é também uma conselheira e amiga. Muito obrigada, “mãinha”, por tudo o que você me ensinou nesta vida! Por partilhares comigo os teus conhecimentos, por seres uma autêntica orientadora e por fazer-me alçar voo!;

Ao professor Doutor **Belmiro Gil Cabrito**, da Universidade de Lisboa, que me oportunizou conhecimentos sobre a educação em Portugal, acolheu-me em terras portuguesas, me abriu caminhos e ampliou a minha visão de mundo. Muito obrigada, meu caríssimo lusitano, por ter sido meu mentor no além-mar!;

Ao professor Doutor **Roberto Antonio Deitos**, da Unioeste – Cascavel, por me oportunizar diálogo a respeito de seu parecer sobre o meu relatório de qualificação. Agradeço por me sugerir a ampliação de fontes e documentos para uma análise coerente com o objeto proposto nesta pesquisa;

À professora Doutora **Rosângela Célia Faustino** (UEM-DTP), pesquisadora e colega, que admirei logo que assumi a carreira do Magistério Superior no

Departamento de Teoria e Prática da Educação da UEM. Um exemplo por sua força e coragem na carreira docente, na pesquisa e na excelente coordenação do PPE (2010-2012). Obrigada pelas suas sábias contribuições na banca de qualificação e pelo apoio para a realização do meu estágio sanduíche, indispensável para que esta pesquisa se concretizasse;

Ao professor Doutor **Mário Luiz Neves de Azevedo** (UEM-DFE), por suas importantes sugestões e contribuições na banca de qualificação, essenciais na correta definição do método de análise proposto nesta tese. Agradeço muitíssimo por me incentivar na realização desta pesquisa e por encorajar-me a prosseguir firme nos meus propósitos;

Aos membros-suplentes da banca de qualificação e da defesa, professor Doutor **João Ferreira de Oliveira** (UFG), da Universidade Federal de Goiânia, e a professora Doutora **Terezinha Oliveira** (UEM-DFE) e **Irizelda Martins de Souza e Silva** (UEM-DTP), pelas coerentes sugestões oportunizadas;

Ao **Programa de Pós-Graduação em Educação (PPE)** da UEM, nomeadamente seus coordenadores e professores, que contribuíram com a minha formação acadêmica no período de 2009 a 2012. Dentre eles destaco: Professor Doutor **César de Alencar Arnaut de Toledo**, Professor Doutor **José Joaquim Pereira Melo** e Professor Doutor **Peter Johann Mainka**;

À **Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)**, pela oportunidade que obtive em participar do Programa Institucional de Bolsas de Doutorado Sanduíche no Exterior (PSDE), com o qual pude realizar o estágio na Universidade de Lisboa;

Ao **Instituto de Educação da Universidade de Lisboa**, pela oportunidade concedida de realização no doutoramento Intercalar em 2012;

À **Universidade Estadual de Maringá (UEM)**, à **Pró-Reitoria de Pesquisa e Graduação (PPG)** e ao **Departamento de Teoria e Prática da Educação (DTP)** da

UEM, que por meio do Plano Anual de Capacitação Docente (PACD) oportunizou-me o afastamento de minhas atividades docentes neste último ano do doutorado;

Às minhas colegas da Área de Políticas Públicas e Gestão Educacional do DTP: **Irizelda Martins Souza e Silva, Neusa Altoé, Kiyomi Hirose, Maria Aparecida Cecílio, Elma Gonçalves de Carvalho, Eloiza Elena da Silva, Aparecida Meire Calegari Falco e Maria Eunice França Volsi**, que sempre me apoiaram e acreditaram no percurso desta pesquisa;

Aos meus amigos da turma de Doutorado em Educação 2009, da área de concentração História e Historiografia da Educação, especialmente à **Vanessa Campos Mariano Ruckstadter** e a **Telma Adriana Pacífico Martineli**, duas mulheres corajosas com as quais pude dividir ansiedades e obtive apoio;

Aos colegas dos grupos de pesquisa em Políticas e Gestão da Educação da UEM – **GEPPEIN, GEPPEGE e PGEALC** – por partilharmos fontes, ideais comuns, estudarmos juntos rumo à militância por políticas que favoreçam uma educação pública de qualidade neste país;

Ao professor Doutor **Antonio Ozaí da Silva** (UEM-DCS), que de forma singular me indicou caminhos para a construção do texto final, quando da fase de qualificação. Agradeço a presença e o apoio incondicional na caminhada acadêmica;

À professora Doutoranda **Maria Eunice França Volsi** (UEM-DTP), minha amiga querida, que desde a graduação em Pedagogia (1994-1997) me acompanha. Amiga, agradeço muitíssimo pela leitura que realizastes desta tese, pelas suas contribuições valiosas. Você tem sido uma irmã para mim!;

À professora Mestre **Kiyomi Hirose**, que sabiamente me ensina o caminho das pedras nesta instituição. Amiga, sua sabedoria oriental tem sido valiosa em minha vida! Muito obrigada por estar tão perto, por ouvir-me e ajudar-me a mover montanhas;

Às professoras Mestres **Darlene Novacov Bogatschov** (UEM-DFE), **Gesilaine Mucio Ferreira** (UEM-DFE), **Gislaine Aparecida Valadares de Godoy** (UEM-DFE) e **Jeinni Kelly Pereira Puziol** (UEM-DGE), que partilham comigo suas lutas e sonhos comuns. Amigas, agradeço o apoio sem medida e a mão amiga que vocês sempre me estenderam;

Às colegas doutorandas **Eliana Cláudia Navarro Koepsel** (UEM-DFE) e **Denise Moraes** (Unioeste-Foz do Iguaçu) que comigo partilharam seus conhecimentos e lutas no período em que estivemos juntas em Lisboa. Valeu a pena ficar um tempo longe da família! Realmente somos corajosas!;

À minha família portuguesa, em especial minha irmã **Carla Rocha**, meu cunhado **Renato Rocha** e **Rosalina Rocha**, que me receberam com tanto carinho em Barreiro-Pt e me ajudaram em tantos detalhes que lá foram necessários para a realização do estágio de doutorado;

Ao amigo Professor Doutor **João dos Reis da Silva Junior** (UFSCAR) e ao Professor Doutor **Valdemar Sguissardi** (Unimep) que me indicaram o contato com o Professor Belmiro Gil Cabrito do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa;

Aos queridos funcionários do PPE, **Hugo Alex e Márcia Galvão**, e aos funcionários da Secretaria do DTP, **Beatriz, Mércia, Maria Toloy, Rodrigo e Heliana da Silva** (LAP), que com presteza sempre me atenderam e nunca negaram esforços para ajudar-me nas dúvidas e trâmites burocráticos;

À querida **Jô**, que me substitui nos afazeres domésticos. Agradeço sua presença na vida da minha família durante esses doze anos. Seu cuidado sem medida com minhas filhas, durante minhas ausências, foi imprescindível para nossa família;

Aos **demais familiares, amigos, acadêmicos** e aos **meus orientandos de iniciação científica** que me acompanharam nesta fase de sumiço da vida social, mas que com certeza foi por uma boa causa!

Difícilimo acto é o de escrever, responsabilidade das maiores, basta pensar no extenuante trabalho que será dispor por ordem temporal os acontecimentos, primeiro este, depois aquele, ou, se tal mais convém às necessidades do efeito, o sucesso de hoje posto antes do episódio de ontem, e outras não menos arriscadas acrobacias, o passado como se tivesse sido agora, o presente como um contínuo sem princípio nem fim, mas, por muito que se esforcem os autores, uma habilidade não podem cometer, pôr por escrito, no mesmo tempo, dois casos no mesmo tempo acontecidos. Há quem julgue que a dificuldade fica resolvida dividindo a página em duas colunas, lado a lado, mas o ardil é ingénuo, porque primeiro se escreveu uma e só depois a outra, sem esquecer que o leitor terá de ler primeiro esta e depois aquela, ou vice-versa [...] (SARAMAGO, 1986, p. 5).

MOREIRA, Jani Alves da Silva. **POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (1990-2010): os casos Brasil e Portugal.** 2012. 357 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá.

RESUMO

Este texto refere-se a um estudo comparativo, crítico e contextualizado das políticas para o financiamento e gestão da educação básica no Brasil e do ensino básico em Portugal no período de 1990 a 2010. O objetivo é analisar a relação indissociável entre o Financiamento e Gestão da Educação como uma Política Educacional nesses países. Centra-se na compreensão das proximidades e distanciamentos dessa política e busca responder duas indagações: Qual a relação existente entre financiamento e gestão da educação presentes nos documentos produzidos pelas Organizações e Organismos Internacionais (OIs)? Quais os consensos gerais, princípios e orientações para o financiamento e gestão da educação ao considerar as particularidades econômicas do Brasil e Portugal? Considera-se que essa política é configurada no âmbito da mundialização do capital, o qual se corporificou em ações governamentais que expressaram elementos de continuidade ou de ruptura por meio de uma agenda globalmente estruturada para a educação e do processo de regulação transnacional, supranacional, nacional e local. O referencial teórico utilizado neste estudo comparativo foi abordado no contexto histórico de sua produção por meio de uma mediação com a contextualização histórica desses países. A análise documental priorizou uma metodologia que delimitou uma investigação pautada na configuração da política macro internacional nesses países, bem como suas repercussões, que se conformaram na política nacional, porém em uma dinâmica de consentimento ou não, na qual se considera as especificidades locais de cada país, todavia com inserção em uma economia definida nas entranhas do capital internacional. Evidencia-se com esse encaminhamento uma categorização das principais políticas definidoras do financiamento e gestão da educação básica no Brasil e ensino básico em Portugal no período em questão. A análise proposta organiza-se em cinco seções. Na seção um, apresentam-se as explicitações concernentes à formulação, delimitação do problema, procedimentos metodológicos da pesquisa e o estado do conhecimento do objeto. A seção dois explicita o processo histórico do financiamento da educação básica no Brasil e do ensino básico em Portugal. Na seção três, discute-se sobre as fontes e a legislação do financiamento e gestão da educação nesses países. Na seção quatro, elucidam-se as recomendações dos OIs para as políticas de financiamento e gestão da educação no Brasil e Portugal. Na última seção, explanam-se as categorias recorrentes para o financiamento e gestão da educação nesses países, bem como as proximidades e distanciamentos dessa política. Os resultados demonstram que as categorias recorrentes para a política de financiamento e gestão da educação foram: *Parceria, Otimização de gastos, Responsabilidade Social, Focalização e Equidade*. Quanto às aproximações e distanciamentos encontrados nessa política entre Brasil e Portugal, destacam-se na comparação: a) as diferenças quanto ao investimento por meio do PIB e as parcerias público e privado na educação;

b) as semelhanças nas políticas recomendadas; e c) a ênfase na diminuição da pobreza, focalização e equidade no Brasil e, por outro lado, a ênfase na qualificação, coesão social, equidade e desenvolvimento econômico em Portugal.

Palavras-chave: Financiamento da Educação. Gestão da Educação. Políticas Educacionais. Brasil. Portugal.

MOREIRA, Jani Alves da Silva. **FUNDING AND MANAGEMENT POLICIES OF BASIC EDUCATION (1990-2010)**: case study of Brazil and Portugal. 2012. 357 f. Thesis (Doctorate Degree in Education) - State University of Maringá, PR, Brazil.

ABSTRACT

This thesis presents a comparative, critical and contextual study of policies for funding and management of basic education in Brazil and Portugal from 1990 to 2010. The study intends to analyze the inseparable relationship between funding and management as an educational policy in those countries. The research focuses on the understanding of the similarities and contrasts of this policy in Brazil and Portugal and seeks to answer two questions: What is the relationship between funding and management of education in the documents produced by the International Agencies and Organizations (OOs)? What are the general consensus, principles and guidelines for funding and management of education considering Brazil and Portugal economic particularities? It is taken into account that this policy is configured under the globalization of the capital, which was embodied in government actions that expressed elements of continuity or fracture through an agenda globally structured for education, and under the process of transnational, supranational, national and local regulations. The theoretical framework of this comparative study took the historical context approach of its production through mediation with the historical context of those countries. The documents analysis prioritized a methodology that set the limits around an investigation based on the international macro policy setting in those countries, as well as its effects in national policies, but in a dynamic shift between consent and refusal, which considers the local particularities of each country with an insertion in an economy defined in the core of international capital. It is evident that this direction produced a categorization of the main policies defining the funding and management of basic education in Brazil and in Portugal during the period in question. The proposed analysis is organized into five sections. Section one presents the clarifications concerning the statement of the problem, definitions, methodological procedures of the research and the state of knowledge of the object. Section two explains the historical process of funding basic education in Brazil and Portugal. Section three discusses the sources and the statutory laws regarding funding and management of education in those countries. Section four elucidates the recommendations of International Agencies and Organizations (OOs) policies for funding and management of education in Brazil and Portugal. The last section comprises the recurring categories for the funding and management of education as well as the similarities and contrasts of this policy in those countries. The results demonstrate that the recurring categories for funding policy and management education were: partnership, spending optimization, social responsibility, focus and equity. As for the similarities and contrasts found between Brazil and Portugal regarding this policy, the following are the most prominent: 1. Contrasts in investment and GDP through public and private partnerships in education; 2. Similarities in the policies recommended; 3. Emphasis on poverty reduction, focus and equity in Brazil.

On the other hand, emphasis on skills, social cohesion, equity and economic development in Portugal.

Keywords: Education Funding. Education Management. Educational Policies. Brazil. Portugal.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	–	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEC	–	Atividades de Enriquecimento Curricular
AGEE	–	Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
ALADI	–	Associação Latino-americana de Integração e Desenvolvimento
ANPAE	–	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	–	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
AUE	–	Ato Único Europeu
BEI	–	Banco Europeu de investimento
BID	–	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	–	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	–	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	–	Estrutura Comum de Avaliação (Common Assessment Framework)
CAINDR	–	Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional
CAPES	–	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB	–	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa
CEC	–	Comissão de Educação e Cultura
CECA	–	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	–	Comunidade Económica Europeia
CEMC	–	Cultura Educacional Mundial Comum
CEPAL	–	Comissão Económica para a América Latina e o Caribe
CES	–	Centro de Estudos Sociais
CES-UA	–	Centro de Estudos Sociais da Universidade dos Açores

CF	–	Constituição Federal
CIDE	–	Contribuição de Intervenção de Domínio Económico
CIES-IUL	–	Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa
CNAS	–	Conselho Nacional de Assistência Social
CONAE	–	Conferência Nacional de Educação
CONED	–	Congressos Nacionais de Educação
CSLL	–	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
DFID	–	Department for International Development
DGAEP	–	Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGAL	–	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGES	–	Direcção-Geral do Ensino Superior
DRU	–	Desvinculação das Receitas da União
EACEA	–	Education, Audiovisual and Culture Executive Agency
EC	–	Emenda Constitucional
EFQM	–	European Foundation for Quality Management
EPE	–	Parque Escolar
EUA	–	Estados Unidos da América
FBM	–	Fundo de Base Municipal
FCM	–	Fundo de Coesão Municipal
FCP	–	Formação Contínua de Professores
FEDER	–	O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEF	–	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FEOGA	–	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FFF	–	Fundo de Financiamento das Freguesias
FGM	–	Fundo Geral Municipal
FHC	–	Fernando Henrique Cardoso
FIES	–	Fundo de Financiamento Estudantil
FINEDUCA	–	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FMI	–	Fundo Monetário Internacional
FNDE	–	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPEs	–	Fundo de Participação dos Estados
FPMs	–	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	–	Fundo Social Europeu
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
FUNDESCOLA	–	Fundo de Desenvolvimento da Escola
GATT	–	Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio ou Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade)
GDN	–	Global Development Research Network
GGF	–	Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação
ICMS	–	Imposto sobre Consumo de Mercadorias e Serviços
IDEB	–	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEA	–	Associação Internacional para a Avaliação do Rendimento Escolar
IFOP	–	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IGCP	–	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IGFSE	–	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IIE	–	Iniciativa para o Investimento e Emprego
IIEP	–	Instituto Internacional de Planeamento da Educação
IMI	–	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	–	Imposto Municipal sobre as Transmissões onerosas de Imóveis
IMV	–	Imposto Municipal sobre Veículos
INE	–	Instituto Nacional de Estatísticas
INSS	–	Instituto Nacional do Seguro Social
IPTU	–	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA	–	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IRC	–	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRPJ	–	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
IRS	–	Impostos sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISS	–	Imposto sobre serviço de qualquer natureza
ITCMD	–	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
IVA-F	–	Imposto sobre o Valor Adicionado Federal
IWGE	–	International Working Group on Education
LBSE	–	Lei de Bases do Sistema Educativo
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE	–	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDE	–	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	–	Ministério da Educação
MEFP	–	Memorando de Políticas Económicas e Financeiras
MERCOSUL	–	Mercado Comum do Sul
MERCOSUR	–	Mercado Común del Sur
MESA	–	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados
MOU	–	Memorando de Entendimento
MRE	–	Ministério das Relações Exteriores
NPR	–	National Performance Review
NUTS	–	Nomenclaturas de Unidades Territoriais para fins Estatísticos
OCDE	–	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OEA	–	Organização dos Estados Americanos
OECE	–	Organização Europeia para a Cooperação Económica
OEI	–	Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
OIT	–	Organização Internacional do Trabalho
ONG's	–	Organizações Não-Governamentais
ONU	–	Organização das Nações Unidas

OOs	–	Organizações e Organismos e Internacionais
OREALC	–	Escritório Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
PCES	–	Programa Ciência e Ensino Superior
PDDE	–	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEBSAE	–	Programa Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar
PEC	–	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	–	Produto Interno Bruto
PIDDAC	–	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PISA	–	Programme for International Student Assessment
PL	–	Projeto de Lei
PNBE	–	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNE	–	Plano Nacional de Educação
PNLD	–	Programa Nacional do Livro Didático
PNTE	–	Programa Nacional de Transporte dos Escolares
PNUD	–	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	–	Partido Popular
PPI	–	Plano Plurianual de Investimentos
PPP	–	Paridade do Poder de Compra (Purchasing Power Parity)
PREAL	–	Programa Para a Reforma Educacional na América Latina e Caribe
PRELAC	–	Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
PRODEP	–	Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal
PROUNI	–	Programa Universidade para Todos
PSD	–	Partido Social Democrata
PSDE	–	Programa Institucional de Bolsas de Doutorado Sanduíche no Exterior
PUC/SP	–	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
QREN	–	Quadro de Referência Estratégico Nacional

RDM	–	Relatório Desenvolvimento Mundial
RNB	–	Rendimento Nacional Bruto
RPM	–	Projeto Regional do Mediterrâneo
RPT	–	Recursos Próprios Tradicionais
SEE	–	Setor Empresarial do Estado
SEM	–	Setor Mercosul Educacional
SEPLAN	–	Secretaria do Planejamento
SIADAP	–	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIDA	–	Agência de Cooperação Sueca
SNE	–	Sistema Nacional de Educação
STF	–	Supremo Tribunal Federal
TCU	–	Tribunal de Contas da União
TSE	–	Tribunal Superior Eleitoral
UCEA	–	Conselho Universitário para a Administração Educaciona
UE	–	União Européia
UEx	–	Unidades Executoras
UFPR	–	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	–	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNDIME	–	União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação
UNESCO	–	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e para a Cultura
UNICAMP	–	Universidade Federal de Campinas
UNICEF	–	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	–	United States Agency for International Development
USP	–	Universidade Federal de São Paulo
WCEFA	–	World Conference on Education for All

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Estado do conhecimento nas pesquisas sobre financiamento da educação (1959-1985).....	43
Quadro 2:	Panorama nacional das pesquisas sobre financiamento da educação.....	47
Quadro 3:	Temas gerais que abordam as pesquisas sobre a temática financiamento da educação (1989-2009).....	49
Quadro 4:	Quantidade de teses, dissertações e pesquisa profissionalizantes sobre financiamento da educação (1989-2009).....	50
Quadro 5:	Categorias subtemáticas.....	50
Quadro 6:	Categorias e conteúdos das pesquisas sobre financiamento da educação.....	52
Quadro 7:	Distribuição populacional por distrito em Portugal continental (2011).....	92
Quadro 8:	Impostos e transferências – recursos financeiros para a educação (CF-1988).....	143
Quadro 9:	Despesa pública total em educação em % do PIB nos países da UE27 (2008).....	194
Quadro 10:	Programação financeira por fontes de financiamento para o ensino básico e secundário e administração escolar.....	199
Quadro 11:	Conceitos de municípios e autarquias.....	203
Quadro 12:	Recomendações de políticas para o financiamento e gestão da educação básica aos países da América Latina e o Caribe na década de 1990 (PREAL, 2000)	248
Quadro 13:	categorias políticas para o financiamento e gestão da educação básica (MERCOSUL, 2005; 2008).....	255
Quadro 14:	Categorização das políticas recorrentes para o financiamento e gestão da educação (1990-2010).....	262
Quadro 15:	Convenções da Unesco ratificadas por Portugal (1950-2005)...	268
Quadro 16:	Categorização das políticas para o financiamento e gestão do ensino básico em Portugal (1990-2010).....	292
Quadro 17:	Categorização das políticas para o financiamento e gestão da educação no Brasil e em Portugal (1990-2010).....	304
Quadro 18:	Comparativo dos valores do PIB no Brasil e em Portugal.....	305

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Evolução da população residente em Portugal (1981-2011).....	91
Figura 2:	Escolaridade da população total por nível educativo completo.....	96
Figura 3:	Escolaridade da população empregada por nível educativo completo.....	97
Figura 4:	População que completou o ensino secundário (2007) – Percentagem por grupo etário.....	98
Figura 5:	População que completou o ensino superior (2007) – Percentagem por grupo etário.....	99
Figura 6:	Pirâmides etárias da população residente. Portugal (em milhares e %) (2000 e 2010).....	100
Figura 7:	Evolução da Carga Tributária no Brasil (2000-2009).....	144
Figura 8:	Despesas do Estado em Educação em % de PIB.....	193
Figura 9:	Mudanças nos gastos com instituições de ensino entre 1995 e 2004 no ensino básico, secundário e ensino pós-secundário não superior (1995 = 100, a preços constantes).....	195
Figura 10:	Recursos do orçamento da União Europeia (2010).....	288

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	População residente e taxa de variação por NUTS II, 1991, 2001 e 2011.....	93
Tabela 2:	Evolução no nível de educação da população com idade entre 25 e 64 anos (1998-2009) em Portugal.....	95
Tabela 3:	Alíquotas de vinculação de recursos para a educação no Brasil.....	132
Tabela 4:	Arrecadação bruta do salário educação em 2010.....	165
Tabela 5:	Arrecadação bruta do salário educação (janeiro a maio de 2011)...	165
Tabela 6:	Área de despesa 2011 e 2012: ensino básico, secundário e administração escolar.....	196

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	24
1.1	FORMULAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA.....	26
1.2	PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS.....	30
1.3	ESTADO DO CONHECIMENTO.....	41
1.4	DESENVOLVIMENTO E ANÁLISE.....	54
2	FINANCIAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E PORTUGAL	57
2.1	PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS: O CASO DO BRASIL.....	58
2.1.1	Redefinição do papel do estado e as implicações no financiamento e gestão da educação básica	61
2.1.2	Modelos de gestão educacional e sua relação com o financiamento da educação básica	79
2.2	PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS: O CASO DE PORTUGAL.....	88
2.2.1	Portugal no contexto de semiperiferia da Europa: dados gerais do país	90
2.2.2	Portugal no sistema mundial	101
2.2.3	Antecedentes históricos e políticos do ensino básico público em Portugal	107
2.2.3.1	Educação no Estado Novo e o início da década de 1950.....	108
2.2.3.2	Educação nas décadas de 1960 e início da década de 1970.....	115
2.2.3.3	Educação no Pós-25 de abril de 1974 aos nossos dias.....	118
3	FONTES DE FINANCIAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E PORTUGUESA	129
3.1	POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO NAS LEIS E DOCUMENTOS OFICIAIS NO BRASIL.....	130
3.1.1	Da Constituição Federal de 1988 ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF	131
3.1.2	Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB	158

3.1.3	Salário-Educação: os recursos do FNDE e sua destinação.....	163
3.1.4	Plano Nacional de Educação (2001-2010), Lei nº 10.172/2001: um ato declaratório, uma carta de intenção.....	171
3.1.5	Plano Nacional de Educação (2011-2020): da CONAE a uma lei em tramitação.....	174
3.2	POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO NAS LEIS E DOCUMENTOS OFICIAIS EM PORTUGAL.....	187
3.2.1	Orçamento do Estado para o ensino público básico.....	192
3.2.2	Administração local, financiamento e gestão do ensino público básico.....	201
4	RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS DAS ORGANIZAÇÕES E ORGANISMOS INTERNACIONAIS (Oos) PARA O BRASIL E PORTUGAL.....	216
4.1	DIRETRIZES POLÍTICAS INTERNACIONAIS PARA O BRASIL.....	217
4.1.1	Orientações políticas da Unesco e agências parceiras.....	219
4.1.2	Banco Mundial e OCDE.....	236
4.1.3	As redes sociais e as estratégias de mercado na consolidação de um fazer mais com menos recursos.....	244
4.1.4	Mercosul: a tentativa de um processo de homogeneização das políticas educacionais.....	251
4.2	DIRETRIZES POLÍTICAS INTERNACIONAIS PARA PORTUGAL.....	264
4.2.1	Unesco no contexto de crise revolucionária à atualidade.....	266
4.2.2	Banco Mundial e a OCDE: o início das políticas de europeização..	275
4.2.3	União Europeia: mandato educativo no contexto de crise econômica.....	283
5	CONCLUSÃO: PROXIMIDADES E DISTANCIAMENTOS NA POLÍTICA PARA O FINANCIAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E PORTUGAL.....	293
	REFERÊNCIAS.....	308
	APÊNDICE.....	334
	ANEXOS.....	352

1 INTRODUÇÃO

A visão que temos da nossa História e das nossas dinâmicas não foi por nós construída. Não é nossa. Pedimos emprestado aos outros a lógica que levou à nossa própria exclusão e à mistificação do nosso mundo periférico. Temos que aprender a pensar e sentir de acordo com uma racionalidade que seja nossa e que exprima a nossa individualidade.

Mia Couto (2005, p. 156).

Quanto custa ensinar e aprender com qualidade? Essa indagação percorreu a história da educação pública em diversos países e suscita um entendimento das reais contradições que emolduram as políticas para o financiamento e gestão da educação. Não se faz uma educação de qualidade sem recursos financeiros compatíveis. Por outro lado, de nada adianta ter os recursos financeiros adequados se não houver um planejamento, uma gestão da educação condizente e eficaz. Ao considerar esse requisito, fica evidente que a relação entre financiamento e gestão da educação está posta, é indissociável. Requer que a elaboração de políticas para financiamento da educação seja construída conjugada com a gestão educacional.

Esta pesquisa refere-se a um estudo comparativo, crítico e contextualizado das políticas para o financiamento e gestão da educação básica em dois países: Brasil e Portugal. Atualmente, nesses dois países em questão, o discurso oficial da reforma educativa divulga que as políticas para o financiamento da educação pública visam à melhoria na qualidade e que esta se dará meramente por meio da mudança na forma da gestão educacional e, sobretudo, pelo modo como se utilizam os recursos financeiros de que as escolas dispõem.

Ainda que eu reconheça todo o esforço pela mudança nas formas do financiamento e gestão da educação implementadas nas últimas décadas nesses dois países, julgo necessário revelar as suas contradições, vincular tais discursos às ações que visam aos cortes orçamentários e às indefinições que têm levado ao aprofundamento da desigualdade e exclusão social e não à sua superação, como apregoam alguns documentos apresentados pelas Organizações e Organismos

Internacionais (OOs)¹, tais como a Unesco, IIEP, o Banco Mundial, a OCDE, o Mercosul e a União Europeia.

O estudo da relação entre o Financiamento e Gestão da Educação enquanto política educacional requer uma mediação que permeia os aspectos históricos, políticos, econômicos, sociais, legislativos e pedagógicos nesses países, pois as políticas educacionais configuradas no âmbito da mundialização do capital se corporificam em ações governamentais que afetam diretamente esses aspectos e expressam elementos de continuidade ou de ruptura na educação básica.

O termo *política educacional* refere-se ao estudo das ideias e ações governamentais, ou seja, é o estudo do governo em ação. Desse modo, as políticas educacionais “[...] expressam a multiplicidade e a diversidade da política educacional em um dado momento histórico. Dizem respeito às áreas específicas de intervenção, daí porque se fala em políticas de educação infantil, educação básica, educação superior, etc.” (VIEIRA, 2007b, p. 56-57). A política educacional manifesta a politicidade que é inerente à educação, pois expressa expectativas de continuidade ou de ruptura nesse campo, e assim, contribuem para reproduzir ou transformar uma ordem estabelecida no âmbito educacional.

Ao se analisar as diretrizes propaladas para o Financiamento e Gestão da educação básica no Brasil e do ensino básico público em Portugal, constata-se, obviamente, a ação governamental de um Estado descentralizador na área social, que favorece os anseios do capital e alimenta uma longa distância para a efetivação das políticas nessa área. Faz-se necessária a compreensão dos aspectos condicionantes que determinam a elaboração e a (não) implementação dessas políticas. Considero que esse estudo comparativo da literatura em cada país evidencia aspectos centrais e pertinentes sobre o modo de diferenciação e

¹ Optei, ao longo do texto, por utilizar a sigla OOs quando refiro a *Organizações e Organismos Internacionais*, considerando que na nomenclatura de Organizações Internacionais o termo possui ampla variedade, e que existem a) Organismos especializados das Nações Unidas, aqueles criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais; b) Organizações de cooperação econômica que podem ser divididas em organismos de alcance continental e os de alcance regional. Foram criadas com o fim de integração econômica, mas abrangem hoje estruturas legislativas e judiciárias, até mesmo militares como a recente polícia criada na Comunidade Europeia. São exemplos a ALADI (Associação Latino-americana de Integração e Desenvolvimento), MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), União Européia (UE); c) Organizações regionais, que englobam instituições com fins diversos que os da integração econômica e que são formados principalmente por países desenvolvidos; d) Organizações não-governamentais, são as ONG's, um fenômeno recente da prática internacional. Aproximam das características das empresas transnacionais, mas sem fins lucrativos (SEINTENFUS, 1997).

implementação da política de financiamento em cada realidade regional. Com a investigação proposta, é perceptível a presença de um quadro incessante de ajustamentos estruturais, o que é fortemente influenciado pela regulação transnacional mediante a reforma do papel do Estado e suas alterações no modo de regulação burocrática das políticas para o financiamento e gestão da educação.

Parto do pressuposto de que a discussão sobre as diretrizes dos OOs, no campo das políticas para o financiamento e gestão da educação nesses dois países, não podem ser explicadas por si só, restringindo-se apenas à análise dos aspectos conclamados nas declarações e compromissos assumidos em eventos internacionais, tratados ou convenções. É imprescindível compreender que essa política possui estreita vinculação e estabelece relação com o contexto histórico, com as determinações específicas da vida material na qual se constituem a economia local de cada país.

1.1 FORMULAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

O objeto de estudo desta tese primeiramente originou-se de uma inquietação silenciosa que permaneceu durante o processo de realização de minha dissertação de Mestrado em Educação (2004-2006)². Naquele período, a análise abordou as políticas para a educação infantil no Brasil e pairava em minha mente que a origem das discrepâncias, das contradições e do descaso com essa etapa do ensino estava assentada na falta de um fundo financeiro específico para a educação infantil. Atentei-me para a atuação de algumas OOs do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) e evidenciei a relação de mandato e legitimação que o Brasil estabelece ao ser signatário, ao consentir com recomendações e implementar políticas que primeiramente são propostas em âmbito internacional, bem como o fato de receber financiamentos externos.

² Reporto-me aqui à dissertação de mestrado na qual analisei as políticas públicas para a educação infantil e sua relação com as propostas das agências internacionais e as enunciações nas revistas dirigidas aos professores: Revista Nova Escola e Revista Criança. Ver: SILVA, Jani Alves da. **Políticas públicas para a educação infantil em revistas dirigidas: uma análise da revista Nova Escola e Revista Criança na década de 1990.** 2006. 183f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá (Orientadora: Prof^a. Dr^a. Angela Mara de Barros Lara).

Posteriormente, após a qualificação neste doutorado, com a oportunidade de realização do estágio em Portugal viabilizado pelo Programa Institucional de Bolsas de Doutorado Sanduíche no Exterior (PSDE) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a definição e a delimitação do problema desta tese se reconfiguraram por meio de um estudo comparativo para evidenciar as proximidades e distanciamentos nas políticas para o financiamento e gestão da educação básica no Brasil e em Portugal.

Em decorrência da necessidade de compreender melhor as discrepâncias e conexões na política para o financiamento e gestão da educação entre esses dois países, defini o foco desta tese no exame da relação dessa política nos dois países. Propus-me então a analisar essa temática a partir da consideração de que existe uma relação indissociável entre Financiamento e Gestão da Educação, pois esses dois elementos estruturais de um sistema educativo tornam-se unidos aos constituir uma política coesa.

A delimitação se deu a partir da análise documental para investigar a configuração da política macro internacional nesses países bem como suas repercussões que se conformam na política nacional, porém em uma dinâmica de consentimento ou não. Considerei as especificidades locais de cada país, todavia com inserção em uma economia mundializada e definida pelas rédeas do capital internacional. Atentei-me para a atuação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e para a Cultura (Unesco)³, IIEP, Banco Mundial, OCDE que integram o Sistema das Organizações das Nações Unidas (ONU), como também no caso de Portugal considerei a relação que esse país estabelece no contexto da União Europeia (UE), visto que esta assume uma função de prescrever políticas para a educação aos países da Europa.

Propus-me a realizar a análise documental dos textos e fontes selecionadas com o intuito de evidenciar as interfaces entre as bases teóricas, políticas e ideológicas que dão sustentação às prescrições de políticas para a educação oriundas dos OOs supracitados a fim de elucidar as políticas educacionais implantadas para o financiamento e gestão da educação no Brasil e Portugal, bem como suas proximidades e distanciamentos. Para dar conta desse propósito, busco responder a duas indagações: Qual a relação existente entre o financiamento e

³ Essa sigla corresponde a *United Nations Educational Scientific Cultural Organization*.

gestão da educação presentes nos documentos produzidos pelos OOs? Quais os consensos gerais, princípios e orientações para o financiamento e gestão da educação, considerando as particularidades econômicas do Brasil e Portugal?

A problemática proposta situa-se em uma linha de pesquisa que ainda está em definição no âmbito das pesquisas sobre políticas educacionais no Brasil. Além de ser um estudo que perpassa por uma análise comparada, trata-se de uma investigação que examina a implementação das políticas, como elas funcionam e se são exitosas nos países com similaridades e diferenças em seu contexto histórico e econômico.

Nas análises aqui mediadas, traço uma relação entre o financiamento e a gestão da educação, pois essa relação se expressa em uma política indissociável a partir da reforma educacional que se sucedeu nos anos 1990 nesses países. O financiamento e a gestão educacional caminharam em consonância, sem desmembramento no planejamento do sistema educacional, tanto no Brasil como em Portugal. No Brasil, ao mesmo tempo em que se planejou a educação, planejou-se uma política de captação e utilização de recursos, na qual o anterior Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, definiu que:

A fixação de um plano de metas exige uma definição de custos assim como a identificação dos recursos atualmente disponíveis e das estratégias para sua ampliação, seja por meio de uma gestão mais eficiente, seja por meio de criação de novas fontes, a partir da constatação da necessidade de maior investimento. [...] **Financiamento e gestão estão indissoluvelmente ligados.** A transparência da gestão de recursos financeiros e o exercício do controle social permitirão garantir a efetiva aplicação dos recursos destinados à educação (BRASIL, 2001. Grifo nosso).

O pilar da gestão na década de 1990 foi a autonomia escolar, mediante a descentralização do financiamento da educação e da administração e controle dos recursos financeiros. Para alcançar essa meta, o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) recomendou a adoção de fundos de natureza contábil no âmbito da escola, de forma a permitir o controle local mais eficaz e a destinação de recursos para atividades afins. Oliveira (2009), ao se referir à relação entre financiamento e da gestão da educação para a proposição e materialização de políticas públicas na educação básica, prescreve que:

O financiamento é fundamental, posto que a maior parte dos aperfeiçoamentos relacionados à educação pública pressupõe alocação de recursos. Tomemos como exemplo o Plano Nacional de Educação (PNE), que, para sua efetivação, estabelecia o gasto do equivalente a 7% do PIB. No que diz respeito à gestão, temos duas consequências. Em primeiro lugar, a gestão adequada dos recursos otimiza sua aplicação, evita desperdícios e maximiza sua utilização social. Em segundo lugar, a adequada gestão pode melhorar o bom funcionamento da escola e do sistema educacional como um todo. Em relação a esse último aspecto, diria que algumas das modificações importantes a serem realizadas em nossas escolas dizem respeito à melhoria da gestão, que não necessariamente envolvem aumento de recursos e têm impacto positivo em uma educação de qualidade (OLIVEIRA, 2009, p. 11).

Em Portugal, essa relação indissociável entre financiamento e gestão pode ser apreendida na relação que se estabelece entre o Estado e o Poder Local. O ensino básico naquele país é assegurado pelo fundo orçamentário do Estado, o que difere do ensino superior. A gestão do financiamento do ensino básico decorre das instâncias do Poder Local. Por meio do orçamento do Estado, o Ministério da Educação em Portugal financia os seus serviços centrais e regionais, os estabelecimentos de ensino público, de nível não superior e a área de ação social escolar. O ensino particular, cooperativo e as escolas profissionais recebem subsídios públicos. Cabe também ao Poder Local (municípios e freguesias), além do Ministério da Educação, assumir as responsabilidades no financiamento da educação. Compete a eles a construção, a manutenção, a equipar e munir as escolas e a assumir algumas despesas de funcionamento dos estabelecimentos do pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico. Compete-lhes ainda assegurar o financiamento dos transportes escolares e das atividades educativas complementares e tempos livres. A escolaridade obrigatória no setor público é de frequência gratuita, enquanto que no ensino superior público os alunos pagam uma propina⁴ anual (EACEA, 2007).

Entretanto, por definição estabelecida na relação de regulação transnacional, uma organização supranacional como a União Europeia define decisões que são tomadas pelos estados membros “democraticamente”, uma vez que essas decisões

⁴ O termo **propina** refere-se a uma taxa que os estudantes pagam para ter a frequência em seus estudos. O valor da propina é anualmente fixado em função da natureza dos cursos e da sua qualidade. A Lei nº 37/2003, de 22 de agosto, ao estabelecer as bases do ensino superior em Portugal, designa no Artigo 16º que *propina* refere-se ao pagamento pelos estudantes às instituições onde estão matriculados de uma taxa de frequência (PORTUGAL, 2003).

ou saem da Assembleia Parlamentar eleita pelos europeus em sufrágio universal, ou provêm dos órgãos de governação da UE. Portanto, essa organização tem competências deflagradas pelos tratados de Lisboa e da União. Esse mecanismo denota o modo de regulação transnacional, regional e local, atingindo o modo como se definem as regras e regulamentos da política para o financiamento local do ensino básico.

Fica evidente a existência de um processo de construção, planificação da política para uma gestão dos recursos financeiros na educação em que a relação indissociável entre financiamento e gestão da educação ocorre no âmbito macro da gestão educacional e se materializa no âmbito micro da gestão escolar. Contudo, focalizei a compreensão do financiamento pelo filtro da planificação da gestão de recursos e abordo quais as implicações entre o financiamento e a gestão da educação a fim de compor o delineamento dessa relação e explicitar a política de financiamento ligada à gestão educacional nesses países que receberam contornos expressos pelas OOs. Considero para essa apreensão a relação que se estabelece entre o contexto global e local de cada país.

1.2 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Como já afirmei no início da introdução, esta pesquisa se trata de um estudo comparativo. A Educação Comparada na Europa se firmou e se consolidou como uma disciplina das Ciências da Educação no início do século XIX. Vários foram os campos científicos em que os estudos comparados se intensificaram, mas no campo da Pedagogia deve-se a Marc-Antonie Julien, de Paris, e ao seu *Esquisse et vues préliminaires d'éducation comparée*⁵, publicado em Paris em 1817, o impulso fundador do que veio a constituir o campo da Educação Comparada (TEODORO, 2001b). Atualmente, a Educação Comparada⁶ é uma área interdisciplinar que dialoga com outras áreas como a História, a Sociologia, a Antropologia e a Ciência Política. Um estudo comparativo tem como intuito examinar dois ou mais elementos

⁵ Esboço e opiniões preliminares da educação comparada.

⁶ Com relação às questões metodológicas atuais da Educação Comparada, deparei-me com as análises de Franco-Ciavatta (2000), Krawczyk e Vieira (2003; 2008), Canário (2006), Barroso (2004) e Malet (2004).

ao mesmo tempo a fim de buscar semelhanças e diferenças, sem que isto gere uma categorização ou classificação (FRANCO-CIAVATTA, 2000).

A discussão acerca dos estudos comparados revela diversas vertentes de análise. Ao longo do desenvolvimento histórico do campo da pesquisa comparativa, evidenciaram-se tensões que ainda permanecem, relacionadas aos princípios e formas de intervenção, de análise e abordagens dos fenômenos educativos que as pesquisas desse campo apresentam. Não nos cabe discutir aqui a problemática presente nesse campo recente de pesquisa. Todavia, salientarei os pressupostos metodológicos que utilizarei para a realização do estudo comparado em pauta, sob um enfoque adquirido pelas análises comparativas desenvolvidas por pesquisas no âmbito das políticas educacionais a partir da década de 1990.

Com os desafios decorrentes da diminuição das fronteiras entre os países, no contexto da globalização econômica, oriundos das novas tecnologias de comunicação, por meio da nova configuração da pobreza, as novas frentes no mundo do trabalho e imigrações, “[...] a questão do outro e das relações interculturais passa a ter lugar central nas ciências sociais, nos projetos de solidariedade e cooperação.” Diante desse quadro, outros espaços de comparação emergiram, situações de analogia e tornaram-se necessárias (FRANCO-CIAVATTA, 2000, p. 198).

Ampliaram-se as pesquisas comparativas na área da educação, que passaram a priorizar a compreensão entre o nível global e local. Esse enfoque se deu na atualidade mediante a expansão mundial dos modelos educativos, por meio do apoio e influências das OOs. Após o período da II Guerra Mundial, favoreceu-se o desenvolvimento de redes de interdependência transnacionais, e se tornou coerente a compreensão não apenas do contexto local/regional, mas também do global/internacional/transnacional. Sob as novas configurações do capital, coube aos estudos comparados um repensar dos seus quadros espaciais de análise, em decorrência das novas formas de regulação da política no âmbito transnacional (MALET, 2004). Contudo, o contexto local, com suas formas culturais, sociais e de tradição local, não deixaram de demandar especificidades em suas políticas.

Destarte, ao propor essa análise, recorro a um encaminhamento que perpassa por alguns pressupostos iniciais de comparações entre os dois países no sentido de evidenciar proximidades e distanciamentos entre a relação com os

poderes políticos que abrangem as nações e a implicação disto nas decisões políticas para o financiamento e gestão da educação. Nóvoa (2009)⁷ destaca que os estudos que envolvem comparação atuam especificamente no desafio de compreender um campo de poderes dentro do qual se organizam centros e periferias, constroem-se práticas discursivas que consagram sentidos e definem limites.

No âmbito da influência política das OOs, esta investigação procura compreender as políticas definidas nos dois países, que pertencendo a continentes diferentes, possuem semelhanças em alguns aspectos econômicos e políticos, mas também diferenças na definição e condução de suas políticas para o financiamento da educação. A primeira diferença que atentamente observei reside no fato de a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) propor os ditames políticos para a educação em Portugal e as políticas concernentes à economia serem definidas pela União Europeia (UE). Frente a essa diferença, cabe evidenciar se isto modifica as políticas implementadas para o financiamento e gestão da educação, quando comparadas com o contexto brasileiro.

Ao delimitar essa questão, busquei averiguar as proximidades e distanciamentos da política desenvolvida no Brasil com a política desenvolvida em Portugal, uma vez que, no contexto da globalização econômica, Portugal tem suas particularidades históricas e econômicas, como mencionei, definidas no âmbito da UE, é um país membro da OCDE e vivenciou, a partir da década de 1990, um período de europeização das políticas educacionais definidas por meio do que se denomina uma **agenda globalmente estruturada para educação** (DALE, 2004), em um processo de transferência de sua autoridade nacional para instâncias internacionais no qual se adequou e se moldou seu sistema educativo mediante os imperativos econômicos globais; no contexto brasileiro, ocorreram diferenciações.

O argumento principal da hipótese de uma agenda globalmente estruturada para a educação tem como base os estudos, nomeadamente, da economia política. Nesse enfoque, considero que os Estados se confrontam com um conjunto sistemático de questões oriundas da própria relação que estabelecem no contexto

⁷ Em entrevista concedida para a Revista Linhas. Ver: FRANCO, José Eduardo; PEREIRA, Henrique Manoel; DALLABRIDA, Norberto. Por uma nova história da educação comparada. Entrevista com o professor António Nóvoa. **Revista Linhas**: PPGE/UDESC, 2009, p. 1-15. Disponível em: <<http://www.periodicos.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1821/1400>>. Acesso em: 3 out. 2012.

da globalização econômica. O que equivale a ressaltar que a situação econômica desses Estados no contexto internacional acaba por condicionar a relação entre os países nos processos políticos e econômicos mundializados.

O enfoque do estudo comparativo que aqui desenvolvo parte da perspectiva proposta por Barroso (2006), de que um estudo das políticas educacionais deve tomar como base a compreensão sobre o processo de regulação das políticas públicas. Assim sendo, os encaminhamentos metodológicos das análises nas atuais pesquisas comparativas apresentaram alterações decorrentes da mudança no papel do Estado e nos mecanismos estruturais de sua gestão, processo esse que deve ser compreendido mediante três aspectos: a regulação transnacional, a regulação nacional e as microrregulações locais.

Esta análise teórica e documental estabeleceu um diálogo crítico com os dados fornecidos pelas fontes primárias mediante a compreensão articulada entre as diretrizes das OOs e a política educacional brasileira e portuguesa, estabelecida e concretizada no período delimitado (1990-2010). As fontes selecionadas e o objeto de estudo contextualizam-se no tempo e no espaço histórico em que foram produzidas as atuais políticas para o financiamento e gestão da educação nesses países, e procede-se, assim, a mediação entre as esferas do singular e do universal.

Parto da premissa de que as políticas para o financiamento e gestão no Brasil e em Portugal constituem-se em representações históricas com significações que expressam aspectos ideológicos do contexto mundializado do capital, provenientes da relação com as OOs e os blocos econômicos que esses países pertencem.

Elenco como hipótese que as orientações políticas para a gestão e financiamento da educação em Portugal, contidas nos documentos produzidos pelas OOs, são prescrições que expressam as alianças econômicas traçadas pela UE e OCDE, pois existem intertextualidades⁸ entre os documentos. Quanto às congruências dessa política entre Brasil e Portugal, trabalho com a hipótese de que estas se concretizam por intermédio de programas, legislações e ações do Estado desenvolvidos no âmbito educacional, tal qual ocorreu no Brasil.

⁸ Sobre a intertextualidade presente em documentos internacionais e oficiais, discuto, na dissertação de mestrado, que os textos participam do processo de produção de outros textos, é uma cadeia contínua da não-consumação dos discursos. Na intertextualidade dos discursos proferidos pela ideologia neoliberal, por conseguinte nas orientações políticas, é perceptível a polifonia demandada por teorias de cunho econômico e neoliberal. Ver: SILVA, 2006, p. 143-161.

Os conteúdos dos documentos selecionados para a investigação foram analisados por meio de um diálogo crítico como foco na compreensão da racionalidade prescrita. Considero que os documentos internacionais das OOs representam *tratados, convenção, protocolo, resoluções e estatuto*.

Os *tratados* referem-se aos atos bilaterais ou multilaterais aos quais se deseja atribuir uma relevância política especial. Já o termo *convenção* é utilizado para conceituar os atos multilaterais, provenientes das conferências internacionais, que tratam de assunto no qual o interesse é geral. A palavra *protocolo* se reporta aos acordos menos formais que os tratados. Também é utilizada para designar a ata final de uma conferência internacional. As *resoluções* são deliberações, seja no âmbito nacional ou internacional e o *estatuto* é um tipo de lei que expressa os princípios que regem a organização de um Estado, sociedade ou associação (BRASIL, 2011c).

Juridicamente, esses documentos embasam a relação dos Estados-Membros com a Organização das Nações Unidas (ONU). Neles estão descritos não apenas estudos da realidade, como também recomendações e princípios que os Estados-Membros deverão aplicar em ações, programas, legislações específicas e políticas educacionais com vistas a alcançar as metas adotadas consensualmente. A aplicação dessas recomendações implica um processo de assimilação, interpretação e adaptação das recomendações no país.

Diante de meu objeto de pesquisa – políticas para o financiamento e gestão da educação no Brasil e em Portugal – indago: Por que comparar, confrontar as diferenças e semelhanças dessa política nesses dois contextos? O intuito, como já proferi, não é discorrer aqui sobre as incoerências metodológicas desse método, ainda considerado por alguns com um “novato” campo de pesquisa; mas por meio do oportuno estudo saliento que quero apresentar a visão crítica sobre as interpretações acerca das proximidades e distanciamentos no processo que envolveu essa investigação. Sendo o Brasil um país da América Latina, pertencente ao Mercosul e em fase de desenvolvimento econômico emergente, possui nesses aspectos econômicos e históricos diferenças em relação a Portugal, que é um país da semiperiferia europeia e pertence à União Europeia. No entanto, convivem semelhanças quando atento para o contexto de regulação transnacional. É no bojo dessas contradições que meu objeto de estudo será aqui analisado.

Este estudo se incide na historiografia da educação, porque o objeto de pesquisa se assenta na *história do presente*, no âmbito das políticas educacionais da atualidade. As análises se inserem na linha da História da Educação, pois ao estudar o objeto financiamento e gestão da educação, analiso a história das políticas educacionais e a educação a partir da década de 1990 nos países em questão. A preocupação metodológica é inserir essa compreensão da particularidade – relação financiamento e gestão da educação – no período histórico que a determina. São mediadas a partir da inserção do objeto em seu tempo histórico, no bojo das transformações produtivas oriundas do capitalismo em sua fase de mundialização do capital e globalização econômica.

É mediante essa organização econômica que se concretizam a política, a cultura e a ideologia. Desta forma, retrato a política para o Financiamento e Gestão da Educação inserida no contexto mundializado, no qual exerce a influência em todos os setores da sociedade brasileira e portuguesa. É nesse cenário que se encontram as políticas públicas adaptando-se ao novo modelo de acumulação do capital.

A história das políticas educacionais é a história da própria educação e não sua mera subdivisão, um mero objeto isolado. Ao compreender a política para o financiamento e gestão da educação nesses países, ampliam-se as possibilidades de compreensão da Educação, pois:

Fontes e história das políticas educacionais [...] é um tema recorte da história da educação, por sua vez recorte da história. Recorte apenas oportuno no sentido de privilegiar a análise de um objeto específico e não no sentido de isolamento do mesmo objeto [...] o recorte não tem o sentido de isolar o objeto específico a ser estudado (SANFELICE, 2004, p. 98).

O Financiamento e a Gestão da Educação no Brasil e em Portugal não se determinam por si mesmos, mas se definem por meio da categoria *totalidade*. Possuem estreitas vinculações, relações com o contexto histórico global e local, com as determinações específicas da vida material na qual se constituem, como ressalta Cury (1987, p. 70):

[...] uma visão de totalidade a respeito de educação implica a contínua dialetização entre as relações sociais de produção e a (re)produção de (velhas) relações sociais. É na interação desses elementos determinantes e determinados (entre os quais a educação) que a totalidade se faz e cria.

É no âmbito da relação dinâmica entre o capital e Estado que se definem as políticas sociais enquanto um instrumento de regulação social. Não posso desconsiderar que nessa dinâmica inserem-se também o processo de *luta de classes*. Os homens fazem a sua história. É no processo da consciência alcançada pela filosofia da práxis que os homens poderão promover a construção de políticas no contexto local.

Netto (2001, p. 20) apresenta uma compreensão histórica sobre a questão social diante do metabolismo do capital e sua natureza. Enfatiza o autor que “[...] a constituição da organização monopólica obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados”. Com o capitalismo monopolista instalou-se um novo perfil de ordenamento na produção que levou a uma divisão internacional do trabalho, contradição máxima da socialização da produção, e uma apropriação privada internacional do trabalho que ficou controlada por grupos monopólicos.

Foi necessária uma intervenção que garantisse a maximização de lucros. Instalou-se também a necessidade de refuncionalização do poder que o Estado deveria exercer no setor econômico. A intervenção do Estado no capitalismo monopolista modificou-se. A intervenção política estatal imbricou-se organicamente com as suas funções econômicas:

A necessidade de uma nova modalidade de intervenção do Estado decorre primariamente [...] da demanda que o capitalismo monopolista tem de um vetor extra-econômico para assegurar seus objetivos estritamente econômicos. O eixo da intervenção estatal [...] é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios – e, para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções (NETTO, 2001, p. 25).

O Estado é o responsável pela política de dominação diante da divisão internacional do trabalho. No contexto da mundialização do capital, o Estado, tanto no Brasil como em Portugal, se redefiniu no sentido de ser uma instância reguladora e organizadora do modo de produção capitalista que se torna agente econômico no próprio mercado, cria e mantém condições de acumulação.

[...] O capitalismo monopolista, não prevendo e nem podendo controlar totalmente os efeitos cumulativos da reprodução ampliada, busca mecanismos políticos de controle que permitam corrigir ou atenuar os desequilíbrios decorrentes das contradições emanadas do

próprio mercado. O jogo dessa função contraditória preside à administração, à alocação dos bens e serviços públicos e à função técnica e política da educação, por exemplo quando o Estado define as prioridades ao investir em projetos e serviços que garantam a acumulação pelo aumento da produtividade e pela redução do custo da reprodução da forma de trabalho (CURY, 1987, p. 55).

Para dar conta desse papel, o Estado necessita de uma ideologia legitimadora que estabeleça a dominação em nível de consenso, buscando um pacto político com a classe trabalhadora (CURY, 1987). Consolidou-se, assim, um conceito de *novo* modelo de educação permeado de uma nova reordenação no financiamento dos programas e ações governamentais embalados pelo lema *fazer melhor com menos recurso*. Tais reformas objetivaram garantir a eficiência, entendida como racionalização, a otimização de recursos e a obtenção de resultados. Para a área educacional, delineou-se a necessidade de reestruturar a sua gestão por meio de um raciocínio circular e diante da refuncionalização do Estado.

O Estado propala a sua própria reforma modernizadora, divulga também, para os demais setores da sociedade, a mesma recomendação. Esse processo refere-se a uma rearticulação do capital, porque este impõe mudanças para além da esfera econômica, mas que representam sustentáculos para a regulação econômica. O Estado estabelece uma relação denominada estrategicamente parceria com as esferas sociais, na qual promove mudanças em sua administração. Faz-se necessário compreender a complexidade da categorização das políticas educacionais, que passou a ser analisada pelo *ethos* individualista e por meio da legitimação e mandato das OOs.

Situa-se nessa condição que essa relação com as OOs, no âmbito das relações sociais ocorridas no contexto de mundialização do capital, representa na ação superestrutural processos que desencadeiam a construção da hegemonia no âmbito do conceito ampliado de Estado, porque exerce o predomínio em diversos aspectos da sociedade, dentre eles a educação.

Gramsci (2006), ao categorizar o Estado, enuncia que o poder estatal nessa nova conjectura não se expressa apenas pelos aparelhos repressivos e coercitivos, mas em uma nova esfera do ser social, que é a sociedade civil. Há um novo nexo que estabelece entre economia e política, entre **sociedade civil** e **sociedade**

política, esferas constitutivas do conceito de Estado ampliado. Portanto, recorro à afirmação de Gramsci (2006) que entende por sociedade civil o conjunto dos organismos chamados privados e que corresponde à função de hegemonia que o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade. Liguori (2007, p. 54) interpreta que:

[...] na visão gramsciana [...] a sociedade civil é uma arena privilegiada da luta de classes, uma esfera do ser social em que se dá uma intensa luta pela hegemonia, e, precisamente por isso, não é o outro em relação ao Estado, mas – junto com a sociedade política, isto é, com o ‘Estado-coerção’ – um dos seus inelimináveis momentos constitutivos. Para Gramsci, nem tudo que parte da sociedade civil é bom [...] e nem tudo que vem do estado é mau (ele pode expressar instâncias universais que se originam na luta de classes subalternas, pode servir de barreira contra a força abusiva dos ‘poderes fortes’, pode ser instrumento capaz de redistribuir recursos segundo critérios de justiça). Só uma análise histórico-concreta das relações de força presentes em cada momento pode definir, da perspectiva das classes subalternas, às quais Gramsci jamais deixou de se referir, a função e as potencialidades positivas ou negativas tanto da sociedade civil quanto do Estado.

Gramsci (2006) apresenta uma distinção entre sociedade civil e sociedade política. Refere-se a uma diferença na função que exercem na organização da vida social, na articulação e reprodução das relações de poder. Na sociedade política, o exercício do poder ocorre por meio da direção política e do consenso. Essas esferas tanto podem exercer uma ação transformadora ou conservadora.

Ao tentar compreender esse aspecto na sociedade atual, observo que a sociedade civil está articulada em torno de sua participação ativa no âmbito das OOs, nas quais buscam a garantia dos interesses do capital e sua hegemonia política-econômica. Esse processo ancora-se na nova organização do Estado, que se destituiu de seu poder público e cada vez mais se submete aos interesses econômicos internacionais e neoliberais. O ajuste econômico propalou como necessário a “morte pública” do Estado e o desqualificou como promotor direto dos interesses do proletariado.

Liguori (2007) discorre acerca das interpretações nesse aspecto e chama a atenção para as diversas interpretações de Gramsci (2006) na atualidade quanto à tentativa de compreendê-lo no âmbito das relações internacionais, na hegemonia global ou na hegemonia na época da globalização provenientes principalmente nos autores anglo-americanos, na centralidade Estado-Nação: “Gramsci continuava

ainda vinculado à idéia de que o ator internacional principal é o Estado-hegemônico, e não um sistema econômico-político internacionalizado e transnacionalizado” (LIGUORI, 2007, p. 220).

Considero que **política** não são apenas as ações que emanam do Estado, mas deve ser entendida como um **processo político** que envolve negociação, contestação e luta entre grupos com interesses antagônicos, como processo mais do que produto.

Na literatura científica, especificamente na área da educação, a *política* é entendida como um campo de estudo voltado para a compreensão das atividades humanas às coisas do Estado, ou seja, “uma atividade ou conjunto de atividades, que de alguma forma ou de outra, são imputadas ao Estado moderno capitalista ou dele emanam” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004, p. 7). Política é o processo no qual o Estado exerce seu poder no campo da ordenação, planejamento, legislação, intervenção e controle da sociedade. Entretanto, enfatizo que devemos cuidar para não cairmos nas armadilhas de uma análise neutra.

Dale (2004) colabora para a compreensão de uma metodologia que propõe o afastamento de uma análise neutra das políticas educacionais. Ao tratar da relação entre globalização e educação, o autor apresenta que existem duas abordagens metodológicas que se contrastam ao analisar as políticas educacionais. Uma, designada *Cultura Educacional Mundial Comum* (CEMC), e outra referida como *Agenda Globalmente Estruturada para a Educação* (AGEE).

A primeira abordagem foi desenvolvida ao longo de vários anos pelo professor John Meyer e seus colegas da Universidade de Stanford, na Califórnia. Essa abordagem conota uma sociedade, ou política, internacional constituída por Estados-Nação individuais autônomos. Já a segunda abordagem implica especialmente na compreensão e na análise das forças econômicas, políticas e culturais que operam supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo em que reconstróem as relações entre as nações. Diante dessa perspectiva, interessa-me compreender, pautada na segunda abordagem, como é:

[...] que uma nova forma de força supranacional afecta os sistemas educativos nacionais [...] como é que os estados interpretam e respondem a uma agenda comum que esta abordagem propõe estar

a ser imposta sobre os sistemas educativos. E ainda compreender as [...] novas concepções sobre a natureza das forças globais e sobre como é que elas operam, e atribui estas transformações à mudança da natureza das forças supranacionais, não estando os valores culturais universais e os guiões imunes às forças da globalização, económica, política e cultural (DALE, 2004, p. 454-455).

As políticas educacionais devem ser analisadas diante da compreensão das consequências do papel de um Estado que promove a legitimação das práticas neoliberais de governança, acumulação e de controle social na construção da política de governança da educação, porém em uma relação na qual os países poderão consentir ou não (ROBERSTON; DALE, 2001). Em consonância com esse encaminhamento de análise, Teodoro (2008, p. 23) afirma que:

[...] o recurso ao estrangeiro funciona, prioritariamente, como um elemento de legitimação de opções assumidas no plano nacional, e muito pouco como um esforço sério de um conhecimento contextualizado de outras experiências e de outras realidades. Mas, simetricamente, pode-se também considerar que as constantes iniciativas, estudos e publicações das organizações internacionais desempenham um decisivo papel na normalização das políticas educativas nacionais, estabelecendo uma agenda que fixa não apenas prioridades, mas igualmente as formas como os problemas se colocam e equacionam, e que constituem uma forma de fixação de um mandato, mais ou menos explícito conforme a centralidade dos países.

Ao longo desta pesquisa, os procedimentos metodológicos centraram-se na análise de conteúdo dos documentos legais e orientadores do poder executivo e dos documentos internacionais dos OOs e agências parceiras no Brasil e em Portugal. Os documentos são aqui considerados “[...] ao mesmo tempo, produto e produtores de orientações políticas no campo da educação, sua difusão e promulgação geram também situações de mudanças ou inovações” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 433). Nesse aspecto, Ball (2001) acrescenta que o processo de criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de “bricolagem”; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos.

Ao analisarmos o conteúdo presente no texto dos documentos há necessidade de tomar cautela para não cair nas armadilhas de uma análise circular que o próprio texto apresenta, mas examinar as proposições e mediações que

propõem para as relações e políticas econômicas, sociais e, nesse caso, particularmente educacionais, com ênfase para o financiamento e gestão da educação no Brasil e em Portugal.

1.3 ESTADO DO CONHECIMENTO

O estado do conhecimento sobre a política para o financiamento e gestão da educação refere-se a um mapeamento dos aspectos e às dimensões das pesquisas já desenvolvidas sobre esse tema no Brasil. Meu objetivo ao propor esse encaminhamento foi conhecer de forma mais aprofundada a temática por meio de dois passos: a) busquei autores que já se propuseram à realização de tal estudo e b) realizei um levantamento no Banco de Teses e Dissertações da Capes que trataram sobre o tema no período de 1989-2009⁹.

Esse encaminhamento foi necessário para dimensionar, ordenar e situar o objeto nas publicações e pesquisas já realizadas no âmbito da pós-graduação na área da Educação, mestrado e doutorado, a fim de conhecer as pesquisas que abordaram o financiamento da educação e suas sub-temáticas, já investigadas por outros autores. Expõe Soares (1989, p. 3) que:

Essa compreensão do estado de conhecimento sobre um tema, em determinado momento, é necessária no processo de evolução da ciência, afim de que se ordene periodicamente o conjunto de informações e resultados já obtidos, ordenação que permita indicação das possibilidades de integração de diferentes perspectivas, aparentemente autônomas, a identificação de duplicações ou contradições, e a determinação de lacunas e vieses.

O estado do conhecimento referente à temática financiamento da educação no Brasil já foi debatido por alguns autores, como Velloso (2001) e Oliveira (2006)¹⁰.

⁹ O levantamento no Banco de Teses da Capes foi realizado no mês de novembro de 2010. Os descritores por assunto “expressão exata” e “todas as palavras” foram **Financiamento da Educação**, sendo levantados os resumos das dissertações, teses e de mestrados profissionalizantes no período de 1989 a 2009.

¹⁰ Romualdo Portela de Oliveira (USP) coordenou uma pesquisa nacional sobre a avaliação do Fundef, desenvolvida em 12 estados nos anos de 1999-2002. Outros estudos foram realizados pela rede de pesquisadores que se constituiu a partir dessa pesquisa: a realização de dois outros estudos, o do “custo-aluno em escolas que têm condições de oferecer um ensino de qualidade”,

Por meio de uma breve análise, ainda provisória, da produção brasileira nesse campo temático, esses autores teceram uma visualização do panorama das novas subtemáticas que compõem as pesquisas relativas ao financiamento da educação. Além de ressaltar a necessidade de se criar e consolidar uma rede de pesquisadores¹¹ sobre financiamento da educação, Oliveira (2006) preconiza que após a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)¹², o número de pesquisas pertinentes a financiamento aumentou no Brasil e a necessidade de acompanhar e analisar essas produções seria o foco das temáticas nas próximas décadas.

O primeiro levantamento prévio realizado na área das pesquisas sobre financiamento, de acordo com Oliveira (2006), ocorreu por Davies; Lobo (1988)¹³, o segundo foi realizado por Velloso (2001)¹⁴. Em relação ao custo-aluno há o trabalho de Verhine (1998).

Ao deparar-me com o levantamento das fontes e pesquisas tratadas por Oliveira (2006), percebi uma análise referente ao estado do conhecimento com destaque para o período, o título, o tema e a caracterização, porém nem todas as informações foram disponibilizadas. Para melhor visualização do levantamento realizado por este autor, elaborei um quadro demonstrativo das produções por ele informadas:

PERÍODO ANO	AUTOR	TÍTULO/TEMA	CARACTERIZAÇÃO
1959	Carlos Correa Mascaro	**	**
1960	Inep	Tema: estudo para definir alíquota do salário-educação	**

coordenado por José Marcelino de Rezende Pinto e, posteriormente, pelo professor Luiz Dourado (GOUVEIA; SOUZA; TAVARES, 2006).

¹¹ Sobre a Rede de Pesquisadores de Financiamento de Educação ver: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/>>. Essa rede, criada há cinco anos para fortalecer o fomento, o diálogo e a divulgação das pesquisas sobre Financiamento da Educação, propôs-se à criação da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) e, juntamente com ela, um periódico: FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação.

¹² Instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997 foi implantado em 1º de janeiro de 1998.

¹³ O resultado dessa pesquisa está disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nic02.pdf>>.

¹⁴ Publicado na Coletânea da Anpae, coordenada por Lauro Witman e Regina Gracindo (2001) na obra “Pesquisas no país sobre financiamento da educação: onde estamos?”.

1965	Carlos Pasquale	**	**
1972	José Carlos de Araujo Melchior	A política de vinculação de recursos e o financiamento da educação no Brasil	Tese de doutorado
1979	José Carlos de Araujo Melchior	Tema: Vinculação de Recursos	Projeto Educação do Senado Federal
1981	Vitor Paro	Estudo comparativo de custo-aluno nos diversos graus e modalidades de ensino	**
1985	Vitor Paro	Estudo de custo-aluno nas escolas particulares de 1° e 2° graus da grande São Paulo	**
1986	Xavier; Marques	Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1° grau.	**
1986	José Carlos de Araujo Melchior Jacques Velloso Alberto de Mello Souza	Análise do financiamento da educação para o projeto nordeste	**
1991	Elias Antonio Jorge	Tema: Indexação de gastos	Tese de doutorado

** Dados não informados pelo autor.

Quadro 1: Estado do Conhecimento nas pesquisas sobre financiamento da educação (1959-1985)

Fonte: OLIVEIRA, 2006, p. 13-26.

Nesse levantamento, observei que Oliveira (2006, p. 17) destaca o predomínio de duas linhas de pesquisas. A primeira foi recorrente do início da década de 1960 ao final da década de 1980 e se caracteriza pelos estudos que utilizam “dados disponibilizados pelos organismos oficiais”. A segunda se caracteriza pelos estudos com o foco no custo-aluno. O autor aborda ainda uma proposta de tipificação dos trabalhos sobre Financiamento da Educação e os classifica em três tipos: a) as pesquisas de cunho descritivo; b) as pesquisas que estabelecem alguma análise interna; e c) as pesquisas que realizam algum tipo de correlação entre financiamento e produto. Por último, argumenta a necessidade de compor uma agenda e salienta a necessidade de ampliar os estudos com temáticas específicas como controle social para o aperfeiçoamento da gestão democrática no tocante às verbas para a educação.

Já a reflexão acerca do estado do conhecimento, nas pesquisas relativas ao financiamento, Velloso (2001, p. 111) deixa evidente a relação entre gestão e

financiamento quando postula que: “[...] o financiamento da educação como área de estudos é bastante antigo, até porque indispensável para uma boa gestão das redes públicas de ensino”. A investigação de Velloso (2001) revela apenas um estado do conhecimento inicial de pesquisas que versam sobre o financiamento da educação. O autor não apresenta as referências bibliográficas, nem realça as instituições, os programas de pós-graduação e os autores das pesquisas. Também não cita os títulos dos 25 resumos de dissertações de mestrado e teses de doutorado por ele analisadas. Seu trabalho contribui para visualizarmos a gradual produção sobre esse objeto do conhecimento e evidencia que esse campo de pesquisa está para se consolidar e constituir. Apresenta o estado da arte e as principais linhas de pesquisa relativas ao financiamento, com ênfase para as produções no panorama internacional e nacional.

Quanto ao panorama internacional, as pesquisas sobre financiamento se destacaram a partir dos anos 1960, cuja temática esteve calcada no campo da Economia da Educação sob a influência da Teoria do Capital Humano¹⁵ de tradição teórica neoclássica. Apresenta a obra clássica que inspirou teoricamente as pesquisas sobre financiamento decorrentes dos anos 1960 e 1970 denominada *The economics of public education*¹⁶, de Charles Benson. Velloso (2001, p. 113) assinala que essa obra:

¹⁵ A origem da Teoria do Capital Humano “está ligada ao surgimento da disciplina *Economia da Educação*, nos Estados Unidos, em meados dos anos 1950. Theodore W. Schultz, professor do departamento de economia da Universidade de Chicago à época, é considerado o principal formulador dessa disciplina e da idéia de capital humano. Essa disciplina específica surgiu da preocupação em explicar os ganhos de produtividade gerados pelo “fator humano” na produção. A conclusão de tais esforços redundou na concepção de que o trabalho humano, quando qualificado por meio da educação, era um dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica, e, portanto, das taxas de lucro do capital. Aplicada ao campo educacional, a idéia de capital humano gerou toda uma concepção tecnicista sobre o ensino e sobre a organização da educação, o que acabou por mistificar seus reais objetivos. Sob a predominância desta visão tecnicista, passou-se a disseminar a idéia de que a educação é o pressuposto do desenvolvimento econômico, bem como do desenvolvimento do indivíduo, que, ao educar-se, estaria “valorizando” a si próprio, na mesma lógica em que se valoriza o capital. O capital humano, portanto, deslocou para o âmbito individual os problemas da inserção social, do emprego e do desempenho profissional e fez da educação um “valor econômico”, em uma equação perversa que equipara capital e trabalho como se fossem ambos igualmente meros “fatores de produção” (das teorias econômicas neoclássicas). Além disso, legitima a idéia de que os investimentos em educação sejam determinados pelos critérios do investimento capitalista, uma vez que a educação é o fator econômico considerado essencial para o desenvolvimento” (MINTO, 2010). Verbetes Teoria do Capital Humano. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_teor%C3%ADa_do_capital_humano.htm>. Acesso em: 22 ago. 2011.

¹⁶ A economia da educação pública. Ver: BENSON, Charles. **The Economics of Public Education**. 2. ed. Boston: Houghton Mifflin, 1970.

[...] desejava examinar os problemas da educação pública que podem ser formulados em termos financeiros ou econômicos. Duas grandes questões eram por ele exploradas. A primeira indagava como as escolas, operando como uma atividade pública descentralizada [nos Estados Unidos da América], poderiam obter recursos suficientes para levar a cabo adequadamente suas tarefas. A segunda preocupava-se com a eficiência nos gastos, qualquer que fosse o montante de recursos que estivesse disponível para o financiamento das escolas. Uma outra ordem de preocupações, na época ainda de importância relativamente menor, dizia respeito à equalização de oportunidades educacionais.

Com as críticas ao regime proveniente das teorias neoclássicas, a partir da década de 1990, novos modelos de análise se destacaram na agenda de estudos sobre financiamento da educação no contexto internacional. Segundo Velloso (2001, p. 115), houve um predomínio de estudos sobre o nível de recursos necessários para a educação “[...] a fim de que um dado sistema de ensino pudesse adequadamente levar a cabo as suas tarefas, embora tal questão jamais fosse adequadamente respondida”.

Continuou uma inserção na análise que focava: captação e distribuição de recursos, na eficiência e na equidade. Porém, com a redução na taxa de crescimento econômico da maioria das economias no cenário mundial, e a queda na renda *per capita* que assolou muitas nações em desenvolvimento, nos anos 1980 houve novas contribuições que diversificaram o foco original dos estudos sobre financiamento, pois:

Naquela década a América Latina, o continente mais endividado do mundo, sofreu fortes pressões de agências financeiras internacionais e de países emprestadores para reduzir os gastos públicos, privatizar empresas públicas e, nas atividades custeadas pelo Estado, encontrar novas fontes de recursos. Estudos indicam que as políticas de reestruturação (ou de ajuste) levadas a cabo nestes países geralmente resultaram em efetiva redução nos gastos públicos no ensino (VELLOSO, 2001, p. 117).

Percebi diante dessa evidência relatada por Velloso (2001) que houve a influência direta das OOs na produção maciça de estudos que promoveram orientações para a composição de políticas para o financiamento sob a ótica da economia neoclássica, como conclui o autor ao se referir ao Banco Mundial:

O BIRD tornou-se um vigoroso produtor de pesquisas na área e, ademais, suas cláusulas de condicionalidade estipuladas nos empréstimos a países em desenvolvimento conduziram a políticas diversas das quais vigiam até então. Tanto os estudos realizados pelo Banco Mundial como as políticas acordadas nos empréstimos direcionavam-se para a chamada recuperação de custos ou cobrança de anuidades e para medidas análogas, isto é, para a privatização dos serviços educacionais (VELLOSO, 2001, p. 117).

Após esse período, a ênfase de estudos relativos ao financiamento da educação no panorama internacional, de acordo com o autor, envolveu as temáticas: financiamento escolar, custo-aluno, influências das agências internacionais nos estudos sobre financiamento, avaliação, recursos públicos e privatização, financiamento na América Latina e atuação do Estado no financiamento público.

Com relação ao panorama nacional de pesquisas sobre financiamento da educação, Velloso (2001) levantou o estado do conhecimento a partir de apenas 25 resumos (de 1980 a 2001) de dissertações de mestrado e teses de doutorado. Ao analisar tais resumos, selecionou os temas recortes, posteriormente os temas transversais e os principais tópicos específicos tratados nas pesquisas.

Sucintamente, a análise desenvolvida pelo autor indica que os temas transversais, ou seja, os assuntos ou problemas que atravessam todos os níveis de ensino versaram sobre **Nível de Ensino e Esfera de governo**. Com relação às pesquisas sobre nível de ensino, predominaram os temas financiamento no ensino fundamental, ou seja, 1/3 das publicações. Outro tema foi a abordagem do conjunto dos sistemas de ensino e também o financiamento no ensino superior. Outros trataram o financiamento na educação básica e uma pesquisa discorreu sobre o financiamento no ensino médio. Quanto ao tema Esfera de Governo predominaram estudos focados na União, 1/3 do total de pesquisas e 28% explanaram tema relacionado às esferas de governo. Os trabalhos que não abordaram especificamente nenhuma esfera de governo corresponderam a 1/5 dos registros, conforme demonstro no quadro a seguir:

TEMAS	
NÍVEL DE ENSINO	ESFERA DE GOVERNO
Financiamento do Ensino Fundamental (1/3 das publicações)	União (1/3 do total das pesquisas)
Abordagem do conjunto dos sistemas de ensino	Esferas de Governo (28% do total de pesquisas)
Financiamento no Ensino Superior	Trabalhos que não abordaram nenhuma

	esfera de governo (1/5 do total das pesquisas)
Financiamento na Educação Básica	
Financiamento no Ensino Médio	

Quadro 2: Panorama nacional das pesquisas sobre Financiamento da Educação

Fonte: VELLOSO, 2011.

Há ainda uma parcela menor de pesquisas que consideraram a relação entre as três esferas, sendo poucas as que abordaram a esfera municipal. Em quase metade dos estudos investigados o tema transversal foi o ensino público, com o predomínio de estudos sobre responsabilidade do Estado e necessidade de valorização do ensino público. Há ainda trabalhos que versaram sobre a privatização do ensino através do financiamento, cerca de 1/5 dos estudos, conforme Velloso (2001).

No cenário internacional, o autor ressalta as pesquisas relativas a verbas públicas, aborda o papel do Banco Mundial e os recursos de origem privada. Houve a predominância de pesquisas sobre as novas fontes de recursos:

[...] o financiamento do ensino é abordado tanto pela ótica das fontes de recursos, das receitas ou a da captação, quanto pela perspectiva da destinação (alocação) das verbas ou da aplicação dos gastos. Esta última perspectiva sempre foi majoritária no plano internacional, porém nos anos 90 perdeu espaço, sem perder a dominância, para estudos sobre novas fontes de recursos – reflexo da crise fiscal que teve seu maior impacto nos anos 80 e, em parte, na agenda de agências internacionais (VELLOSO, 2001, p. 123).

Dois outros temas transversais destacados por Velloso (2001) versam sobre a *Equidade e Eficiência*. Já com relação aos tópicos específicos, o autor pontua que 20% das pesquisas abordaram o tópico **avaliação institucional** conectada à *alocação de recursos*; outras 20% evidenciaram o tópico sobre **despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino**. Outros temas foram o **financiamento do ensino na Lei de Diretrizes e Bases da Educação** e as **propostas das políticas de financiamento de agências internacionais**. Outros tópicos menos presentes versaram sobre **salário-educação**; o **clientelismo no financiamento de ensino**; **convênios entre escolas privadas e governos estaduais/municipais**; e **custo aluno-ano**.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o debate acerca do financiamento da educação foi ampliado. Gil (2007) propala que tal situação decorreu da discussão e aprovação da Emenda Constitucional nº 14/96 e da Lei nº 9.424/96 que criaram e normatizaram o FUNDEF. Na introdução de sua tese sobre *Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do FUNDEF, no âmbito da União*, Gil (2007) apresenta um breve panorama referente às pesquisas que abrangem a temática sobre recursos financeiros para a educação pública e os agrupa em três. No primeiro, encontram-se os textos que tratam do financiamento de uma forma geral. Concentram-se as temáticas sobre os mecanismos de captação, distribuição e aplicação dos recursos públicos no país.

De forma específica, há temáticas relativas aos recursos destinados à educação infantil, ações dos tribunais de contas, reforma tributária, Plano Nacional de Educação, atuação do Supremo Tribunal Federal e os mecanismos de controle social, políticas de abrangência federal, estadual e municipal. No segundo grupo, o autor identificou os estudos que focam as análises no FUNDEF. No terceiro, encontram-se os estudos que tratam da avaliação de propostas de novos financiamentos, em especial o FUNDEB.

Com o intuito de observar o percurso já realizado na pós-graduação no que tange às produções de dissertações e teses, realizei um levantamento acerca da publicação de teses e dissertações por meio dos resumos disponíveis no Banco de Teses da Capes no qual identifiquei 171 pesquisas sobre a temática Financiamento e Educação, concentradas no período de 1989 a 2009¹⁷. As temáticas e áreas foram mapeadas e classificadas em dois grupos: primeiro, os estudos que apresentam a discussão geral e ampla sobre financiamento da educação e que concentram esforços na explicitação de como ocorre o financiamento na educação brasileira. Observei que geralmente essas pesquisas apresentam discussões que podem ser visualizadas no quadro a seguir.

TEMAS GERAIS QUE ABORDAM AS PESQUISAS SOBRE A TEMÁTICA FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (1989 A 2009)
• Compreensão geral do financiamento a partir da legislação;
• Contextualização do financiamento a partir da história da educação;
• Abordagens sobre a política educacional e gestão de recursos;

¹⁷ Na atual data, 24 de março de 2011, encontram-se no Banco de Teses da Capes apenas as produções até o ano de 2009.

• Análises sobre a influência dos organismos internacionais na configuração do financiamento;
• Financiamento como uma política de cunho macro-político, ou seja, financiamento educacional para os países da América Latina, do Mercosul, por meio de pesquisa comparada, entre outros;
• Análise sobre a relação público e privado e o papel do Estado na configuração do financiamento educacional.

Quadro 3: Temas Gerais que abordam as pesquisas a temática Financiamento da Educação (1989-2009)

No segundo grupo, se inserem as pesquisas que apresentam análises específicas sobre a temática. Identifiquei que se enquadram os estudos que no recorte metodológico destacam: a) análise sobre o financiamento da educação de uma determinada esfera do governo; b) análises específicas sobre o FUNDEF, ou FUNDEB, controle social, Salário-Educação, Programas e ações do Estado para o financiamento, PDDE, Prouni, Fies, Custo-Aluno-Ano, Custo-Aluno-Qualidade, Qualidade na educação, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas, Reforma Tributária entre outros; c) estudos sobre o financiamento em níveis e modalidades da educação, tais como o financiamento para a educação infantil, financiamento no ensino superior, financiamento na educação de jovens e adultos, financiamento da educação profissional, entre outros.

Ao analisar os resumos dessas pesquisas, classifiquei-os por meio de categorias e seus conteúdos a fim de visualizar e ordenar a produção nessa área. Esse encaminhamento me propiciou elementos para situar no âmbito das produções científicas a temática proposta desta pesquisa. A percepção do estado do conhecimento nas dissertações e teses me fez perceber que houve um crescimento considerável das pesquisas na pós-graduação sobre a temática financiamento da educação a partir de 2000, como apresento no Quadro 4.

ANO	QUANTIDADE (D, T e P)*
1989	2 D
1990	1 D
1992	2 D

ANO	QUANTIDADE (D, T e P)*
2000	9 D
2001	5 T 6 D
2002	1 T 9 D

1993	1 D		2003	2 T 10 D
1994	1 D		2004	3 T 5 D
1995	2 D		2005	4 T 14 D 1 P
1996	2 T 1 D		2006	3 T 10 D
1997	1 T 2 D		2007	13 D 6 T 2 P
1998	2 D 1 T		2008	13 D 4 T 1 P
1999	3 D 2 T		2009	20 D 5 T 3 P

* D = dissertações, T= Teses e P = profissionalizante

Quadro 4: Quantidade de teses, dissertações e pesquisa profissionalizante sobre financiamento da educação (1989-2009)

Fonte: Elaborado a partir do levantamento feito do Portal Capes.¹⁸

Elaborei uma categorização das subtemáticas sobre financiamento e educação para facilitar a visualização dos conteúdos expressos nos resumos das teses e dissertações. Desse modo, identifiquei catorze (14) categorias, reproduzidas no Quadro 5.

CATEGORIA E SUBTEMÁTICAS
1. Estado do Conhecimento
2. Financiamento da Educação em Pesquisa Comparada
3. Financiamento da Educação e Agências Internacionais
4. Financiamento da Educação e Desenvolvimento econômico
5. Financiamento da Educação e Esfera Governamental
6. Financiamento da Educação e Legislação
7. Financiamento da Educação, Programas e Projetos
8. Financiamento da Educação, Estado e Políticas Educacionais
9. Financiamento da Educação, formação e valorização de professores
10. Financiamento da Educação, Níveis e Modalidades
11. Impactos do Fundef
12. Conselhos e Controle Social
13. Financiamento Escolar
14. Avaliação das Políticas de Financiamento da Educação

Quadro 5: Categorias Subtemáticas

Fonte: Elaborado a partir do levantamento feito do Portal Capes.¹⁹

¹⁸ Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

¹⁹ Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

No início da década de 1990 até 1996, data da promulgação da LDB nº 9.394/96, houve um predomínio das pesquisas que abordavam as subtemáticas **Financiamento da educação e Esfera Governamental (05)**; **Financiamento da educação, Estado e Políticas Educacionais (08)**; **Financiamento da educação e Legislação (06)**. Com as mudanças ocorridas na estrutura e organização da educação e com a instituição do FUNDEF, a idealização do Programa Dinheiro Direto na Escola, o programa FUNDESCOLA²⁰ e as atuais regulamentações do salário-educação (Leis nºs. 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6.003/2006 e Lei nº 11.457/2007), outras subtemáticas apareceram nas pesquisas, tais como **Financiamento da educação, Níveis e Modalidades (10)**; **Financiamento da educação e Agências Internacionais (03)**; **Financiamento da educação, Programas e Projetos (07)**, e; **Financiamento Escolar (13)**; **Impactos do Fundef (11)**, **Conselhos e Controle Social (12)**. A partir do ano 2000, aumentou a quantidade de pesquisas relativas a financiamento da educação, quadruplicando o número de teses e dissertações; todavia, novas subtemáticas de pesquisas, ainda que em quantidade menores, também se sobressaíram, tais como **Financiamento da educação, Formação e Valorização de Professores (09)**; **Estado do Conhecimento (01)**; **Financiamento da Educação em Pesquisa Comparada (02)**; **Financiamento da educação e Desenvolvimento Econômico (04)**; e **Avaliação das Políticas de Financiamento da educação (14)**. É possível identificar, com base nesses resultados, que na atualidade há um crescimento e uma ampliação acerca da totalidade de subtemáticas que envolve a compreensão da temática Financiamento da Educação no Brasil.

No Quadro 6, apresento as categorias, seus conteúdos e quantidades distribuídas entre os anos de 1989 a 2009.

CATEGORIA	CONTEÚDO	QUANTIDADE	
1	Estado do Conhecimento	Análise da produção acerca da temática financiamento da educação	01
2	Financiamento da Educação	Análise das políticas para o	01

²⁰ “Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA) é um programa oriundo de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial (BM) e o MEC, desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de Educação dos estados envolvidos. A missão do programa é o desenvolvimento da gestão escolar com vistas à melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental e à permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste” (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005, p. 127).

	em Pesquisa Comparada	financiamento entre países da América Latina	
3	Financiamento da educação e Agências Internacionais	Estudo e análises sobre as influências de agências internacionais do Sistema ONU na política para o financiamento da educação	06
4	Financiamento da Educação e Desenvolvimento Econômico	Estudo que propõe a utilização de recursos gerados na indústria de energia elétrica brasileira para aplicação em ações que busquem mais qualidade no ensino fundamental do país; Alternativas para elevar o financiamento da educação no Brasil	01
5	Financiamento da Educação e Esfera Governamental	Análise da municipalização; financiamento na esfera municipal, estadual e federal; estudo do financiamento em municípios; estudo de caso; sistema de financiamento entre os entes federados	44
6	Financiamento da Educação e Legislação	Estudo sobre as dificuldades, limites, potencialidades e adequação da legislação pertinente ao financiamento; Análise e processo histórico da gestão do financiamento na educação nas leis educacionais	16
7	Financiamento e Programas; Financiamento Escolar	Análise da configuração de Programas; Financiamento internacional para o desenvolvimento de Programas; Recursos financeiros gerenciados em nível local; Eficiência e avaliação de programas específicos de financiamento	15
8	Financiamento da Educação, Estado e Políticas Educacionais	Análise do financiamento da educação brasileira, no contexto das mudanças oriundas da base produtiva e do papel do estado; Relação Trabalho e Educação; Teoria do capital humano e financiamento da educação; políticas neoliberais e o financiamento da educação	09
9	Financiamento da Educação, Formação e Valorização de Professores	Análise sobre a política de carreira e de aposentadoria dos docentes; Relação entre gastos públicos, formação de professores e orientações políticas de agências multilaterais; Política de redução de custos e sua relação com a formação, valorização e plano de carreira de professores; Movimento Sindical Docente	03
10	Financiamento da Educação, Níveis e Modalidades	Financiamento da Educação Básica, Financiamento do Ensino Superior. Estudo e análise do financiamento nas modalidades e etapas do ensino.	37

11	Impactos do Fundef, Conselhos e Controle Social e Fundeb	Avaliação e resultados do Fundef, Avaliação preliminar do Fundeb, comparação Fundef e Fundeb; Percepções sobre os fundos de financiamento; papel dos conselhos; Impactos orçamentário e financeiro da municipalização; Custo-Aluno; Análise do papel e configuração dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos fundos.	37
12	Avaliação das Políticas de Financiamento da Educação	Análise e avaliação dos gastos com educação; Relação entre o gasto público com educação e eficiência na aprendizagem dos alunos.	01
	Total		171

Quadro 6: Categorias e conteúdos das pesquisas sobre financiamento da educação

Fonte: Elaborado a partir do levantamento feito no Portal da Capes²¹.

No Apêndice A, destaquei com detalhes os títulos de cada pesquisa, seus respectivos autores, grupo temáticos, instituições e tipos de pesquisa identificados por mim. Foi possível visualizar as instituições de ensino superior que mais orientaram dissertações e teses sobre Financiamento da Educação; assim, observei a concentração de uma Linha de Pesquisa já consolidada para Financiamento da Educação em algumas universidades. Dezesesseis (16) pesquisas se concentraram na Universidade de São Paulo (USP); quatorze (14) na Universidade de Campinas (Unicamp); quatorze (14) na Universidade de Brasília; onze (11) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); dez (10) na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); dez (10) Universidade Federal do Ceará; oito (08) na Universidade Federal Julio Mesquita; sete (07) na Pontifícia Universidade Católica de Brasília; e seis (06) na Universidade Federal do Mato Grosso. As demais instituições²² apresentaram uma variação de orientações entre cinco (05) e uma (01) pesquisa.

²¹ Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

²² As demais instituições foram: Universidade Federal Fluminense (03), PUC/RGS (02), Universidade Federal da Bahia (05), Universidade Federal do Rio de Janeiro (01), FGV (05), Universidade Federal de Goiás (05), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (02), CEFET Minas Gerais (01), PUC/MG (01), Faculdades Integradas Pedro Leopoldo (01), Universidade Estadual de Maringá (01), Universidade Federal do Paraná (01), Universidade Candido Mendes (01), PUC/RJ (04), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (03), Universidade Federal do Pernambuco (04), Universidade de Juiz de Fora (02), Universidade Federal de Minas Gerais (02), PUC/GO (03), Universidade de Ribeirão Preto (01), UNIMEP (02), Universidade Federal de Uberlândia (02), Universidade Federal do Amazonas (02), Universidade de Franca (01), Universidade Federal do

Com esse encaminhamento do estado do conhecimento, visualizei a ausência de pesquisas comparativas que abordam sobre o financiamento e gestão da educação no Brasil e em Portugal, o que evidencia a necessidade e o caráter inédito da presente pesquisa.

1.4 DESENVOLVIMENTO E ANÁLISE

Esta pesquisa desenvolveu-se em cinco seções; a primeira refere-se à Introdução, em que exponho os esclarecimentos sobre o processo de pesquisa. A segunda seção, intitulada **Financiamento e gestão da educação básica no Brasil e Portugal**, reporta-se à compreensão histórica do financiamento da educação nesses países. Este estudo, apesar de sucinto, retoma questões pertinentes ao desenvolvimento histórico do financiamento da educação a partir da década de 1980 no Brasil. Também retomo um panorama da gestão educacional entendida como o processo de planificação dos sistemas educacionais que envolve as definições das condições de implementação, que demanda disponibilidade financeira, recursos humanos e outras condições materiais para organizar a educação básica. Ela depende de circunstâncias políticas e envolve constante negociação e conflito. O terreno da gestão educacional é aqui considerado como o espaço das ações dos governos em seus diferentes órgãos e integrantes. Estabelece uma relação de legitimação ou mandato no contexto de mundialização do capital com as políticas propaladas pelos OOs.

Ao considerar que o financiamento e a gestão da educação estabelece uma relação indissociável nas políticas educacionais, este capítulo analisa como essa relação transcorreu no contexto da reforma do Estado a partir da década de 1990 a fim de pontuar os nexos entre a gestão e financiamento diante das novas configurações no papel do Estado.

Ao tratar sobre esse percurso da histórica em Portugal, retomo primeiramente dados gerais do país e seu contexto de semiperifeira na Europa. Posteriormente,

Piauí (04), Universidade São Marcos (02), Universidade Federal da Paraíba (02), Universidade Vale do Itajaí (01), Universidade Federal do Espírito Santo (01), Universidade Federal do Pará (03), Fundação Pinheiro (02), Universidade Federal de Santa Catarina (02), universidade Regional de Blumenau (02), universidade Federal de Viçosa (01) e Universidade Presbeteriana (01).

apresento questões pertinentes à história da educação portuguesa e sua política desde a década de 1950, recorte que priorizo pelo fato de nesse período haver a influência da Teoria do Capital Humano nas políticas configuradas a partir desse período e que serão retomadas e reconfiguradas na década de 1990.

A terceira seção denomina-se **Fontes de financiamento e gestão da educação básica na legislação brasileira e portuguesa**. Nela, apresento de forma cronológica um mapeamento das fontes para o financiamento nesses países a fim de visualizar as diretrizes políticas implementadas e sua forma de gestão dos recursos para a educação básica no Brasil e no ensino básico público em Portugal. A necessidade de apresentar a legislação pertinente ao financiamento da educação nesses dois países é evidenciar a reforma intensa que se desenvolveu na política educacional a partir da década de 1990, com a prioridade centrada no processo de desenvolvimento econômico, guiada por razões econômicas e ideológicas, que engendraram e mantiveram as desigualdades e a falta de prioridade em educação por meio da utilização de políticas neoliberais.

Na quarta seção, **Recomendações das organizações e dos organismos internacionais (OOs) para o Brasil e Portugal**, abordo a atuação e as orientações políticas presentes nos documentos das seguintes OOs no Brasil: Unesco e CEPAL. Em seguida, apresento as recomendações do Banco Mundial e da OCDE para posteriormente destacar a compreensão da participação do Brasil no âmbito do Mercosul e as políticas que demandaram dessa relação no que tange ao financiamento e à gestão da educação. No caso de Portugal, procurei visualizar a atuação das mesmas OOs selecionadas para a análise no Brasil, evidentemente com o foco em seu processo de europeirização das políticas educativas, uma vez que esse país situa-se no âmbito da União Europeia.

O intuito é demonstrar a recorrência das orientações entre as OOs, a forma em que foram acatadas no contexto local nesses dois países, por meio de uma regulação transnacional de legitimação e mandato, em que algumas orientações comuns tomaram forma e se materializaram nas legislações e nos programas educacionais organizados a partir da década de 1990.

Na quinta seção, sob o título **Proximidades e distanciamentos na política para o financiamento e gestão da educação nos países investigados**, propus-me a apresentar, por meio de análise dos documentos, as categorias políticas

recorrentes para o financiamento da educação e situá-las no contexto da mundialização do capital. Relaciono as definições pontuadas, as categorias políticas recorrentes nos documentos e nas legislações apresentados nas seções 3 e 4. Analiso a concretização dessas categorias na política educacional e suas consequências no âmbito do financiamento e gestão da educação.

Por último, as conclusões sugerem os resultados das análises desenvolvidas nesta investigação. Evidencio o processo de regulação transnacional ocorrido no âmbito das políticas para o financiamento e gestão da educação no Brasil e em Portugal no período de 1990-2010. Busco evidenciar se as OOs possuem atuações diferenciadas em decorrência das características econômicas e dos vínculos que o Brasil e Portugal estabelecem no Sistema da Organização das Nações Unidas. Percorrerei caminhos na busca de entender as proximidades e distanciamentos no processo de implementação da política para o financiamento e gestão da educação nesses dois países.

2 FINANCIAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E PORTUGAL

O modo de encarar a vida, ou, pelo menos, certos aspectos da vida, varia de país para país, de região para região. A humanidade, sem dúvida, é a mesma em toda a parte. Sucede, porém, que em toda a parte é diferente.

Fernando Pessoa (2011, p. 37).

Nesta seção, objetivo apresentar o processo histórico da política para o financiamento e gestão da educação no Brasil e Portugal a fim de estabelecer uma compreensão das políticas de financiamento para a educação ao longo do próprio desenvolvimento histórico da educação nesses dois países.

Marco uma compreensão centrada no contexto democrático. No Brasil, parte-se do entendimento desse processo histórico a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e no contexto da reforma do Estado. No caso de Portugal, a investigação evidenciou a necessidade de compreender o contexto estrutural da organização educativa daquele país. Com a oportunidade de me instalar em Portugal para desenvolver este estudo e na condição de estrangeira, esta investigação discorre sobre os aspectos históricos da educação portuguesa a partir da década de 1990, questão crucial para me apropriar da história da educação desse país. Posteriormente, apresento dados gerais desse país, suas especificidades econômicas e sociais enquanto um país da semiperiferia da Europa.

O recorte histórico proposto centra as discussões no cenário histórico das políticas atuais que define meu objeto de estudo no que tange ao período de 1990 a 2010. O propósito foi compor um delineamento dessa política a fim de compreender a relação entre o financiamento e gestão educação pública no período que antecede à década de 1990 no Brasil e Portugal até o período de 2010, marco aqui delimitado em virtude do encaminhamento do Projeto de Lei nº 8.035/2010 que se refere à tramitação do Plano Nacional de Educação para o próximo decênio (2011-2020) para o Brasil.

2.1 PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS: O CASO DO BRASIL

Uma coisa é pôr idéias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas, de carne e sangue, de mil e tantas misérias... Tanta gente – dá susto de saber – e nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo chuva e negócios bons.

Guimarães Rosa (1956, p. 8).

Diversos autores já apresentaram um histórico relativo ao financiamento da educação por meio da análise da legislação educacional brasileira. Reporto-me aos estudos sobre as constituintes brasileiras, que favorecem uma compreensão das mudanças ocorridas nas constituições, os avanços e os retrocessos no financiamento da educação. Os estudos constantes no livro organizado por Fávero (2005), como também nos livros de Monlevade (2001), Pinto (2000), nos textos de Vieira (2005); Vieira (2007b) apresentam sucintamente as principais alterações na história da educação que foram percebidas e prescritas pelas constituições. Rossinholi (2010), ao analisar as Propostas de Emendas Constitucionais de substituição do FUNDEF, faz uma retrospectiva histórica do financiamento da educação e do federalismo no Brasil. Já a obra de Farenzena (2006) contribui para uma análise da política do financiamento da educação básica por meio da legislação brasileira a partir dos anos 1980. Outros estudos, como os de Davies (2004) e Oliveira (2001) trazem uma explicitação do financiamento, porém se concentram na compreensão da atualidade.

A histórica da política para o financiamento e gestão da educação no Brasil se desenvolveu à medida que as necessidades estruturais de cunho econômico, político e social despontaram e engendraram a expansão e os ideais promovidos como a proposta da educação escolar pública e gratuita para a população.

A primeira Constituição Federal de 1824 outorgou a garantia da educação primária para todos, porém sem definições de recursos, captação e destinação. Em virtude das contradições e da ausência de definições quanto à manutenção de desenvolvimento do ensino, ocorreu que no Império, com o aumento da demanda, definiram-se propostas políticas de descentralização para as províncias. Essa falta de investimentos colaborou para a expansão das escolas privadas e confessionais.

Com a vinculação de recursos instituída pela primeira vez em 1934, houve a tentativa de aumentar e garantir os recursos financeiros para a efetivação das propostas em torno da escola pública. Em 1937, deu-se continuidade à expansão do ensino, e a desvinculação de recursos pela Constituição fez com que se aumentassem as despesas com a educação. Todavia, em 1946 incluiu-se novamente a vinculação de recursos e inaugura-se a participação dos entes federados no ensino primário e pré-primário. Entre o período do desenvolvimentismo, nas décadas de 1950 a 1980, houve a expansão de matrículas, reforço da contribuição social do salário-educação, aumento da jornada de trabalho dos professores e os índices de reprovação e evasão passaram a ser alarmantes em detrimento das péssimas condições de valorização do magistério, formação e ensino.

A educação escolar, na expressão de Monlevade (2008), passou a ser uma fábrica de excluídos diante das políticas para o desenvolvimento econômico e prioridade em detrimento de pouca distribuição de renda e cultura. No contexto de redemocratização do país, a partir da década de 1980, vivenciou-se uma reforma na política educacional que desencadeou uma nova lei da educação, documentos oficiais e reformulações curriculares. Nesse contexto, faço então um questionamento: de 1996 em diante melhoraram as políticas para o financiamento da educação? Aparentemente, o financiamento da educação tornou-se mais complexo para o entendimento, acompanhamento e controle social com transparência. Aponto isso como uma estratégia necessária diante do conceito de democracia restrita de uma sociedade capitalista que visa, prioritariamente, ao lucro para o capital.

Uma das mudanças necessárias e polêmicas com relação ao financiamento da educação no Brasil ocorreu com a luta da vinculação de recursos¹ (que permanece até hoje) para a educação. A Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, acrescentou uma vinculação de 20% da receita tributária apenas dos municípios. As esferas federais e estaduais deixaram de ser obrigadas a aplicar

¹ Especificamente sobre a temática vinculação de recursos, federalismo e regime de colaboração, indico os estudos provenientes da tese de doutorado em educação de Paulo de Sena Martins (UnB). O resultado foi publicado no livro *Fundeb, federalismo e regime de colaboração* (SENA, 2011).

o percentual mínimo. Somente com a Emenda Constitucional Calmon², nº 24 de 1983, é que ficou estabelecido:

Emenda Constitucional nº 24 de 1º de dezembro de 1983
<p>Artigo único – O artigo 176 da Constituição Federal passa a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo:</p> <p>§ 4º – Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>

A Emenda Calmon não foi atendida no governo Figueiredo (1979-1985), ocasionando um pedido de *impeachment*. Sena (2004; 2011) denuncia que em virtude disso a Secretaria do Planejamento – SEPLAN – comandada pelo Ministro Delfim Netto exigiu-se uma regulamentação da Emenda, que o Conselho Federal de Educação e muitos juristas consideravam autoaplicável. Na campanha presidencial, o candidato Tancredo Neves prometeu o cumprimento da Emenda. Destarte, a regulamentação ficou definida somente após o fim da Ditadura Militar, durante o governo Sarney (1985-1990), através da Lei nº 7.348/85, aprovada em 24 de julho de 1985. A Lei Calmon foi aplicada apenas em 1986 a partir do orçamento votado em 1985, no qual o ensino público e gratuito passou a ser financiado por impostos vinculados (SENA, 2004; 2011).

Com a Constituinte instalada para o amplo e demorado processo de debate acerca da Constituição de 1988, as discussões atinentes à vinculação de recursos para a educação voltaram a ocorrer. A atual CF de 1988, ao receber a Emenda Constitucional nº 14/96, subvinculou os recursos vinculados no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). Dessa emenda decorreu a Lei nº 9.424/96, regulamentadora desse Fundo e que foi antecedida em alguns dias pela LDB nº 9.394/96.

Ao inserir esse debate no contexto sobre as novas determinações para o financiamento da educação a partir da década de 1990, cabe discutir nesta seção: a) as implicações da reforma do Estado para as novas exigências de reformulação da

² O Senador João da Medeiros Calmon (1916-1999) exerceu dois mandatos como deputado federal (de 1963-1967 e de 1967-1971) e depois quatro mandatos seguidos como senador. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/>>. Acesso em: 22 jan. 2011.

política de financiamento e gestão da educação; e b) os modelos de gestão educacional e a relação com a política para o financiamento da educação.

2.1.1 Redefinição do papel do Estado e as implicações no financiamento e gestão da educação básica

Ao propor a compreensão dos pressupostos históricos da política de financiamento e gestão da educação básica no Brasil, cabe inserir esse debate em torno da redefinição do papel e reforma do Estado brasileiro a partir da década de 1990. Dessa nova configuração de Estado desencadeou uma série de implicações para a mudança na governança pública e seu processo de definição das políticas prescritas para a o financiamento e gestão da educação. O conceito de governança aqui se refere à prioridade do setor econômico em detrimento do setor político, do capital em detrimento da ação do Estado, do mercado em detrimento da democracia, do lucro em detrimento à justiça social. Portanto, governança significa a gestão administrativa da ordem social com o intuito de despolitizar os ajustes sociais. A visão da boa governança refere-se a uma nova filosofia de gestão considerada um incremento positivo. Apregoa-se que esta visão fortalece as condições para a governabilidade política, a estabilidade democrática nos setores de administrações públicas.

Estabeleci aqui uma relação intrínseca entre a gestão e a administração pública que influenciou a mudança do paradigma da administração pública. A política para o financiamento da gestão da educação foi construída a partir de uma correlação de forças diante das conexões entre os vários processos que compõem o movimento histórico do capitalismo (PERONI, 2003). Dentre esses processos destaco a reforma do Estado e o Neoliberalismo. O caráter regulador do Estado interferiu diretamente na configuração da gestão educacional e, conseqüentemente, na implementação de políticas para o financiamento da educação.

Ao analisar a redefinição do papel do Estado no Brasil, na condução das políticas educacionais, faz-se necessário identificar a formação histórica do Estado brasileiro e suas peculiaridades sociais, políticas e econômicas contemporâneas

para apreender a particularidade desse estágio do capitalismo monopolista nessa redefinição.

A concepção de Estado expressa por Marx e Engels (1988) no Manifesto do Partido Comunista estabelece que o executivo do Estado moderno nada mais é do que um comitê para a administração dos assuntos comuns de toda a burguesia. Nesse enfoque, o Estado na sociedade capitalista é uma estrutura abrangente de comando da ordem estabelecida, ou seja, é, segundo Mészáros (2006), o *Estado do sistema capitalista*. O Estado é entendido: “[...] não somente como uma organização burocrática de poder, mas como uma estrutura reguladora do sistema capitalista, serve aos desígnios das classes sociais que dele se apossam e através dele exercem a hegemonia legitimadora da dominação” (CURY, 1987, p. 55).

No contexto da globalização da economia, o Estado tornou-se uma instância reguladora e organizadora do modo de produção capitalista. Como pontua o autor:

[...] o Estado, com sua estrutura burocrática, tende a perder o caráter ambíguo de apenas ser o regulador da economia e árbitro da sociedade. Redefinido como pressuposto geral da produção, tenta criar e manter as condições de acumulação. Por outro lado, o próprio processo de acumulação e concentração gera uma série de tensões, que desafiadoramente impõem ao Estado a função de harmonia social que satisfaçam certos interesses das classes dominadas, desde que se mantenham nos limites permitidos pelas classes dominantes (CURY, 1987, p. 55).

O Estado se modificou ao longo do movimento do capital, engendrado pelas modificações no mundo do trabalho, no mundo da produção da vida social. As relações de trabalho, a produção de bens necessários para a manutenção da vida social são determinadas pelo modo de produção que se reorganiza nos diferentes períodos históricos.

O movimento do capital não se esgota na produção, mas na concentração e centralização de capital e por meio das crises que evidenciam o próprio caráter do capital em processo ou a contradição do capital. A análise teórica e histórica do capitalismo, na acepção de Netto e Braz (2008, p. 157) comprovou que “[...] a crise não é um acidente de percurso, não é aleatória, não é algo independente do movimento do capital, mas a crise é constitutiva do capitalismo: não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise”. Mazzucchelli (1985), ao identificar os sentidos das crises e as tendências gerais do capitalismo, enfatiza que as contradições são imanentes da sociedade capitalista e as crises exteriorizam essas

contradições, o que possibilita ao capital abrir um novo ciclo momentâneo de reorganizações.

Com o novo ciclo de reorganização do capital, ao final do século XIX instaurou-se o que os economistas denominaram tendência monopolista do capitalismo ou capitalismo financeiro. Esse processo dinâmico e contraditório caracterizou-se pela concentração de capital. As pequenas e médias empresas cederam lugar às grandes indústrias devido às necessidades crescentes de capitais, levando-as a uma associação cada vez maior com os bancos. Isso caracterizou o que se convencionou chamar de capitalismo financeiro.

Netto (2001, p. 20) ressalta que “[...] a constituição da organização monopólica obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados”. Lênin (1985, p. 17) compreende que “[...] a dificuldade de concorrência e a tendência para o monopólio nascem exatamente, da grandeza das empresas”. É a chamada transformação da concorrência em monopólios, que com a livre concorrência gerou a concentração de produção e esta atingiu o grau de desenvolvimento que conduziu ao monopólio. As empresas nesse contexto se organizaram em *pool*³, *cartel*⁴, *truste*⁵ ou *holdings*⁶ com o intuito de adquirir vantagens e facilidades para escaparem à livre concorrência, característica da centralização do capital, que ao lado da concentração tende a aumentar o capital pela fusão de vários outros capitais já existentes (NETTO; BRAZ, 2008).

³ “Reunião temporária de duas ou mais empresas com fins especulativos. É justamente o caráter de manipulação de preços que diferencia o *pool* do consórcio, este regulamentado normalmente. O *pool* forma estoques de ações ou mercadorias comercializadas em Bolsas (cereais, café, açúcar etc.), procura forçar a elevação de preços e, então, vende com lucros elevados” (SANDRONI, 1999, p. 482).

⁴ “Grupo de empresas independentes que formalizam um acordo para sua atuação coordenada, com vistas a interesses comuns. O tipo mais freqüente de cartel é o de empresas que produzem artigos semelhantes, de forma a constituir um monopólio de mercado. O termo *cartel* refere-se em geral ao mercado internacional – onde chegam a existir cartéis de países –, enquanto se prefere utilizar termos como *truste* e *sindicato* para os mercados regionais. Os objetivos mais comuns dos cartéis são: 1) controle do nível de produção e das condições de venda; 2) fixação e controle de preços; 3) controle das fontes de matéria-prima (cartel de compradores); 4) fixação de margens de lucros e divisão de territórios de operação. As empresas que formam um cartel mantêm sua independência e individualidade, mas devem respeitar as regras aceitas pelo grupo, como a divisão do mercado e a manutenção dos preços combinados” (SANDRONI, 1999, p. 84).

⁵ “Tipo de estrutura empresarial em que várias empresas, já detendo a maior parte de um mercado, combinam-se ou fundem-se para assegurar esse controle, estabelecendo preços elevados que lhes garantam elevadas margens de lucro. Os trustes têm sido proibidos em vários países, mas a eficácia dessa proibição não é muito grande” (SANDRONI, 1999, p. 616).

⁶ “Designação de empresa que mantém o controle sobre outras empresas mediante a posse majoritária de ações destas. Em geral, a *holding* não produz nenhuma mercadoria ou serviço específicos, destinando-se apenas a centralizar e realizar o trabalho de controle sobre um conjunto de empresas geralmente denominadas subsidiárias” (SANDRONI, 2000, p. 285).

Com a concorrência monopolizada resultou-se em um imenso progresso na socialização integral da produção, no domínio dos aperfeiçoamentos e inovações técnicas. Nessa fase, “[...] a produção torna-se social, mas a apropriação continua privada”, com os meios de produção ficando nas mãos apenas dos monopolistas (LÊNIN, 1985, p. 10). Essa fase é também denominada Imperialismo⁷ por caracterizar um momento histórico de guerra para a conquista de “impérios”, a partilha do mundo, pela distribuição e redistribuição das colônias, das zonas de influência do capital financeiro. Nas palavras de Braverman (1987, p. 215):

[...] Foi então que a concentração e centralização do capital, sob forma dos primeiros trustes, cartéis e outras formas de combinação, começaram a firmar-se; [...] conseqüentemente, que a estrutura moderna da indústria e das finanças capitalistas começou a tomar forma. Ao mesmo tempo, a rápida consumação da colonização do mundo, as rivalidades internacionais e os conflitos armados pela divisão do globo em esferas de influência econômica ou hegemônica inauguram a moderna era imperialista. Desse modo, o capitalismo monopolista abrange o aumento de organizações monopolistas no seio de cada país capitalista, a internacionalização do capital, a divisão internacional do trabalho, o imperialismo, o mercado mundial e o movimento mundial do capital, bem como as mudanças na estrutura do poder estatal.

A crise no modo de produção capitalista é a expressão do caráter contraditório do capital e só se desenvolve mediante a reprodução e a ampliação das mesmas contradições do capital. Entre uma crise e outra ocorre o ciclo econômico com suas fases: a crise, a depressão, a retomada e o auge (NETTO; BRAZ, 2008, p. 159). Pondera os autores que as crises são funcionais no capitalismo, representam mecanismos para restaurar o continuísmo da dinâmica do capital, portanto, “[...] as crises não tem o dom de conduzir o modo de produção capitalista ao colapso ou a faculdade de destruí-lo; deixadas à sua lógica, das crises capitalistas só resulta o próprio capitalismo” (NETTO; BRAZ, 2008, p. 159).

⁷ A obra de Harry Braverman *Trabalho e capital monopolista*, publicada em 1974, apesar de sofrer críticas da esquerda ao refletir sobre a nova estrutura do capitalismo, não mais concorrencial, esclarece que: “[...] Os marxistas empregaram diversos nomes para este novo estágio do capitalismo desde seu aparecimento: capitalismo financeiro, imperialismo, neocapitalismo, capitalismo recente. Mas desde, que se admitiu em geral que, como Lênin declarou em um dos estudos pioneiros do assunto, ‘a quintessência econômica do imperialismo monopolista’, foi esta última expressão a que se mostrou aceitável” (BRAVERMAN, 1987, p. 215).

Podemos verificar essa dinâmica após o período de acumulação proveniente da produção fordista e das políticas keynesianas entre as décadas de 1950 e 1960. O modo de produção capitalista passou a dar sintomas de um quadro crítico observado pela tendência decrescente da taxa de lucro. Ocorreu o excesso de produção e o esgotamento do processo de produção taylorista/fordista. A desvalorização do dólar e, conseqüentemente, a falência de *Bretton Woods*⁸ e a crise do *Welfare State*⁹, com a intensificação das lutas sociais e a crise do petróleo. Instalados esses sintomas de crise estrutural do capital, as décadas de 1980 e 1990 seguiram com modificações em sua estrutura social que deterioraram, progressivamente, as condições de vida da maioria da população do planeta:

O desemprego em massa instalou-se de modo duradouro, a desigualdade da repartição das riquezas acentuou-se fortemente e os rendimentos das classes populares baixaram visivelmente. Seria precisos acrescentar os efeitos humanos do fechamento das fronteiras dos países mais industrializados aos fluxos migratórios, da degradação do meio ambiente (efeito estufa, poluição, desflorestamento maciço...) e da desregulamentação da produção alimentar (TOUSSAINT, 2002, p. 41-42).

Antunes (2004) explicita que no Brasil, em um ritmo mais lento do que nos países centrais, durante a década de 1980 foram presenciadas modificações organizacionais e tecnológicas no interior do processo produtivo e de serviços. No período do governo Sarney (1985-1990) o Brasil, com sua singularidade mantida por ser país de capitalismo tardio, apresentava os primeiros influxos da nova divisão internacional do trabalho e passava a ser afetado pelos “[...] novos traços universais

⁸ “Os Acordos de Bretton Woods foram firmados na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em julho de 1944, em Bretton Woods (New Hampshire, EUA), com representantes de 44 países, para planejar a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais prejudicadas pela Segunda Guerra Mundial. Os acordos assinados em Bretton Woods tiveram validade para o conjunto das nações capitalistas lideradas pelos Estados Unidos, resultando na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento” (SANDRONI, 1999, p. 120).

⁹ “Estado do Bem-Estar (Welfare State) é um sistema econômico baseado na livre-empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais. Seu objetivo é proporcionar ao conjunto dos cidadãos padrões de vida mínimos, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais. Não se trata de uma economia estatizada; enquanto as empresas particulares ficam responsáveis pelo incremento e realização da produção, cabe ao Estado a aplicação de uma progressiva política fiscal, de modo a possibilitar a execução de programas de moradia, saúde, educação, Previdência social, seguro-desemprego e, acima de tudo, garantir uma política de pleno emprego. O Estado do bem-estar corresponde fundamentalmente às diretrizes estatais aplicadas nos países desenvolvidos por governos social-democratas” (SANDRONI, 1999, p. 220).

do sistema global do capital, desenhando uma particularidade brasileira diferenciada” (ANTUNES, 2004, p. 16). Nessa década ocorreram, como analisa o autor, os primeiros impulsos do processo de reestruturação produtiva no Brasil:

[...] levando as empresas a adotarem, inicialmente de modo restrito, novos padrões organizacionais e tecnológicos, novas formas de organização social e sexual do trabalho. Observou-se a ampliação da informatização produtiva, principiaram-se os usos do sistema *just-in-time*¹⁰, da produção baseada em *team work*¹¹, nos programas de qualidade total, ampliando também o processo de difusão da microeletrônica. Deu-se o início, ainda também preliminar, dos métodos denominados participativos, mecanismos que procuram o envolvimento dos trabalhadores nos planos das empresas (ANTUNES, 2004, p. 16).

Diante do processo de reestruturação produtiva, o capital procurou restabelecer o padrão de acumulação e mostrou os sintomas de uma nova configuração e dinâmica da produção e acumulação do capital, denominada por Chesnais (1997) de Mundialização do Capital, ou como pontuam outros economistas, Globalização da Economia. No intuito de diferenciar e relacionar a compreensão de mundialização e globalização, Alves (2003) diferencia e relaciona esses termos com a ênfase de que a globalização apresenta as contradições do capital, porém quando posta como mundialização do capital tende a:

[...] ser processo civilizatório humano-genérico, pressuposto negado (mas efetivo) do processo de desenvolvimento sócio-histórico do

¹⁰ Denominado Sistema de Produção Toyota ou Sistema Kanban, é também traduzido como *produção apenas-a-tempo*, é um sistema de controle de estoques desenvolvido pela empresa homônima, no qual as partes e componentes são produzidos e entregues nas diferentes seções um pouco antes de ser utilizadas. A definição mais sintética deste sistema seria “a peça certa, no lugar certo, no momento certo”. A Toyota começou a desenvolver este sistema durante os anos 30, mas só iniciou sua difusão no final dos anos 1950 e início dos 1960. A principal razão que levou a sua adoção e difusão, nas palavras de Taiichi Ohno, vice-presidente daquela empresa e um de seus principais implementadores: “O sistema Toyota de produção (*just in time-Kanban*) nasceu da necessidade de desenvolver um sistema de produção de pequenas quantidades de automóveis diferentes no mesmo processo produtivo”. Esta necessidade estava vinculada ao princípio de “suprir o mercado com aquilo que é demandado, quando é demandado, e na exata quantidade necessária”. Essa razão fundamental também ajudou não apenas a minimizar o nível de estoques, reduzindo os respectivos custos financeiros, como também as necessidades de espaço físico (tão caro no Japão) para a armazenagem dos estoques (SANDRONI, 1999, p. 317).

¹¹ Expressão em inglês significa *equipe de trabalhadores* (time de empregados) e que, na administração moderna, equivale a um grupo de trabalhadores sem supervisor, e que são encarregados de realizar um conjunto diversificado de tarefas, tendo para isso certa autonomia para tomar decisões (microdecisões) quanto ao ritmo de trabalho, à programação da jornada etc. (SANDRONI, 1999, p. 593).

capital. [...]. Deste modo, utilizando a sintaxe dialética, poderíamos dizer que a globalização é posta como mundialização do capital, mas possui como pressuposto negado o processo civilizatório humano-genérico, que é implícito ao desenvolvimento moderno da forma sócio-histórica do capital (ALVES, 2003, p. 37).

Chesnais (1997) assinala que as políticas de caráter neoliberal, tais como a liberalização do comércio e da produção, a desregulamentação da economia e a privatização das empresas que os Estados capitalistas adotaram ao final da década de 1970 ampliaram a liberdade de o capital mover-se e desdobrar-se à vontade internacionalmente. O capital vive um processo de centralização internacional do capital industrial que para Chesnais (1997, p. 26) é uma manifestação do capital sob a forma de produção quantitativa e qualitativa do movimento de “centralização e concentração do capital industrial”¹². O capitalismo financeiro internacional inaugura uma crise estrutural que propiciou um acirramento no ciclo de contradições do capital, com a reestruturação produtiva do capital. A lógica do neoliberalismo e a democracia global como instrumento desses ditames reforçaram a vertente de pensamento de que para se reorganizar o capital urge por mudanças, por reformas estruturais: os chamados ajustes estruturais.

Soares (2003, p. 19) assevera que os ajustes estruturais feitos sob a égide da doutrina neoliberal produziram as políticas neoliberais na educação. Portanto, são “políticas de ajuste que fazem parte de um movimento de ajuste global que se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva”. Esse processo de ajuste estrutural, na visão da autora, gera agravamento das desigualdades e aumento da exclusão, podendo até ser denominado desajuste social por meio do agravamento das condições de desigualdade estrutural, como também gerou novas condições de exclusão social e generalização da precariedade em diversos setores sociais. Em seus termos:

¹² “O capital tem dois aspectos distintos. Em relação ao processo de trabalho, existe como uma massa concentrada de meios de produção que comanda um exército de trabalhadores; em relação ao capitalista particular, representa a parte da riqueza social concentrada em suas mãos como capital. Esses aspectos do capital são, por sua vez, objeto de dois processos distintos: o processo de crescente concentração através da acumulação, que Marx chama de concentração do capital; e o processo de crescente concentração através da concorrência e do crédito, que ele chama de centralização do capital.” [...] Em síntese, “a acumulação concentra capital no processo de trabalho, mas tende a descentralizar a sua propriedade” (BOTTOMORE, 2001, p. 57).

As mudanças sociais são muito profundas e suas possibilidades de reversão são diretamente proporcionais ao grau de destruição provocado pelas políticas de ajuste, não por acaso denominadas “estruturais”. A velocidade da destruição também é muito maior do que o tempo de reconstrução e/ou de reversão de suas conseqüências [...] (SOARES, 2003, p. 22).

No bojo dessas transformações, denominadas ajustes estruturais neoliberais, o Estado se reformou e configurou-se como Estado mínimo¹³ para a área social. Foi apregoadada ao Estado a necessidade de reformulações em suas ações e políticas. O conceito de Estado diante da perspectiva teórica que permeia as análises desta pesquisa tem como base: a) que o Estado não pode ser entendido por si mesmo, mas nas relações materiais de existência, pois o modo de vida material determina os processos sociais, político e espiritual (MARX; ENGELS, 1986); b) o Estado é histórico, concreto, de classe. É o Estado máximo para o capital, pois no processo de correlação de forças é o capital que detém a hegemonia; e c) As mudanças constitutivas na política educacional são parte da materialidade da redefinição do papel do Estado.

A reforma do Estado ocorrida no Brasil foi proposta como uma alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa de crescimento econômico. Por meio da influência do neoliberalismo disseminou-se a valorização de uma política pautada na revalorização do mercado – uma retomada atualizada dos princípios do liberalismo do século XIX. No Brasil, a redefinição do papel do Estado brasileiro, mesmo sendo diferente em outros países devido a suas próprias diferenças econômicas em relação ao centro/periferia, passou por dois momentos. Primeiro, caracterizou-se por um período de retomada da ofensiva do neoliberalismo no qual o Estado foi criticado pelo seu caráter intervencionista e configurou-se sob uma redução do seu tamanho como uma condição ao livre funcionamento do mercado. Na área social, a redução do papel do Estado caracterizou-se na mercantilização dos serviços sociais, uma ação pouco recomendável que deveria ser substituída pela atuação do setor privado – o chamado terceiro setor da economia. Nesse enfoque, a “[...] mercantilização dos serviços sociais – mesmo os essenciais, como saúde e educação – também é vista como ‘natural’: as pessoas devem pagar pelos serviços para que estes sejam ‘valorizados’” (SOARES, 2003, p. 12).

¹³ Refiro-me a um Estado minimalista para a área social, aos investimentos sociais. Todavia, um Estado que nas intervenções econômicas é mais forte para o rompimento com o modelo estabelecido (KRAWCZYK; VIEIRA, 2003).

A reestruturação produtiva do capital tornou os Estados ameaçados em seu poder autônomo. Mesmo assim, estes mantiveram o poder de disciplinar o trabalho e “intervir nos fluxos de mercados financeiros, porém tornaram-se vulneráveis a crises fiscais e à disciplina do dinheiro internacional” (HARVEY, 1992, p. 181).

Para o ex-ministro da Administração e Reforma do Estado Bresser Pereira (1997), a crise na década de 1980 seria consequência do funcionamento irregular do Estado, de sua falta de efetividade, do seu crescimento distorcido, dos seus custos operacionais, do seu endividamento público e de sua incapacidade de se adequar ao processo de globalização em curso. Essas exigências reduziram a autonomia e a capacidade dos Estados Nacionais para gerirem suas próprias políticas econômicas e sociais. Nesse sentido, afirma o ex-ministro:

A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7).

O outro momento da Reforma do Estado caracterizou-se pelo caos provocado pelas políticas neoliberais que reforçaram a retórica da ‘reforma’ como um caminho para a promoção das chamadas políticas sociais, para a atenção ao agravamento do problema do desemprego e da pobreza e para a necessidade de regular minimamente o movimento do capital (SILVA, 2003).

A reforma do Estado brasileiro foi uma das estratégias acatada pelo governo FHC (1995-2003), tendo sido criado um ministério próprio para isso, o MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado¹⁴. Em 1995, Bresser Pereira, ministro do MARE apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do

¹⁴ “Nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique, enquanto Luiz Carlos Bresser-Pereira foi o ministro, a reforma foi executada ao nível federal, no MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Com a extinção do MARE, por sugestão do próprio ministro no final desse período, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas” (Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. Acesso em: 11 mar. 2011).

Estado. Conforme expressa claramente o documento “[...] a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12).

Há uma diferenciação entre Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado. Ao tratar da Reforma do Estado, o projeto é amplo e aborda as várias áreas do governo, enquanto que a Reforma do Aparelho do Estado é mais restrita e centra-se no processo de tornar a administração pública mais eficiente e voltada para a cidadania. O documento Plano Diretor da Reforma do Estado¹⁵, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), depois de ampla discussão, foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em reunião de 21 de setembro de 1995, submetido ao Presidente da República FHC, que o aprovou na forma que ora se encontra em publicação, definindo que:

A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. [...] A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 12).

Nesse documento, encontra-se evidente a preferência por um Estado Mínimo com a pretensão pelo capital social: “[...] o Estado reduz seu papel de executor ou prestador de serviços, mantendo-se no papel de regulador dos serviços sociais” (BRASIL, 1995, p. 13). O Estado se autodenominou como apenas um promotor dos serviços sociais para manter o controle social direto com a participação da sociedade, ou seja, estimulando outros setores através da “publicização” – a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso do serviço de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

Nessa proposta, defende-se a articulação entre a esfera de poder estatal e a esfera privada. A sociedade civil deve trabalhar em parceria com o Estado no intuito de resgatar as solidariedades, as “[...] posturas mais harmônicas, flexíveis, dialógicas e cooperativas” (NEVES, 2005, p. 52). O pressuposto teórico pauta-se na Teoria do Capital Social¹⁶ que nas políticas educacionais ganhou projeção com a aplicação dos postulados de Putnam (1993), que esteve presente também nas definições de políticas das OOs como o Banco Mundial, CEPAL, Unesco. Tais pressupostos culminaram nas políticas de desenvolvimento econômico que tratou de ser um conjunto de políticas com novas soluções para velhos problemas como a pobreza, desemprego estrutural e precarização do trabalho, porém extensivos e intensificados nas últimas décadas.

Essa teoria, de acordo com Putnam (1993, p. 177), “[...] diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuíam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas. [...]. O capital social facilita a cooperação espontânea”. Tal teoria está pautada justamente no desempenho institucional, calcado no contexto democrático, em que a sociedade e a história condicionam o seu desenvolvimento. O capital social adquire um caráter extremamente cívico, ou seja, os cidadãos em sua vida pública são chamados para o envolvimento com as políticas sociais, dentre elas as educacionais, participando de sua formulação, gestão e implementação. Outro autor que também defende a Teoria do Capital Social e a passagem da responsabilidade para a terceira via é Giddens (2001). O teórico postula que:

[...] em muitos países o Estado, nacional e local, tornou-se demasiado grande e pesado. A ineficiência e o desperdício que as instituições do Estado frequentemente exibem proporcionam um terreno fértil para o crescimento no neoliberalismo e diminuem a reputação de toda a esfera pública. Enquanto as empresas privadas reduziram seus quadros, adotando hierarquias horizontalizadas e buscando aumentar sua capacidade de resposta às necessidades do cliente, as limitações das instituições do Estado burocrático se destacam por fazer o contrário (GIDDENS, 2001, p. 63).

¹⁶ “Embora não seja um termo novo, ressurgiu mais intensamente nos anos 1990, em várias áreas do conhecimento, com diferentes abordagens teóricas, resultando em múltiplos significados e direcionamentos. Isso impossibilita uma definição universal e objetiva do termo. De modo geral, é compreendido como um recurso social, individual e coletivo, normativo e cultural que possibilita proveitos materiais e simbólicos” (MOTTA, 2010, verbete Capital Social).

As análises de Melo e Falleiros (2005) destoam das preposições de Giddens (2001). Compreendem as autoras que a redefinição do papel do Estado nos anos de 1990 se deu a partir de uma suposta constatação de que a crise enfrentada pelo capitalismo mundial decorria da natureza burocrática e regulatória do Estado, que a classe dominante e dirigente brasileira instituiu vários mecanismos para minimizar tanto o raio de ação do Estado em sentido estrito na vida em sociedade como o seu papel na condução dessa sociedade, como afirmam:

[...] Tal cruzada contra o Estado esteve acompanhada pela apologia do mercado como instância central para organizar a vida coletiva, empreendendo-se uma árdua defesa pela privatização de empresas públicas e a implantação de políticas públicas sociais sob a justificativa de que o mercado, como mecanismo de regulação, seria muito mais eficaz do que o Estado, obtendo melhores resultados com menores custos (MELO; FALLEIROS, 2005, p. 175).

Outra configuração da reforma do Estado esteve pautada na proposta de mudança na própria governança da administração pública do Estado mediante uma concepção de governança pautada na gestão democrática que desvelou concomitantemente com o suposto caráter modernizador do Estado em sua administração pública, pois a proposta da necessária gestão serviria para adequar os princípios da reforma econômica em nível mundial para a rearticulação do capital. Bresser-Pereira (1997), ao propor o plano para a reforma do aparelho do Estado, afirmou que:

Com a finalidade de colaborar com esse amplo trabalho que a sociedade e o governo estão fazendo para mudar o Brasil, determinei a elaboração do “Plano Diretor do Aparelho do Estado”, que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. O grande desafio histórico que o país se dispõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta as políticas de cunho social que precisa implementar. Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 6).

Há uma estreita relação entre as novas concepções de uma governança eficiente do Estado com o mercado e a sociedade civil. Assim, como o Estado propala a sua própria reforma modernizadora, divulga também, para os demais setores da sociedade, a mesma recomendação. Esse processo refere-se a uma rearticulação do capital, o qual impõe mudanças para além da esfera econômica, mas que representam sustentáculos para a regulação da economia. Desta forma, o Estado estabelece uma relação denominada, estrategicamente, parceria com as esferas sociais e promove mudanças em sua administração fazendo jus a seu papel de Estado-regulador¹⁷. Ressalta o pesquisador português que:

[...] o Estado [...] entendido como a organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controlo social – funções essas também mutáveis e com configurações específicas, e tornando-se, já na transição para a *modernidade*, gradualmente indispensáveis ao funcionamento, expansão e consolidação do sistema econômico capitalista (AFONSO, 2001b, p. 16).

Por meio da influência da doutrina da gestão empresarial contida na proposta de um governo empreendedor e inovador (OSBORNE; GAEBLER, 1998), a concepção de Estado e sua atuação no Brasil foi rearticulada, tomando como exemplo o já ocorrido em outros países, como nos Estados Unidos. Posso afirmar que a reforma da administração pública no Brasil também se baseou na concepção de administração gerencial com orientações dos princípios da reforma da administração pública nos EUA.

¹⁷ É importante destacar que o termo Estado-regulador acentua o fato de o Estado ter deixado de ser produtor de bens e serviços para se transformar sobretudo em regulador do processo de mercado. Porém “[...] há hoje, no que diz respeito à reforma do Estado e às suas conexões com a realidade multidimensional da globalização e das instâncias de regulação supranacional, uma miríade de designações que acentuam outras dimensões e formas de actuação, e que não podem, por isso mesmo, deixar de passar despercebidas a um investigador atento e crítico.” Existem outras especificidades de ações do Estado com seus respectivos termos definidas na literatura especializada, e que revelam sua diversidade de papéis, como: Estado-reflexivo, Estado-activo, Estado-articulador; Estado supervisor; Estado-avaliador; Estado-competidor. Tais ações “[...] são decorrentes da transnacionalização do capitalismo e da actuação de instâncias de regulação supranacional – efeitos esses que são desigualmente sentidos consoante a situação de cada país no *sistema mundial*, embora sejam necessariamente (re)interpretados ou recontextualizados ao nível nacional” (AFONSO, 2001b, p. 25).

As reformas administrativas, de acordo com na maioria dos países, no Brasil, nos EUA e na União Europeia ocorreram impelidas pelo Consenso de Washington¹⁸, no qual a teoria da *New Public Management*¹⁹ (NPM – Nova Gestão Pública), concretizada por etapas, afetou muitos países com elementos de continuidade entre eles. António Teodoro endossa a situação desse contexto ao enunciar que o desenvolvimento deixou de ser um projeto conduzido pelo Estado-nação, na base dos tradicionais estímulos ao mercado mundial para:

[...] depender cada vez mais do mercado mundial, sob a condução de um gerencialismo global (“global managerialism”) que tem no chamado consenso de Washington os seus dez mandamentos: disciplina fiscal, prioridades na despesa pública, reforma fiscal, liberalização financeira, taxas de câmbio, liberalização do comércio, investimento estrangeiro directo, privatização, desregulamentação e direitos de propriedade (TEODORO, 2008, p. 25).

Atesta o autor que ainda, depois de mais de 20 anos de reforma, observa-se que tais medidas “[...] colaboraram muito pouco em termos de estabilidade ou satisfação”. A reforma da administração pública após a década de 1980 pautou-se na *middle-range theory*²⁰, ou seja, no referencial teórico que define a nova administração pública para os países em desenvolvimento:

¹⁸ Trata-se dos resultados dos encaminhamentos tratados nas reuniões de economistas do FMI, do Bird e do Tesouro dos Estados Unidos realizadas em Washington D.C. no início dos anos 1990. Foram provenientes dessas reuniões recomendações dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento, para que estes adotassem políticas de abertura de seus mercados. Recomendaram a configuração de um “Estado Mínimo”, isto é, “[...] um Estado com um mínimo de atribuições (privatizando as atividades produtivas) e, portanto, com um mínimo de despesas como forma de solucionar os problemas relacionados com a crise fiscal: inflação intensa, déficits em conta corrente no balanço de pagamentos, crescimento econômico insuficiente e distorções na distribuição da renda funcional e regional.” No que se refere à América Latina, o resultado mais importante dessas políticas foi o combate à inflação nos países em que, durante os anos 1980 e mesmo no início dos anos 1990, ela atingia níveis intoleráveis. Outra recomendação é o livre funcionamento dos mercados, com a eliminação de regulamentações e intervenções governamentais. As consequências na área social foram desalentadoras: um misto de desemprego, recessão e baixos salários, conjugado com um crescimento econômico insuficiente (SANDRONI, 1999, p. 123).

¹⁹ Refere-se a uma nova gestão pública. Uma filosofia de gestão promovida por reformas no setor público e que foi utilizada pelos governos desde a década de 1980 para a modernização dos setores. A principal hipótese nessa proposta é que a orientação de *mais mercado* no setor público contribuirá para uma maior eficiência de custos para os governos, sem ter efeitos colaterais negativos em outros objetivos e considerações. No Brasil a reforma da gestão pública iniciou em 1994 (Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2618>>. Acesso em: 20 jun. 2010).

²⁰ Teoria de médio alcance.

[...] foi estimulada pela necessidade de encontrar respostas para problemas como: eficiência, eficácia, efetividade, legitimidade democrática, impacto das tecnologias da informação na administração, entre outros e por avanços em uma série de disciplinas ligadas à teoria organizacional, ciência política e economia (Neo-institucionalismo e *Public Choice*). A partir dessas novas idéias procurou-se abandonar a generalização e aproveitar o grande número de informação publicada sobre a administração pública dos mais diferentes países no mundo (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 64).

Com a globalização econômica, os ajustes configurados na concepção da Administração Pública pautaram-se em uma concepção denominada “Administração Pública Comparada”. As mudanças na teoria e na prática da administração pública abandonaram as tendências tradicionais e a forma isolada, paroquial, dos países pensarem sua própria administração pública, buscando dessa forma uma homogeneidade na nova ciência da administração pública comparada, nos diferentes países, e com isso houve:

[...] uma maior discussão dos problemas administrativos e das soluções encontradas, bem como uma ampla difusão dos estudos sobre o tema, em especial, os relatórios e trabalhos elaborados pela OCDE, FMI, BIRD, American Society for Public Administration e European Group for Public Administration. A globalização fomentou as mudanças na teoria e na prática da administração pública, abandonando as tendências paroquiais que têm permeado a ciência da administração nos diferentes países (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 65).

Com o predomínio da tendência homoneigizante na Administração Pública por meio da proposta da *New Public Management*, ainda há características distintas nessas reformas (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008). Tais características são propiciadas pelos diferentes aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais específicos de cada país ou continente onde se evidencia uma tendência de adaptação da proposta, de forma quase individual, para produzir receitas nacionais diversas (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Os postulados de Osborne²¹ e Gaebler (1998) ao retratar as mudanças na administração pública americana pautam-se na *New Public Management* (NPM), que foi a nova concepção de gestão pública para os Estados Unidos na década de 1990. Os princípios de Osborne e Gaebler (1998) se transformaram em programa de reforma do governo federal por meio de um processo de resignificação que caracterizaram o governo inovador, fruto da necessária proposta neoliberal reformadora do Estado que culpabilizou a crise econômica da década, como advinda da velha forma de governo – modelo burocrático tradicional²². Assim, os autores destacam as diretrizes da concepção da administração pública empreendedora via mercantilização dos serviços públicos sociais:

[...]. A maioria dos governos empreendedores promove a competição entre os que prestam serviços ao público. Eles dão poder aos cidadãos, transferindo o controle dessas atividades da burocracia para a comunidade. Medem a atuação das suas agências, focalizando não os fatores utilizados, os insumos, mas sim, os resultados. Orientam-se pelos seus objetivos – sua missão, em vez de regras e regulamentos. Redefinem seus usuários como clientes, oferecendo-lhes opções – entre escolas, programas de treinamento, tipos de moradia. Evitam o surgimento de problemas, limitando-se a oferecer serviços à guisa de correção ou remédio. Investem suas energias na produção de recursos, concentrando-se simplesmente nas despesas. Descentralizam a autoridade, promovendo o gerenciamento com participação. Preferem os mecanismos do mercado às soluções ao público, mas, também na catálise de todos os setores – público, privado e voluntário – para a ação conjunta dirigida à resolução dos problemas da comunidade (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 20).

²¹ Importante destacar que David Osborne, um dos autores principais da ideia de reinvenção do governo, participou como integrante da equipe de alto comando responsável pela preparação do primeiro relatório do *National Performance Review* (NPR) no governo Bill Clinton (REZENDE, 1998).

²² Bresser-Pereira (1998, p. 9), ao justificar a necessidade da reforma gerencial na administração pública, explica que “[...] A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Com a emergência do capitalismo e da democracia, tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Começa a tomar forma assim a administração burocrática moderna, racional-legal (nos termos de Weber); surge a organização burocrática, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, em uma burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos.”

Os autores propuseram ainda que os mesmos princípios fossem aplicados nos setores sociais dos sistemas de saúde, educação e justiça. Apontavam para as políticas educacionais uma proposta de reinvenção do ensino público em torno da proposta de reestruturação da gestão educacional e escolar para gerir eficiência e resultado na escola:

[...] maior escolha para os pais, um sistema de avaliação focalizando resultados, no lugar do cumprimento de regras e regulamentos; descentralização da autoridade e da responsabilidade pelas decisões em favor da escola local; um sistema de pessoal que premie efetivamente o sucesso dos estudantes e faça com que o insucesso tenha conseqüências efetivas; além da participação ativa e sustentada dos pais e da comunidade empresarial (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 343).

Já nos anos 1980, no governo Reagan (1981-1989), os pilares dessa reforma foram propostos por meio da preocupação com o controle dos custos do governo e uma maior austeridade fiscal se tornou objetivo programático da agenda de reformas administrativas. Pela primeira vez, essas reformas “[...] se associariam de modo mais intenso com a questão da restrição de recursos, onde os imperativos de eficiência e qualidade na gestão pública se tornam os princípios balizadores de tais políticas públicas” (REZENDE, 1998, p. 93).

Al Gore Jr., ex-vice-presidente na administração Bill Clinton (1993-2001), foi um dos precursores dessa proposta nos anos de 1990. A pedido do Presidente Clinton, elaborou um relatório sobre a administração pública norte-americana no qual apregoava a sua necessária reinvenção. O Relatório apresentou cerca de 380 recomendações e 1200 medidas concretas para mudanças com base em uma nova filosofia de gestão. O enfoque de governança empreendedora representou o novo contrato sobre o funcionamento dos serviços públicos como uma nova administração eficaz, eficiente e capaz de dar respostas aos problemas. Como o autor enfatizou, “[...] diz respeito à mudança da rotina burocrática para a obtenção de resultados concretos, criando uma Administração Pública que funcione melhor e gaste menos” (AL GORE JR., 1996, p. 25).

Denominou-se a proposta de reinvenção da administração pública *National Performance Review* (NPR) sob a missão de que essa gestão funcionasse melhor e gastasse menos: “[...] Chegou a altura de pôr a Administração Pública a trabalhar para os cidadãos, aprender a fazer muito com pouco e a tratar os contribuintes como

clientes” (AL GORE JR., 1996, p. 33). Essa proposta baseou-se em quatro princípios-chave: 1) Eliminar a burocracia; 2) Pôr os clientes em primeiro lugar; 3) Dar competências aos funcionários para obter resultados; 4) Regressar ao fundamental: melhor administração por menos dinheiro.

Esse modelo de reinvenção do Estado chegou ao Brasil primeiramente com a proposta de reforma do aparelho do Estado a partir da década de 1990. Configurou-se em um transplante desse paradigma de gestão pública eficiente com menos gastos, no qual se visualizaram uma ação reduzida do Estado nas políticas sociais, a redefinição das fronteiras entre público e o privado e a constituição de esfera do público não-estatal, bem como a redefinição das relações entre o Estado, sociedade civil e mercado.

A apropriação dessa proposta no setor educacional deve ser analisada primeiramente no campo da gestão educacional, em seu aspecto macro que envolve a reconfiguração do planejamento educacional, no qual tem a influência direta sob interesses de reestruturação capitalista. Nessa relação, desencadearam-se as reformas educacionais preconizadas, financiadas, orientadas e avaliadas no âmbito da missão estabelecida pelas OOs do sistema ONU. Tal questão será aprofundada neste estudo na seção 4, quando focalizo as análises das influências das OOs na configuração da política para o financiamento e gestão da educação.

Ao término desta unidade, destaco quatro eixos desencadeantes das determinações históricas e basilares na condução e definições das políticas para o financiamento e gestão da educação básica no Brasil.

Primeiramente, houve uma **intenção de qualificar a pobreza** a fim de inserir os desempregados nos setores informais da economia por meio do desenvolvimento das condições de incentivos no mercado, de promover nas instituições sociais e políticas a infraestrutura e a tecnologia para tal fim. O Estado apenas investe no papel de promotor dos serviços sociais básicos aos pobres, como saúde, planejamento familiar, nutrição e educação primária, com o objetivo de proporcionar a equidade social.

Um segundo eixo está na questão de que a **globalização da economia representou uma estratégia do capital para a reorganização da crise financeira**, as mudanças estruturais na redefinição do papel do Estado, bem como todas as políticas de ajustes econômicos fizeram parte do conjunto de resultantes que possibilitaram base para a expansão e manutenção do capital financeiro internacional. As OOs, como no caso do Banco Mundial, favoreceram as políticas

sociais uma orientação de continuidade ao processo do “suposto” desenvolvimento humano que ocorreu apesar da falência do processo de industrialização e desenvolvimento econômico.

O terceiro eixo denota que **a reforma do Estado, resultante de uma tentativa de tornar-se competitivo para a atração de capitais, utilizou-se de regras** que desregulamentaram a economia, minimizaram as barreiras ao comércio, tornaram o livre fluxo de capitais, produziram o gasto social, privatizando e descentralizando o Estado nacional. Essa semelhança de enfoque caracterizou também o contexto educativo visto como insumos. Observou-se que a redefinição administrativo-gerencial do papel do Estado também se configurou em instrumento difusor de uma nova pedagogia da hegemonia.

O quarto eixo evidencia que a implantação de uma **gestão educacional, modelada pelo paradigma mercadológico empresarial, se processou mediante a racionalidade técnica capitalista**. A educação tornou-se um serviço competitivo e não exclusivo do Estado. Houve a concretização de novas formas de organização do poder que receberam a ilusória sensação de uma gestão participativa. Desenvolveram-se medidas concentradas na centralização do Estado mediante a elaboração de suas normas e regulamentos para uma efetivação das políticas recomendadas, construção de mecanismos competitivos e eficientes, parcerias com a sociedade civil na qual esta assumiu o papel de prover os bens e serviços.

Compreender as diretrizes gerais para a gestão educacional na década de 1990, bem como seus modelos representam os nexos que se coadunam com as diretrizes para o financiamento da educação é uma tarefa precípua para a compreensão dos nós que percorrem nas definições e indefinições do financiamento educacional no Brasil.

2.1.2 Os modelos de gestão educacional e sua relação com o financiamento da educação

Meu objetivo nesta unidade é analisar os pressupostos históricos da gestão educacional a fim de estabelecer os vínculos entre o financiamento e o tipo de gestão mais especificamente a partir da década de 1970 para apreender os contornos e os desdobramentos dessa gestão na década de 1990. Refiro-me à compreensão dos processos de idealização, concretização e consolidação da

política para o financiamento da educação. Destaco que essa política define a vinculação, a arrecadação e a redistribuição dos recursos financeiros para a educação, como também define a sua planificação e aplicabilidade no sistema educacional. Mesmo sendo a política para o financiamento e a gestão da educação indissociável, cada uma delas apresenta especificidades que devem ser compreendidas para a identificação dos nexos entre essa indissociabilidade.

O termo “*Gestão Educacional*” é recente no debate dessa temática no Brasil. Paro (1997) esclarece que a origem e a introdução desse conceito na educação se deram em virtude da crítica ao caráter conservador e autoritário da Administração nas décadas de 1970 e 1980. O termo *gestão* foi introduzido nas recentes políticas educacionais para evidenciar o seu compromisso com a transformação social e com a democratização do ensino e da escola. Portanto, o caráter político e pedagógico da administração educacional nas novas demandas de transformação deveria se sujeitar a sua dimensão técnica. O termo “*Gestão da Educação*” manifesta um significado distinto de gerenciamento, do comando e controle tecnocrático-autoritário na escola.

Sander (2007), ao tratar sobre a história da administração da educação no Brasil, não fez distinção dos termos *administração*, *gestão*, *governança* ou *governação* e também não explicitou as definições das suas derivações adjetivadas ou possessivas como *educacional*, *educativa*, *escolar*, *da educação*, *da escola*, *do ensino*. No mesmo sentido, também não focalizo minhas análises nessas conceituações²³, pois não compõem a trama dos objetivos propostos para o foco dessas análises. Centralizo, por conseguinte, na *gestão educacional*, definida aqui como a *gestão da educação nacional* e, portanto, que se reporta a:

[...] um amplo espectro de iniciativas desenvolvidas pelas diferentes instâncias do governo, seja em termos de responsabilidades compartilhadas na oferta de ensino, ou de outras ações que desenvolvem em suas áreas específicas de atuação. [...] se expressa através da organização dos sistemas de ensino federal, estadual, municipal; das incumbências da União, dos Estados e dos Municípios; das diferentes formas de articulação entre as instâncias normativas, deliberativas e executivas do setor educacional; e da oferta de educação escolar pelo setor público e privado (VIEIRA, 2007a, p. 60-63).

As ações da gestão educacional se desenvolvem no âmbito dos sistemas educacionais, no aspecto macro, todavia há um significativo conjunto de atividades

²³ Outros autores já apresentaram discussões acerca dessas conceituações, tais como Werle (2001, p. 147-160), Cury (2002, p. 164) e Vieira (2007, p. 53-79).

próprias da gestão educacional, a exemplo de orientações e definições gerais que dão substância às políticas educativas, assim como o planejamento, o acompanhamento e a avaliação.

O vínculo entre financiamento e gestão é indissociável porque na prática a gestão é atravessada pelas condições de implementação que demandam a disponibilidade financeira para o investimentos com os recursos humanos e as condições materiais. As circunstâncias políticas provenientes das relações internacionais e nacionais também delinham a gestão educacional e, conseqüentemente, atrelam-se ao financiamento da educação como uma ação política planejada da gestão educacional.

As mudanças ocorridas no mundo do trabalho determinaram modificações na forma de planejar, administrar e de organizar a educação e seu financiamento. Félix (1989, p. 71) argumenta que há um pressuposto lógico-formal no processo da gestão educacional. Em linhas gerais, pontua que “[...] enquanto a Administração de Empresa desenvolve teorias sobre a organização do trabalho nas empresas capitalistas, a Administração Escolar apresenta proposições teóricas sobre a organização do trabalho na escola e no sistema escolar”.

Na gestão educacional, identifiquei a aplicação de diferentes teorizações da administração de empresa. A gestão educacional deve ser entendida como resultado de um longo processo de transformação histórica, com as marcas das contradições sociais e dos interesses políticos que estão em jogo, em disputa na sociedade (LOMBARDI, 2006). A administração escolar deve ser entendida “[...] como expressão abstrata de relações que são historicamente determinadas pelas relações econômicas, políticas e sociais, que se verificam sob o modo de produção capitalista (PARO, 2005, p. 18). Complementa Lombardi (2006, p. 17-18) que:

É o entendimento desse processo de transformação que possibilita entender como se deu a organização e a transformação do **sistema educacional brasileiro**, a forma como as escolas se constituíram, os regulamentos, as normas e as leis criadas para melhor organizar o seu funcionamento, as concepções filosóficas e pedagógicas que, em cada período, nortearam as inúmeras propostas de reformas educacionais (grifo do autor).

A gestão educacional pauta-se por teorias de cunho econômico com vistas a gerar eficiência, ações estratégicas. Nas reformas educacionais, a partir da década de 1990, estiveram atreladas à política de financiamento da educação, pois essa

relação tornou-se evidente nas legislações configuradas na época. Desse modo, ao longo do desenvolvimento da educação pública ocorreram modificações e mudanças nas concepções teóricas da gestão da educação.

O cerne dessa questão reside na concepção de que a gestão educacional desencadeia políticas educacionais para a manutenção da educação como formadora da força de trabalho, na qual o investimento educacional deve propiciar, para os homens e mulheres, um retorno financeiro para o desenvolvimento do país. A Teoria do Capital Humano encontra-se totalmente articulada ao modelo capitalista. Seu caráter de uma teoria formadora de pensamento legitima as desigualdades e as relações de força e poder. Nessa teoria, o homem é considerado como capaz de escolher, livre das pressões externas do sistema capitalista, os melhores caminhos para o sucesso econômico no intuito de auferir sua renda. Dessa maneira, a Teoria do Capital Humano torna-se apologética do capital. Para Schultz (1971, p. 58), principal representante da Teoria do Capital Humano: “[...] entende-se que a educação é uma das fontes principais do crescimento econômico depois de ajustar-se às diferenças nas capacidades inatas e características associadas que afetam os rendimentos, independentemente da educação”. Destaca Schultz (1974, p. 18) que educar é:

[...] revelar ou extrair de uma pessoa algo potencial e latente; significa aperfeiçoar uma pessoa, moral e mentalmente, de maneira a torná-la suscetível de escolhas individuais e sociais, capaz de agir em consonância; significa prepará-la para uma profissão, por meio de instrução sistemática.

Mediante a lógica de uma gestão da educação como fator estratégico e tomando como cerne as orientações das OOs foram desenvolvidos programas e ações nos quais a educação se concentrou na preparação de mão de obra para atender às necessidades da industrialização. As políticas para o financiamento da educação também acompanharam essa estratégia. Assim, a educação desenvolveu-se em função do mercado de trabalho para a promoção de indivíduos mais eficientes e economicamente produtivos. Vários investimentos e políticas educativas que ocasionaram o crescimento de matrículas, expansão de colégios e universidades se deram de forma específica antes da década de 1990, e a partir da década de 1970 ocorreu o início dessa expansão. Comprovou-se que esse investimento colaborou para expandir a educação, mas não alcançou resultados esperados. E o otimismo

pedagógico desse período entrou em crise, transformando-se em uma desilusão e pessimismo. As avaliações desse período revelaram que o valor econômico foi uma dimensão importante, mas não suficiente, para um financiamento educacional suficiente e adequado.

Importante destacar, ainda que brevemente, que a gestão educacional no Brasil, entre o período de 1950 a 1960, percorreu uma fase pautada no modelo sociocultural da administração escolar no Brasil, e de acordo com Sander (2007), foi marcada pela intersecção de contribuições conceituais e analíticas das ciências sociais latinoamericanas aplicadas, particularmente, com as orientações do pensamento estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) por meio da Teoria do Desenvolvimento. Esse período esteve pautado por uma agenda política comum entre os países da América Latina, contexto no qual originou e desenvolveu a CEPAL, e ainda mais especificamente, os aspectos condizentes à sua relação com a educação.

As políticas para o financiamento da educação nesse período (1950-1960) estavam atreladas aos interesses do modo de produção do capitalismo industrial, decorrentes desde a década de 1930 e com as necessidades impostas pela expansão e aceleração no crescimento de matrículas na escola pública. Entretanto, com a alternância de regimes governamentais pautada no Estado Moderno Democrático (1934-1937) e depois no Regime Autoritário do Estado Novo (1937-1945) e Ditadura Militar (1964-1971), o financiamento da educação vivenciou desafios e disputas com relação às definições das verbas vinculadas para a manutenção das escolas públicas, prescritas e debatidas amplamente nas Constituições Federal de 1934, 1937 e 1946:

A Constituição de 1934 foi a primeira que vinculou uma percentagem de recursos federais para a educação, a de 1937, do Estado Novo, aboliu a vinculação. A de 1946 recriou não só impostos federais vinculados, mas impostos municipais carimbados para a educação: uma percentagem do Fundo de Participação dos Municípios e outra das receitas tributárias próprias. Com a LDB de 1961 e o Governo Militar, criou-se a contribuição adicional do salário-educação, embora a vinculação de impostos federais fosse relaxada após 64 (MONLEVADE, 2001, p. 44).

A influência das entidades da sociedade civil organizada, os estudos de pós-graduação em educação e o apoio da cooperação internacional contribuíram para o fortalecimento do enfoque sociocultural na administração da educação, porque nas

décadas de 1960 e 1970 houve um renovado movimento mediante a criação e consolidação das associações de profissionais da educação, como a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)²⁴, fundada em 1961 em São Paulo. Cabe salientar que a cooperação internacional na área da gestão educacional se intensificou nesse período, pois a ANPAE, sob auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA)²⁵, Unesco e Conselho Universitário para a Administração Educacional (UCEA)²⁶ tiveram participação no I Congresso Interamericano de Administração da Educação, cujo objetivo era “[...] estudar a relação entre ciência política e administração da educação, no contexto mais amplo das ciências sociais” (SANDER, 2007, p. 56).

A partir da década de 1960, a Unesco iniciou suas sinalizações na política educacional brasileira por meio de orientações técnicas e influenciou as determinações na área da administração escolar na América Latina, especialmente via Escritório Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC)²⁷ e

²⁴ Sobre a história da ANPAE na década de 1960, o livro “Administração escolar: a trajetória da Anpae na década de 1960” (2004), organizado por Afrânio Mendes Catani e Renato de Sousa Porto Gilioli, retrata a memória por meio do resgate histórico dos primeiros tempos da Anpae e privilegia o registro histórico dos simpósios de Administração escolar ocorridos na década de 1960. Ver: CATANI, Afrânio Mendes; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. **Administração escolar: a trajetória da Anpae na década de 1960**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

²⁵ A Organização dos Estados Americanos (OEA) é a mais antiga organização internacional do mundo, remontando à Primeira Conferência Internacional Americana realizada em Washington, D.C., de outubro de 1889 a abril de 1890. Foi estabelecida em 1948 para obter entre seus Estados membros, como indica o Artigo 1º da sua Carta, “uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”. Hoje ela compreende os 35 Estados independentes das Américas e constitui o principal fórum governamental político, jurídico e social do Hemisfério (Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp>. Acesso em: 20 jun. 2011).

²⁶ O Conselho Universitário para a Administração Educacional (UCEA) é um consórcio de instituições de ensino superior dos Estados Unidos comprometido com o avanço da preparação e prática de líderes educacionais para o benefício das escolas (Disponível em: <<http://www.ucea.org/>>. Acesso em: 20 jun. 2011).

²⁷ O Escritório Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC/UNESCO) tem sua sede em Santiago, no Chile. Foi criado em 1963 com o objetivo de apoiar os Estados-Membros da região na definição de estratégias para o desenvolvimento de suas políticas educacionais. Em resposta ao mandato conferido à Unesco, os seus Estados-Membros no Fórum Mundial de Educação em Dakar em 2000, o plano estratégico da Mesa faz parte do Quadro de Ação Regional para a Educação para Todos (EFA) e do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC). Enquanto o primeiro se refere a um compromisso global para implementar o direito a uma educação de qualidade para todos, o PRELAC identifica as prioridades e desafios específicos da região para alcançar as metas da Educação para Todos (EFA). Esse trabalho é realizado em colaboração com os demais escritórios nacionais que a Unesco tem na região, bem como às Comissões Nacionais da Unesco, com a presença Estados-Membros (Disponível em: <http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=7466&URL_DO=DO_TOPIC&URL_section=201.html>. Acesso em: 20 jun. 2011).

pelo Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIEP)²⁸; pela Organização dos Estados Americanos (OEA), através de seu Programa Regional de Desenvolvimento Educacional; e pela Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) (SANDER, 2007).

No âmbito das pesquisas em educação, os estudos empíricos sobre as funções da administração da educação foram intensificados, definindo-se o perfil profissional do dirigente em educação. Ocorreu um deslocamento promissor do enfoque jurídico de natureza normativa e legalista, do enfoque organizacional de caráter pragmático e técnico e do enfoque comportamental, de orientação psicopedagógica, para o enfoque pautado na ciência social aplicada. Predominando assim, o caráter interdisciplinar, em que a pesquisa científica sobre a realidade brasileira passou a desempenhar um papel central (SANDER, 2007).

Como consequência dessas mudanças, desenvolveu-se a linha de pesquisa e de cursos de pós-graduação em política e gestão da educação, as produções nessa temática foram intensificadas e houve a consolidação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) como entidade civil independente em 1979 (SANDER, 2007).

Nas décadas de 1970 e 1980, a política para o financiamento da educação expressou as contradições decorrentes da crise da educação e do capitalismo monopolista internacionalizado. As verbas do financiamento eram insuficientes e a luta por vinculação ainda era pauta de uma agenda política que expressou a Emenda Calmon. Houve o crescimento de escolas privadas, financiadas por mensalidades e bolsas de verbas públicas (MONLEVADE, 2001). A expansão de matrícula se deu em virtude da migração das pessoas do campo para a cidade,

²⁸ O Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIEP) é um centro de formação e investigação que investe no planejamento da educação na América Latina. Foi criado em 1963 pela Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações Unidas (UNESCO) em Paris com função de construir ideias e conceitos para planejar uma educação que insira toda a sociedade no campo escolar, ou seja, procura treinar professores e gestores de redes públicas da América Latina para trabalhar em prol da educação para todos (EPT). A sede regional do IIEP está na Argentina para discutir especificamente os assuntos da educação latino-americana e promover processos de transformação educacional nessas regiões, onde se encontra um grande número de analfabetismo, pobreza, desemprego, entre outros aspectos conflitantes característicos de uma sociedade capitalista. Na área do financiamento e gestão da educação, o IIEP atua diretamente, pois considera essa política como uma de suas investigações. Trata-se da investigação sobre Custos e Financiamento, e os seguintes temas recebem prioridade nas investigações: Custos da educação para as famílias, Aliança dos setores públicos e privados e Implementação de iniciativas de educação primária gratuita (Disponível em: <<http://www.iiep.unesco.org/>>. Acesso em: 20 jun. 2011).

como também da escolaridade obrigatória de quatro a oito anos, estabelecida pela Lei nº 5.692/71. Desse modo, no período do final da década de 1970 os gastos com educação atingiram patamares mais baixos, especialmente por parte da União (MELCHIOR, 1997).

Na década de 1980, algumas questões foram apontadas por Monlevade (2001), como a ampliação do esquema de vinculação dos impostos na CF, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais, como também a crise no salário-educação, a arrecadação insuficiente e os desvios na aplicação de verbas que assinalavam o esgotamento do modelo, gerando propostas e diversas soluções alternativas de financiamento que fugiam da mediação dos governos.

Com relação à gestão da educação na contemporaneidade, o debate concentrou-se nas superações impostas pelos desafios do presente e nas perspectivas do futuro. A gestão da educação refletiu o contexto das pressões conjunturais, provenientes do processo de abertura democrática, das lutas sindicais, dos movimentos sociais e dos primeiros influxos neoliberais da mundialização da economia e de toda a atividade humana (SANDER, 2007).

Felix-Rosar (2008), ao questionar os novos paradigmas da administração da educação, denuncia que na atualidade, diante das mudanças do mercado globalizado e da ótica do neoliberalismo, há uma tendência de importação das concepções do campo da Administração Empresarial para a educação. Afirma a autora:

Os conceitos de qualidade total, de descentralização, de autonomia e de avaliação, articulados com a perspectiva do toyotismo, apresentaram-se no discurso oficial do MEC e foram amplamente reproduzidos nos diversos espaços de atuação dos educadores submetidos a um processo de “qualificação” programada conforme os “paradigmas oficiais” (FELIX-ROSAR, 2008, p. 160).

Nas décadas de 1980 e 1990, ocorreu a difusão de uma vertente da sociologia que orientou sobre “[...] a necessidade de adaptação da escola ao processo de reestruturação produtiva que parecia estar ocorrendo no Brasil, tal como acontecera nos países hegemônicos” (FELIX-ROSAR, 2008, p. 161). Predominou uma crescente preocupação sob a redefinição do papel e identidade do administrador escolar, também se focou na reconstrução teórica do campo da

gestão da educação, com vistas à superação da visão reducionista, positivista e funcionalista da administração escolar.

Buscou-se uma construção teórica, de orientação interacionista e de natureza sócio-histórica, com base nos estudos marxistas, fenomenológicos, existencialistas e anarquistas. Nessa perspectiva, os estudos publicados nos primeiros números da Revista Brasileira de Administração da Educação da ANPAE, na década de 1980, que se posicionaram contrários ao paradigma positivista de administração do consenso merecem destaque. Essa vertente concebeu o paradigma de administração da educação como prática social transformadora frente ao autoritarismo burocrático, como prática política e social que se opõe à concepção de educação como fator de produção econômica; desse modo, defendia uma gestão da educação como processo democrático (SANDER, 2007).

No início da mesma década, por influência do neoliberalismo, o paradigma heurístico²⁹, de natureza multirreferencial e multidisciplinar, também predominou nos estudos da administração da educação. Houve, então,

[...] um renovado movimento nacional e internacional pelo estudo da administração centrado no conceito de governabilidade, associado ao atual momento da globalização econômica e comercial, que se acentua no período de transição para o século XXI. Nesse contexto, multiplicaram-se os esforços nacionais e internacionais em matéria de reformas institucionais e administrativas em distintos setores da administração pública (SANDER, 2007, p. 69).

Alicerçada na vertente neoliberal, a reforma da educação, a partir da década de 1990, por meio da pedagogia corporativa, revelou uma nova transposição de conceitos e práticas do gerencialismo empresarial e comercial para o setor público. Ferreti (2002), ao interpretar a pedagogia corporativa, a que denomina pedagogia das competências, compreende que seus postulados decorrem de um processo no qual a ciência transformou-se em força produtiva, especificamente a partir da segunda metade do século XIX, situação que se intensificou no decorrer do século XX e que, ao final deste, atingiu um plano elevado e complexo. Com a automação e a informática, o conhecimento tornou-se matéria vital para o processo de acumulação capitalista. As consequências disso na organização social foi que a competição

²⁹ Relativo à hipótese. Trata-se do paradigma que deu ênfase à busca de soluções no âmbito da governabilidade e administração de empresas.

exigiu a produção de conhecimento científico cada vez mais sofisticado. Nesse sentido, a introdução de inovações tecnológicas na base física, tanto quanto na organização das empresas, criou novas exigências na formação dos trabalhadores, pautadas na Teoria do Capital Humano, com investidas ideológicas que pretendiam e apregoavam o sucesso pessoal e empresarial.

Essas mudanças ocasionaram uma forma de gestão em que suas ações estivessem atreladas na eficiência e produtividade, no planejamento estratégico, na racionalização administrativa e na flexibilização laboral. Tais estratégias estiveram presentes associadas “[...] à contratação por resultados e à avaliação estandarizada de desempenho, a descentralização, a privatização e a adoção maciça da tecnologia da informação” (SANDER, 2007, p. 69).

A gestão da escola pautou-se nos princípios da qualidade total e centrou-se na preocupação com o aumento da produtividade e a eficiência econômica, com práticas que incentivaram a competitividade. Essas mudanças conceituais representaram versões revisadas das teorias econômicas do capital humano e da administração para o desenvolvimento difundidas desde as décadas de 1950 e 1960. No âmbito das estratégias que definiram o financiamento da educação para o Brasil a partir da década de 1990, visualizou-se o caráter da racionalização atrelado aos mecanismos neoliberais.

2.2 PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS: O CASO DE PORTUGAL

Este país (Portugal) preocupa-me, este país dói-me. E aflige-me a apatia, aflige-me a indiferença, aflige-me o egoísmo profundo em que esta sociedade vive. De vez em quando, como somos um povo de fogos de palha, ardemos muito, mas queimamos depressa (SARAMAGO, 1999).

O termo “educação básica” no Brasil e “ensino básico” em Portugal, na estrutura e organização do sistema educacional nesses países, possui distinções. No Brasil, a educação básica compreende o ensino na Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. O Ensino Básico em Portugal, de acordo com a Lei de Bases (Alteração da Lei nº 46/1986, de 14 de outubro pela Lei nº 115/97 de 19 de setembro), estabelece no Artigo 6º, que o ensino básico “é universal, obrigatório e

gratuito e tem a duração de nove anos”. Ingressam no ensino básico as crianças que completarem 6 anos de idade até 15 de setembro. No Artigo 8º, a mesma lei define que a organização do ensino básico compreende três ciclos sequenciais:

Lei de Bases (Alteração da Lei Nº 46/1986, de 14 de outubro pela Lei nº 115/97 de 19 de setembro)

Art. 8º [...]

- a) No 1.º ciclo, o ensino é de quatro anos de escolaridade, globalizante, e com a mediação de um único professor único, podendo ter o apoio de áreas especializadas;
- b) No 2.º ciclo, é de dois anos de escolaridade. Organizado por áreas interdisciplinares de formação básica. Desenvolve-se predominantemente com professores específicos para cada área;
- c) No 3.º ciclo, com duração de três anos de escolaridade, organiza-se por meio de um plano curricular unificado. Integra áreas vocacionais diversificadas e desenvolve-se com a mediação de um professor por disciplina ou grupo de disciplinas (PORTUGAL, 1986).

O ensino básico em Portugal compreende os nove anos do ensino no primeiro, segundo e terceiro ciclos (Anexo A), e no Brasil, o termo similar equivale apenas ao Ensino Fundamental. Nesse sentido, o estudo em questão propõe um recorte na análise, no qual debruçarei-me no levantamento de questões comparativas no tocante ao atendimento para a faixa etária dos 6 a 14 anos de idade devido ao tempo oportunizado de estudos no país.

O recorte temporal proposto se justifica por tratar-se das políticas educacionais na atualidade. As análises se concentram nas reformas atuais para a educação a partir da década de 1990. Ao longo da investigação, foi necessário retomar brevemente alguns pressupostos históricos e políticos da educação em décadas anteriores, desde 1950, com vistas a compreender as raízes da política implantada na atualidade em Portugal.

Diante do proposto e ciente da nossa limitação temporal, esta seção apresenta as seguintes discussões:

- a) Considerações a respeito de Portugal no contexto da semiperiferia portuguesa a fim de delinear as implicações dessa configuração no processo de definições da política educativa;
- b) Os antecedentes históricos do ensino básico em Portugal, cujo objetivo é apresentar brevemente os pressupostos históricos e políticos da educação portuguesa.

2.2.1 Portugal no contexto de semiperiferia da Europa: dados gerais do país³⁰

Nesta investigação, julgo necessário apresentar os dados gerais de Portugal, seu sistema político e dados censitários atuais, como também compreender a posição de Portugal no sistema mundial, principalmente após as transformações e rupturas originadas depois do ocorrido em 25 de abril de 1974, com destaque para a o fim do império colonial, a instauração de um novo regime democrático e o aprofundamento da centralidade do Estado no sistema produtivo. O conhecimento sobre o sistema mundial e o conceito de semiperiferia é relevante no entendimento do atraso educativo português e na compreensão da delimitação e definições política decorrentes na educação em Portugal.

Portugal é uma República soberana, cujo sistema político estrutura-se por órgãos de soberania, ou seja, seu sistema de governo central é administrado por: a) o Presidente da República³¹, que possui a atribuição de garantir a independência nacional e a unidade do Estado; b) a Assembleia da República, que detém o poder legislativo; c) o Governo, que é presidido pelo Primeiro-Ministro³², e d) Os Tribunais, que exercem o poder judiciário e cuja formação, composição e competência são definidos pela atual Constituição Portuguesa de 1976.

O Presidente da República, os deputados da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro são eleitos por sufrágio universal direto. É um Estado de direito democrático, unitário, possuindo em sua organização o princípio da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública³³. Os

³⁰ As informações aqui contidas encontram-se disponíveis no site do Instituto Geográfico de Portugal (IGP, 2012), no site Instituto Nacional de Estatísticas (INE), no documento Estrutura dos Sistemas de Ensino, Formação Profissional e Ensino para Adultos na Europa (UE, 2007) e nos resultados provisórios dos Censos 2011, que se referem ao XV Recenseamento Geral da População e o V Recenseamento Geral da Habitação, abreviadamente (INE, 2011).

³¹ Aníbal Cavaco Silva é o atual e o 19º Presidente da República. Foi eleito por sufrágio universal em 2006 e reeleito em 2011. Pertence ao Partido Social Democrata (PSD). Disponível em: <<http://www.presidencia.pt/?idc=3>>. Acesso em: 22 maio 2012.

³² O atual Primeiro-Ministro de Portugal é Pedro Passos Coelho, do Partido Social Democrata (PDS). As informações sobre os Primeiro-ministros anteriores estão disponíveis no site do governo português. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/primeiro-ministro/pedro-passos-coelho.aspx>>. Acesso em: 22 maio 2012.

³³ A Administração Pública em Portugal é vasta e complexa. Tem um duplo sentido: sentido orgânico e sentido material. No sentido orgânico, a administração pública é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam à satisfação regular e contínua das necessidades coletivas. No sentido material, a administração pública é a própria atividade desenvolvida por aqueles órgãos, serviços e agentes. No seu sentido orgânico, distinguem-se três grandes grupos de entidades: Administração direta do Estado, regulamentada pela Lei nº 4/2004 de 15 de janeiro; Administração indireta do Estado, regulamentada pela Lei nº 3/2004 de 15 de janeiro e a Administração Autônoma. Ver: <<http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autônomas, dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de Governo próprio. Nessas regiões, os órgãos de governo são a Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional, e a soberania da República possui representantes que são nomeados pelo Presidente da República após audição ao Governo. Os órgãos de poder local são as autarquias: municípios e freguesias (SISTEMA POLÍTICO, 2012).

Portugal situa-se na Península Ibérica, ao sudoeste da Europa. Sua localização geográfica o torna o país mais ocidental da Europa. Tem como fronteiras, ao norte e leste, a Espanha, e ao sul e oeste, o Oceano Atlântico. Sua área total é de 92.152 km² e tem uma população 10.561.614 milhões de pessoas (INE, 2011). Com base nos resultados obtidos nos censo anteriores verifiquei que houve um crescimento demográfico na última década (2001-2011) de 2%, porém inferior à década anterior (1991-2001), que obteve um crescimento de 5%, como evidencio na figura abaixo.

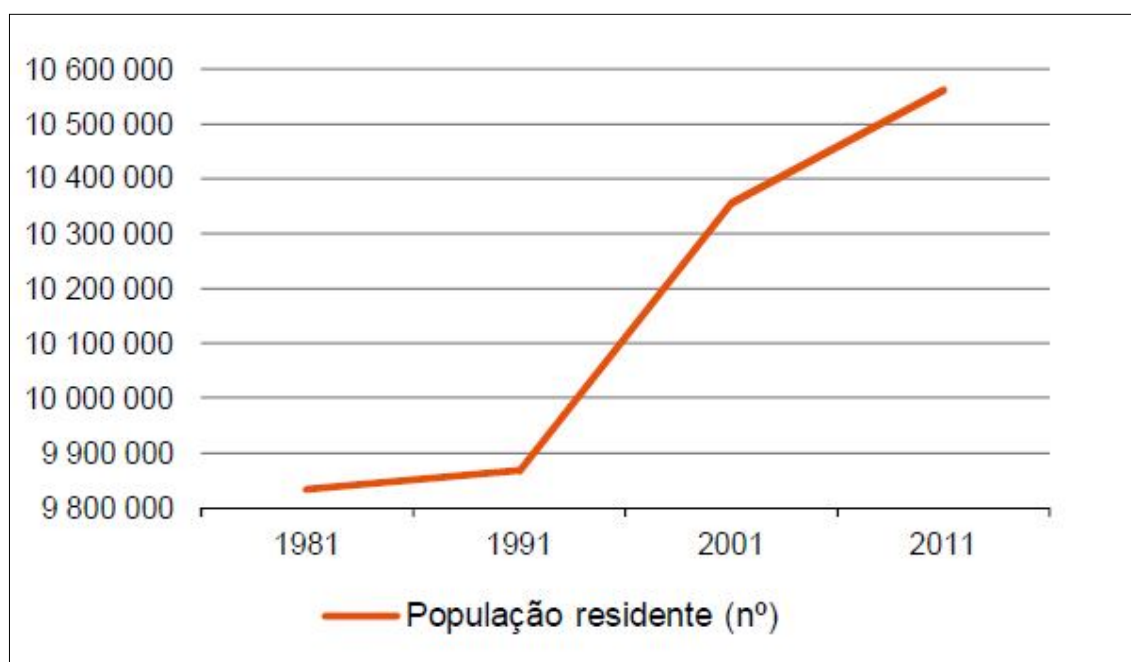


Figura 1: Evolução da população residente em Portugal (1981-2011)

Fonte: INE. Censo 2011: resultados provisórios.

O total da população que atualmente reside nos vinte e nove distritos e pode ser visualizada conforme a distribuição no Quadro 7.

DISTRITO	POPULAÇÃO RESIDENTE
Viana do Castelo	244.836
Braga	848.165
Porto	1.817.119
Vila Real	206.661
Bragança	136.252
Aveiro	714.218
Viseu	377.629
Guarda	160.925
Coimbra	429.987
Leiria	470.895
Lisboa	2.250.382
Castelo Branco	196.262
Santarém	453.633
Portalegre	118.448
Setúbal	851.232
Évora	166.706
Beja	152.728
Faro	451.005
Ilha de Porto Santo	5.483
Ilha da Madeira	262.302
Ilha de Santa Maria	5.552
Ilha Terceira	56.437
Ilha São Jorge	9.171
Ilha do Pico	14.148
Ilha de São Miguel	137.830
Ilha do Faial	14.994
Ilha das Flores	3.793
Ilha do Corvo	430
Graciosa	4.391
Total	10.561.614

Quadro 7: Distribuição populacional por Distrito em Portugal Continental (2011)

Fonte: Elaborada a partir dos dados fornecidos nos Censos 2011 (INE, 2011).

As estatísticas dos Censos 2011, se comparadas aos censos anteriores, apontam que em termos regionais, o crescimento demográfico da última década mostrou que a região do Alentejo diminuiu a sua população em cerca de 2,5% se comparada a 2001 (INE, 2011). A região Centro também registrou uma redução de menos de 1% da população em relação à década anterior. O Norte manteve a mesma população ao longo da última década e as demais regiões estimaram acréscimos que foram significativos no Algarve (14,1%) e na Região Autónoma da Madeira (9,3%), como podemos notar na Tabela 1:

Tabela 1: População residente e taxa de variação por NUTS³⁴ II, 1991, 2001 e 2011

ZONA GEOGRÁFICA	População residente				Varição 1981-1991	Varição 1991-2001	Varição 2001-2011	Varição 1981-1991	Varição 1991-2001	Varição 2001-2011
	1981	1991	2001	2011	Nº			%		
Portugal	9 833 014	9 867 147	10 356 117	10 561 614	34 133	488 970	205 497	0,35	4,96	1,98
Continente	9 336 760	9 375 926	9 869 343	10 047 083	39 166	493 417	177 740	0,42	5,26	1,80
Norte	3 410 099	3 472 715	3 687 293	3 689 609	62 616	214 578	2 316	1,84	6,18	0,06
Centro	2 301 514	2 258 768	2 348 397	2 327 580	-42 746	89 629	-20 817	-1,86	3,97	-0,89
Lisboa	2 482 276	2 520 708	2 661 850	2 821 699	38 432	141 142	159 849	1,55	5,60	6,01
Alentejo	819 337	782 331	776 585	757 190	-37 006	-5 746	-19 395	-4,52	-0,73	-2,50
Algarve	323 534	341 404	395 218	451 005	17 870	53 814	55 787	5,52	15,76	14,12
Região Autónoma dos Açores	243 410	237 795	241 763	246 746	-5 615	3 968	4 983	-2,31	1,67	2,06
Região Autónoma da Madeira	252 844	253 426	245 011	267 785	582	-8 415	22 774	0,23	-3,32	9,30

Fonte: INE. Censo 2011: resultados provisórios. 2011.

É perceptível que crescimento da população por município, nesta última década e na anterior, manteve-se por meio da contínua perda de população nos municípios do interior e pela concentração da população nos municípios do litoral, com aumento da população em Lisboa, Algarve e na região Autónoma da Madeira (INE, 2011). Em 2001, 171 municípios diminuíram a sua população, porém em 2011 esse valor subiu para 198.

As estatísticas provenientes dos Censos 2011 evidenciaram que o município de Lisboa, apesar de diminuir a sua população na última década, está cercado por municípios que cresceram demograficamente, como em Cascais, Mafra, Alcochete, Montijo e Sesimbra. Explica-se esse fato por meio das melhorias na acessibilidade do transporte, das novas vias de comunicação e acesso na ligação com Lisboa (INE, 2011).

³⁴ NUTS significa *Nomenclaturas de Unidades Territoriais para fins Estatísticos*, que no francês é nomenclature d'unités territoriales statistiques. Refere-se a um padrão geocódigo, estabelecido pela União Europeia, para referenciar e uniformizar as divisões administrativas de países para fins estatísticos. Contudo, só abrange os Estados-Membros da UE. Ver: **NUTS** - Nomenclature of territorial units for statistics, 2012. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction>. Acesso em: 24 maio 2012.

Há um processo de desertificação que se alastrou em uma parte significativa do território. Houve o aumento da densidade populacional em algumas regiões, desencadeando um desequilíbrio na distribuição da população por território. Há nos municípios do litoral um indicador mais elevado de densidade populacional do que no país inteiro, o que se denominou “litoralização”, pois na última década foi proeminente a concentração da população nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (INE, 2011).

Quanto à escolarização da população portuguesa, nas últimas três décadas ocorreu uma fase de mudança quanto ao nível de escolaridade e formação. Apesar da situação de atraso educativo relativamente se comparada com os países mais desenvolvidos, entre as décadas de 1970 a 1990 fica evidente que Portugal realizou uma política bem sucedida quanto à expansão da educação em três décadas.

Dados atuais da OCDE (2011), em sua publicação anual “Perspectiva da Educação 2011”³⁵, demonstram o esforço despendido pelo país na última década. Exibe os indicadores dos recursos humanos e financeiros investidos na educação dos países pertencentes a OCDE, como também o funcionamento e desenvolvimento dos sistemas educativos a fim de evidenciar o retorno dos investimentos na educação. Dentre os dados apresentados de Portugal, o Relatório demonstra que os salários dos professores aumentaram na última década e estão acima do PIB médio do país. Portugal tem a maior taxa de obtenção de diplomas do final do ensino secundário (96%). A taxa de obtenção de diploma subiu 34% de 2008 para 2009, cerca de 35%, ou seja, mais de um terço dos diplomados têm mais de 25 anos. Na Tabela 2, a seguir, evidencio que em 11 anos (1998-2009) a taxa de crescimento anual média em Portugal cresceu para o ensino secundário do segundo ciclo e no ensino superior.

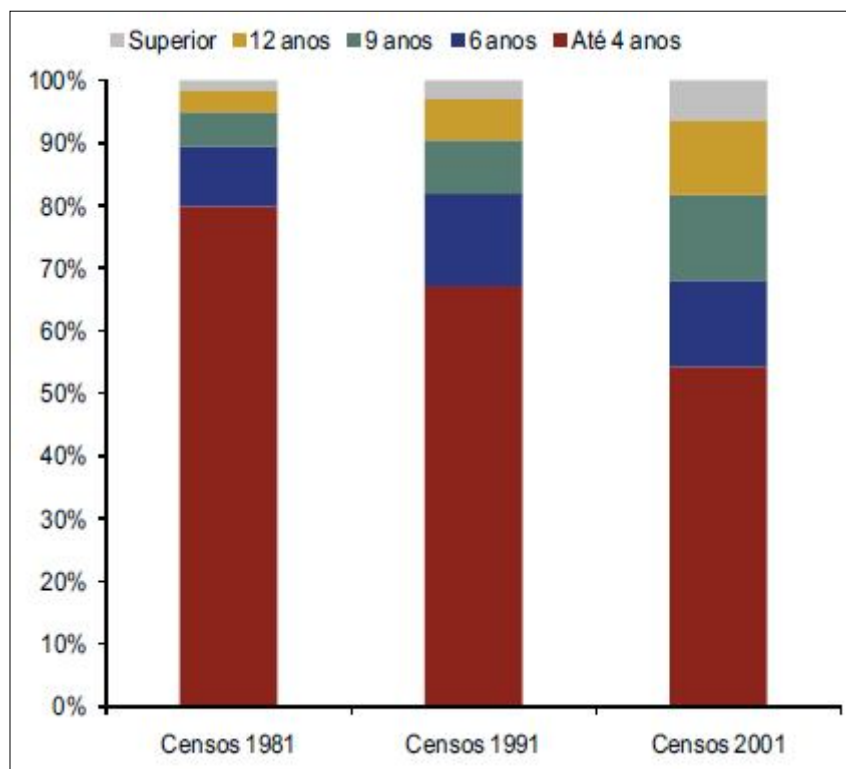
³⁵ Pela primeira vez, esse Relatório Anual incluiu a análise dos sistemas educativos dos seguintes países: Brasil, China, Índia, Indonésia, Rússia e África do Sul.

Tabela 2: Evolução no nível de educação da população com idade entre 25 e 64 anos (1998-2009) em Portugal

Período	Inferior ao segundo ciclo do secundário	Segundo ciclo do ensino secundário e pós-secundário não superior	Ensino Superior
1998	82	10	8
1999	81	10	9
2000	81	11	9
2001	80	11	9
2002	79	11	9
2003	77	12	11
2004	75	13	13
2005	74	14	13
2006	72	14	13
2007	73	14	14
2008	72	14	14
2009	70	15	15
Taxa de crescimento anual média (1999-2009)	-1.5	4.1	5.4

Fonte: Tradução e adaptação da tabela Tabela A1.4. [1/2] *Évolution du niveau de formation dans la population âgée de 25 à 64 ans (1997-2009)* (OCDE, 2011, p. 46).

No início da década de 1980, a população portuguesa caracterizava-se por níveis de escolarização abaixo da média. Cerca de 80% dos indivíduos apresentavam no máximo quatro anos de escolaridade, subsistindo cerca de 20% de analfabetos (INE, 2009). A percentagem de população com ensino superior situava-se em menos de 2%. A baixa escolaridade esteve presente na população ativa, com mais de 80% dos indivíduos que apresentaram no máximo seis anos de escolaridade (Figura 2).



1. Dados do INE (Censos 1981, Censos 1991 e Censos 2001).

Figura 2: Escolaridade da população total, por nível educativo completo
Fonte: ALVES; CENTENO; NOVO, 2010, p.12.

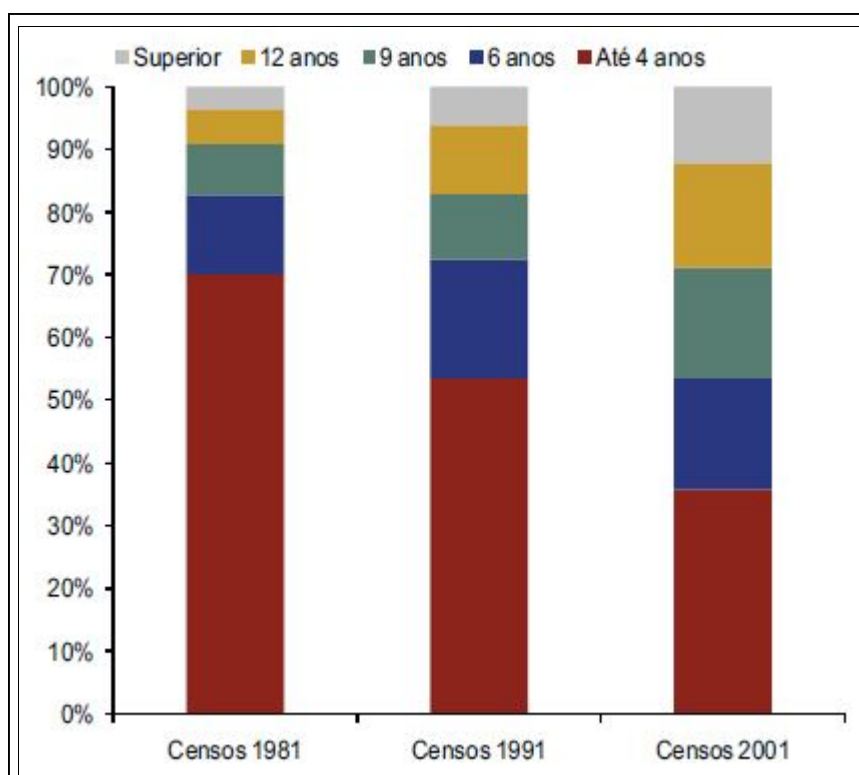
O aumento da escolaridade obrigatória de 6 anos em 1964³⁶ para 9 anos em 1986³⁷ implicou esse significativo aumento da escolarização e na alteração da distribuição na população nas últimas décadas. Como visualizamos na Figura 2, entre o Censo 1981 e o Censo 2001, a percentagem de indivíduos ativos com um

³⁶ Esse aumento foi decorrente após a aprovação do Decreto-Lei n.º 45 810 do Ministério da Educação Nacional, de 9 de julho de 1964, no qual declarou-se obrigatória e gratuita a frequência do ciclo complementar para alunos de ambos os sexos que se matriculem pela 1.ª vez ou como repetentes na 1.ª classe em 1964/65. O ensino primário foi ampliado, compreendendo dois ciclos: um elementar, correspondente às atuais quatro classes, e outro complementar, constituído por duas novas classes. O ciclo complementar termina com aprovação no exame da 6.ª classe ou no exame de admissão ao 2.º ciclo do ensino liceal ou a algum dos cursos de formação do ensino técnico profissional. O período etário da escolaridade obrigatória foi dos sete anos aos catorze anos. Disponível em: <<http://www.sg.min-edu.pt/pt/patrimonio-educativo/museu-virtual/exposicoes/escolaridade-obrigatoria/resenha-de-legislacao/>>. Acesso em: 31 maio 2012.

³⁷ Com a Lei nº 46/86 da Assembleia da República, aprovada em 14 de outubro de 1986, o ensino básico passou a ter duração de 9 anos e compreendeu 3 ciclos: 1.º ciclo de 4 anos; 2.º ciclo de 2 anos e 3.º ciclo de 3 anos. Ingressariam no ensino básico as crianças que completassem seis anos de idade até 15 de Setembro. A obrigatoriedade de frequência do ensino básico termina aos quinze anos de idade. Tais modificações aplicaram-se aos alunos que se inscreveram no 1.º ano do ensino básico no ano letivo de 1987-1988 e seguintes. Disponível em: <<http://www.sg.min-edu.pt/pt/patrimonio-educativo/museu-virtual/exposicoes/escolaridade-obrigatoria/resenha-de-legislacao/>>. Acesso em: 31 maio 2012.

máximo de seis anos de escolaridade diminuiu 30 pontos percentuais (p.p.) e a percentagem de indivíduos em idade ativa com 12 anos ou mais de escolaridade aumentou 20 p.p. Ocorreu um aumento significativo da escolaridade média em Portugal nessas décadas.

No gráfico da Figura 3, os autores evidenciaram um aumento da dispersão da distribuição educativa em Portugal. No Censo de 1981, a grande maioria dos indivíduos se concentrava nos níveis educacionais mais baixos; já em 2001 houve um aumento expressivo em todos os níveis educacionais.



1. Dados do INE (Censos 1981, Censos 1991 e Censos 2001).

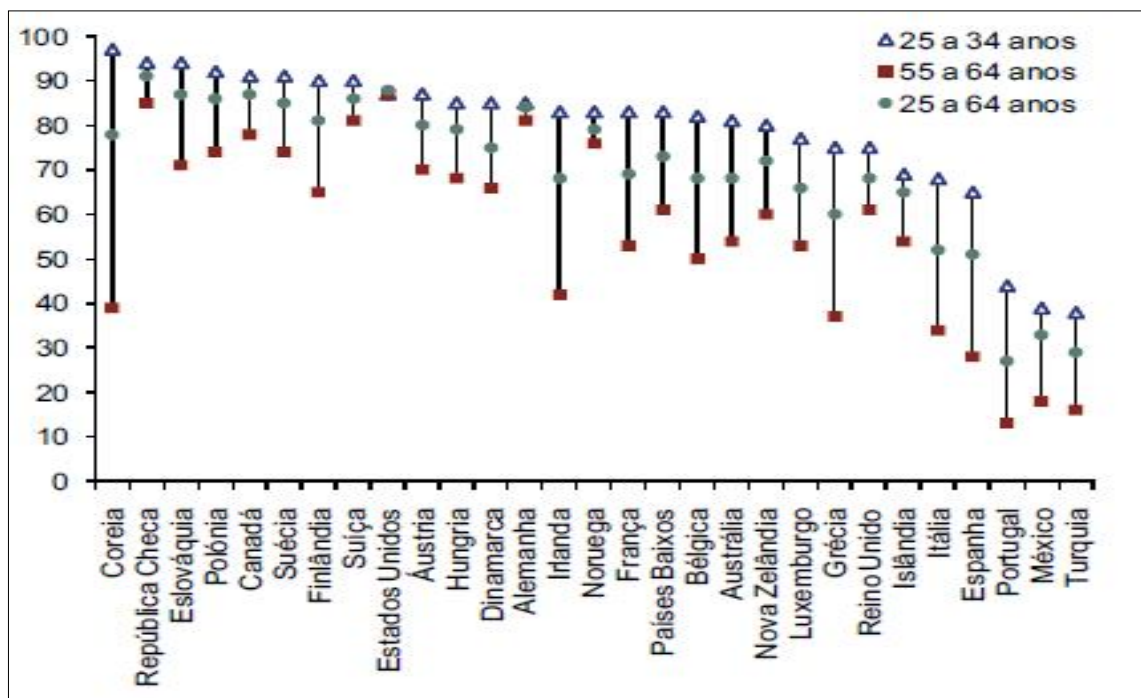
Figura 3: Escolaridade da população empregada por nível educativo completo

Fonte: ALVES; CENTENO; NOVO, 2010, p.12.

Destarte, apesar de todo o esforço que se comprova nas estatísticas realizadas das últimas décadas, o lado negativo das políticas educativas ainda permaneceu. Mesmo com essa evolução e desenvolvimento positivo que o censo de 2001 evidencia, o atual nível médio de escolarização da população portuguesa permanece baixo em comparação com os países desenvolvidos. Os dados da OCDE (2007) revelaram que Portugal apresentava a mais baixa proporção de

indivíduos com idades entre 25 e 64 anos com o ensino secundário completo e também com proporções mais baixas na escolarização de indivíduos com o ensino superior completo em comparação com os países da OCDE.

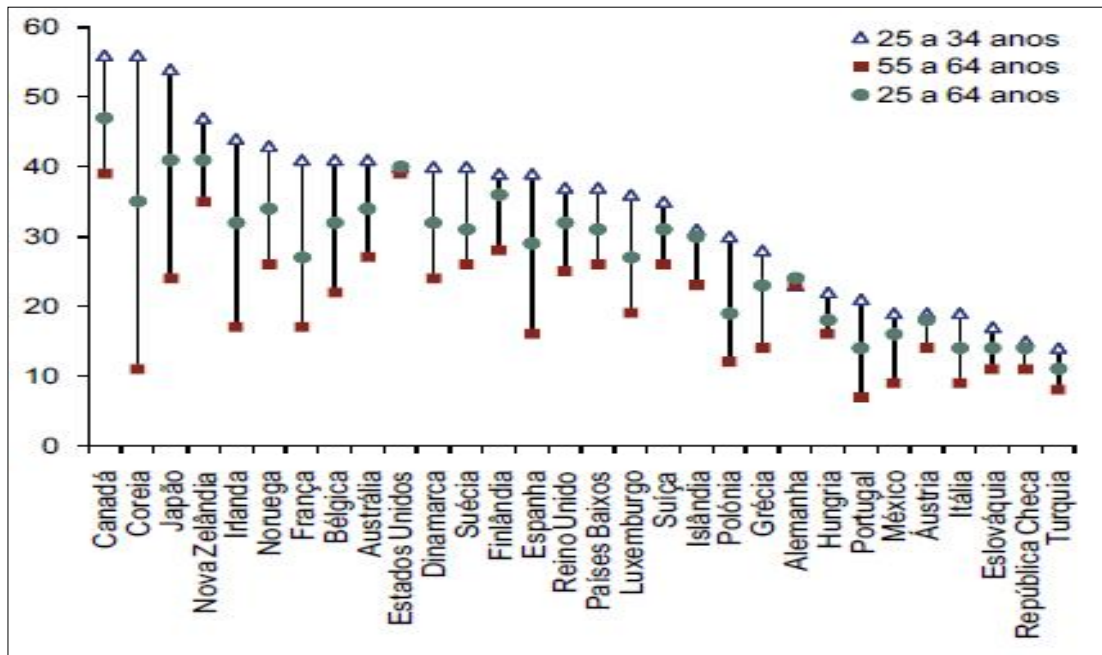
Nesse período, somente 27% da população, com a idade entre os 25 e 64 anos, tinha o nível secundário completo. Existe uma lacuna em termos de desempenho educacional nas gerações mais novas. Nos últimos anos, há uma expressiva diminuição das taxas de abandono e retenção ao longo da escolaridade obrigatória em Portugal, porém ainda subsiste uma baixa taxa de finalização do ensino secundário e superior no quadro dos países da OCDE, como demonstro nas Figuras 4 e 5.



*Adaptado por ALVES; CENTENO; NOVO, 2010.

Figura 4: População que completou o ensino secundário (2007) – Percentagem, por grupo etário

Fonte: OCDE, 2008b.



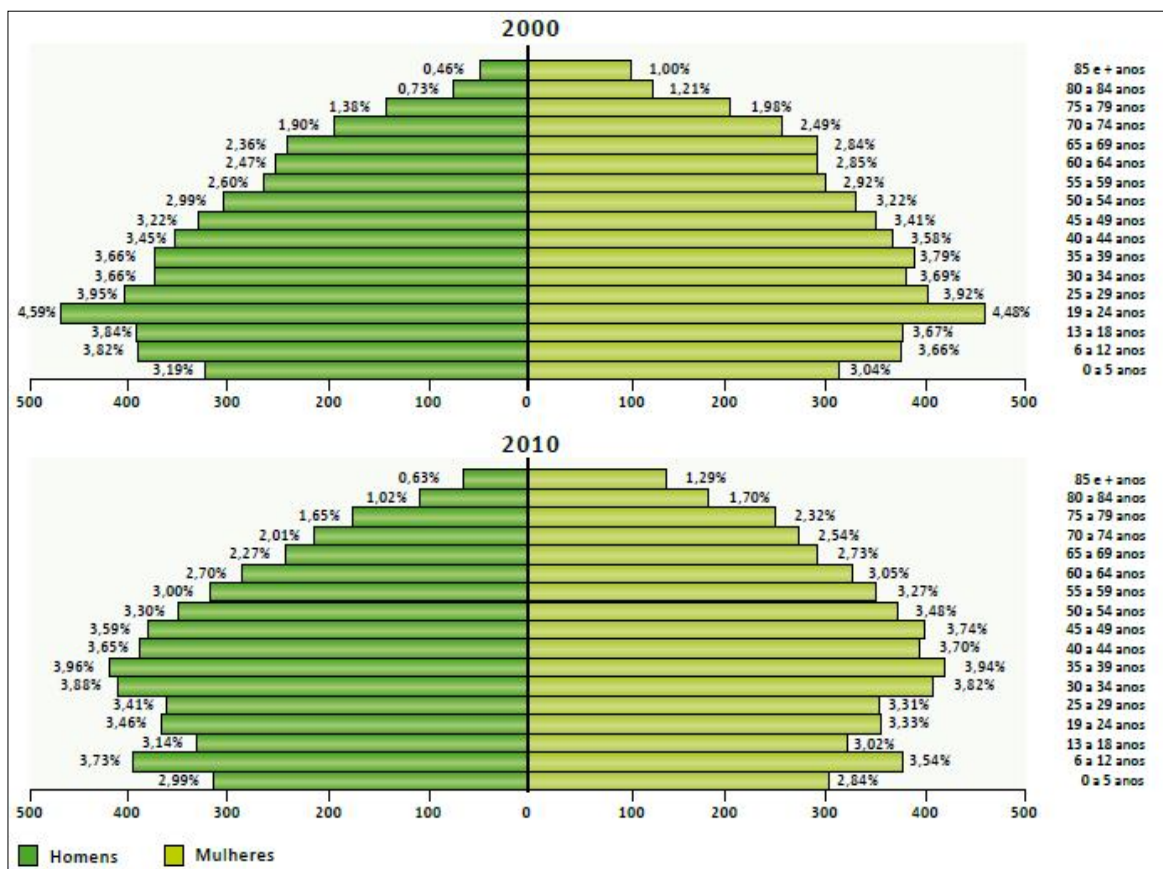
*Adaptado por ALVES; CENTENO; NOVO, 2010.

Figura 5: População que completou o ensino superior (2007) – Percentagem, por grupo etário

Fonte: OCDE, 2008b.

A Figura 4 demonstra que em 2007 a proporção de indivíduos entre 25 e 34 anos com o ensino secundário completo localizava-se em níveis inferiores aos observados para o total da população nos demais países da OCDE. A Figura 5 aponta que a mesma situação ocorre com o ensino superior. Desse modo, as políticas atuais denotam uma preocupação em elevar o grau de escolarização das novas gerações tendo como pauta a média educacional dos países desenvolvidos.

Esse processo político é longo e demorado. Para sua efetivação, as análises do Censo 2011 demonstram que deve ocorrer, por um lado, a baixa taxa de natalidade atual, o que implica uma transição demográfica no sentido do envelhecimento da população e de uma diminuição da população ativa. Entre 2000 e 2010, o índice de envelhecimento aumentou significativamente no país (INE, 2011). O número de idosos para cada 100 jovens passou de 102 no ano 2000 para 120 em 2010, como indicam os dados constantes na Figura 6.



Nota: escalões entre os 0 e os 24 anos foram divididos de acordo com as idades correspondentes aos níveis de escolaridade.

Figura 6: Pirâmides etárias da população residente. Portugal (em milhares e %) (2000 e 2010)

Fonte: CNE, 2011, p. 15.

Em paralelo a esse panorama, uma situação que persiste é a transição hereditária da educação, ou seja, o nível educacional dos pais pode determinar a forma do percurso escolar dos filhos (CNE, 2011). Um percurso marcado pelo insucesso e segregação, que de acordo com os estudos da OCDE (2008c) pode determinar a repetição do mesmo padrão nas gerações seguintes. Defendo que esse fato somente mudará por meio de uma efetiva política de gestão e financiamento e de oportunidades igualitárias aos jovens.

2.2.2 Portugal no sistema mundial

Compreender as especificidades da política para o financiamento e gestão da educação requer reconhecer questões amplas e universais que determinam o local, que influenciam nas especificidades de como o Estado-Nação define o processo de configuração, definição e implementação de suas políticas e governança. Nesse âmbito, a teorização sobre sistema-mundo nos dá subsídios ao considerar que o sistema-mundo, na visão de Wallerstein (1990)³⁸, é um sistema social que possui limites, estruturas, grupos associados, regras de legitimação e coerência. As forças de conflito compõem a essência de um sistema social que o mantém coeso por tensões. Cada um dos grupos pertencentes desse sistema social procura remodelá-lo a seu favor. Assim, o sistema-mundo “[...] tem as características dum organismo, na medida em que tem um tempo de vida durante o qual as suas características mudam em alguns aspectos e permanecem estáveis noutros” (WALLERSTEIN, 1990, p. 337). Suas estruturas podem ser definidas em momentos diferentes, sendo fortes ou fracas, em termos da lógica interna do seu funcionamento.

De acordo com a análise dos sistemas-mundo de Wallerstein (1990), um sistema mundial contém países centrais e países periféricos e entre uns e outros que se designa de áreas semiperiféricas³⁹. Os Estados do centro desenvolveram poderosos aparelhos de Estado ligados por uma forte identificação nacional ou integração, o que representou um mecanismo para proteger e mascarar ideologicamente as disparidades surgidas no interior do sistema mundial. Nas áreas periféricas, o Estado se caracterizou como fraco, com pouca força política decisória devido ao colonialismo instituído em alguns casos no passado, ou ainda pelo neocolonialismo. Quanto aos países semiperiféricos, classificação em que se

³⁸ Não é foco das discussões, aqui, tratar da revisão de Wallerstein referente à análise dos *sistemas-mundo* e sua implicação no campo da ciência social e protesto da teoria da modernização. Porém, considero relevantes os estudos de Wallerstein porque suas análises sobre os sistemas-mundo estabelecem uma relação geral contra o positivismo e contra a visão da hegemonia americana. Seu conceito de *sistema-mundo* é definido como um *sistema social*, no qual caracterizou como “[...] o fato de a vida no seu seio ser em grande medida autocontida, e de a dinâmica do seu desenvolvimento ser em grande medida interna” (WALLERSTEIN, 1990, p. 337). Ele designou esse moderno sistema mundial de *Economia-mundo capitalista* que se define por uma divisão extensiva do trabalho, que não é meramente funcional ou ocupacional, pois antes de tudo é uma divisão geográfica.

³⁹ Sobre os estudos que abordam Portugal como uma economia semiperiférica, destaco Santos (1993, 1998) e Reis (1993).

enquadra Portugal, esses estão em um posicionamento intermediário, entre centro e periferia e apresentam fragilidades, como explicita Wallerstein (1990, p. 339):

[...] a semiperiferia não é um artifício de pontos de corte estatísticos, nem uma categoria residual. A semiperiferia é um elemento estrutural necessário numa economia-mundo. Estas áreas têm um paralelo ao representado, *mutatis mutantis*, pelos grupos comerciantes intermédios num império. São pontos colectores vitais, com frequência politicamente impopulares. Estas áreas intermédias (como os grupos intermédios num império) desviam parcialmente as pressões políticas que os grupos localizados primariamente nas áreas periféricas poderiam noutro caso dirigir contra os estados do centro e os grupos que operam no interior e através dos seus aparelhos de Estado. Por um lado, os interesses localizados basicamente na semiperiferia acham-se no exterior da arena política dos estados do centro, e é-lhes difícil prosseguir os seus fins através de coligações políticas que poderiam estar abertas para eles se estivessem na mesma arena política.

Santos (1998), outro autor que também teorizou sobre o conceito de semiperiferia, acrescentou que o conceito de semiperiferia de Wallerstein (1990) era vago, descritivo e negativo. Desse modo, avança Santos e diversos investigadores do Centro de Estudos Sociais (CES)⁴⁰ ao darem materialidade a esse conceito no contexto europeu, tomando como referência a materialidade da formação social portuguesa e a comparando com outras formações sociais, tais como a espanhola, a grega e a irlandesa. Ao conceituarem semiperiferia, centram-se no carácter de desenvolvimento intermédio que caracteriza essas mesmas sociedades e recorrem aos conceitos de análise na teoria da regulação. Contudo, Portugal possui uma economia semiperiférica com processos de regulação bem específicos e heterogêneos, associado a economias centrais, que se manifestam por meio de indicadores estruturais (REIS, 1993).

Os Estados, classificados como semiperiféricos na visão de Santos (1990), em geral são autônomos na definição de suas políticas, mesmo que não necessariamente sejam autônomos nas ações decorrentes dessas políticas. Ressalta o autor que os países da semiperiferia:

⁴⁰ O Centro de Estudos Sociais (CES) foi criado em 1978 na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, é uma instituição científica que produz investigação e formação avançada na área das ciências sociais e humanas. É dirigido desde a sua fundação pelo Professor Doutor Boaventura de Sousa Santos. O CES conta hoje com 124 investigadores, 48 investigadores associados e 53 investigadores juniores. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/ces/>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

[...] tendem a ser internamente fortes, sem que, no entanto, a força do Estado se converta facilmente em legitimação do Estado (como sucede, em geral, nos países centrais), independentemente da legitimidade dos regimes democráticos do momento, assentes sempre em equilíbrios precários (SANTOS, 1990, p. 110).

Com a globalização econômica, estabeleceu-se uma simultaneidade entre o contexto global e o local. Configurou-se um mandato conforme a centralidade dos países sob os países periféricos e semiperiféricos, o que estabelece uma espécie de bricolagem, uma convergência de paradigmas e mecanismos idênticos de ordem operacionais semelhantes (BALL, 2001) na educação. Isso significa a união de vários elementos, orientações políticas para a formação de uma única política, um processo de homogeneização que leva à definição comum de políticas educativas entre os demais países que assinam os tratados e convenções estabelecidos nos organismos internacionais, como pondera Ball (2001, p. 102):

A criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de “bricolagem”; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de idéias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadoras, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar. A maior parte das políticas são frágeis, produto de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática.

Entretanto, a educação tem um conjunto complexo de relações com e no seio dos processos de globalização. Ball (2001) entende que pode haver um processo de convergência das políticas educativas e de bem estar social em países que têm histórias políticas e políticas de bem estar social distintas.

O processo de convergência e implementação de políticas não é tão simples, pelo contrário, há uma convergência de paradigmas políticos com uma base de princípios e tecnologias que são comuns. Existem mecanismos operacionais idênticos e efeitos de primeira e segunda ordem semelhantes entre os países.

Santos (1998, p. 150) postula que diante de sua condição de semiperiferia europeia “[...] a formação social portuguesa encontra-se numa fase de renegociação da sua posição social”. Essa afirmação se deu praticamente há quase uma década

anterior à crise europeia, que teve seu auge em setembro de 2008. O endividamento de Portugal acima do limite imposto pela União Europeia fez com que seu posicionamento na semiperiferia continuasse e sua posição agravou-se ainda mais diante do quadro de instabilidade que se alojou na União Europeia.

Pelas regras de mercado estabelecidas na União Europeia, as dívidas públicas dos países membros não podem ultrapassar o equivalente a 3% do PIB⁴¹. A relação do endividamento sobre o PIB de muitas nações do continente europeu ultrapassou significativamente o limite de 60% estabelecido no Tratado de Maastricht⁴² de 1992, que criou a zona do euro. Na União Europeia, os países que formam o denominado grupo dos PIIGS – Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha – são os que se encontram atualmente em posição mais delicada pela estabelecida zona do euro. Vale aqui destacar que essa medida entrava em choque com políticas anteriormente estimuladas pela CEE desde os fins da década de 1970 quando se estimulou um ciclo vicioso de dependência ao exterior (OLIVEIRA; PAIS; CABRITO, 1990).

O relatório da OCDE, “Avaliação do processo orçamental de Portugal”⁴³ de 2008, objetivou estudar e avaliar o orçamento e as dívidas de Portugal, um problema que se iniciava nesse período no país. O documento enfatizava que o problema do endividamento já era um problema antigo da nação portuguesa:

⁴¹ Informação disponível em: <http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_7/index_pt.htm>. Acesso em: 20 maio 2012.

⁴² É também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE) e foi assinado a no dia 7 de fevereiro de 1992, na cidade holandesa de Maastricht. Esse tratado foi um marco significativo no processo de unificação europeia, pois estabeleceu regras à integração econômica que até então era existente entre diversos países europeus. A partir desse tratado se somaria uma unificação política. O resultado evidente desse tratado foi a substituição da denominação Comunidade Europeia por União Europeia. Esse tratado recebeu alterações com o Tratado de Amesterdão (1997), Tratado de Nice (2001) e Tratado de Lisboa (2007). Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm>. Acesso em: 20 maio 2012.

⁴³ A versão preliminar desse relatório organizado pela OCDE e pela Direção-Geral do Orçamento foi apresentada e discutida em uma reunião sobre a avaliação do processo orçamental português, realizada em Lisboa, no dia 26 de junho de 2008, época do auge em que se estabeleceu a crise econômica. O relatório foi preparado por Teresa Curristine, Economista Sênior, em conjunto com Chung-Keun Park, (na altura) Gestor de Projeto na Divisão de Orçamento e Despesa Pública, da Direção de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial (*Public Governance and Territorial Development Directorate*) da OCDE, e por Richard Emery, consultor independente e ex-Director-Adjunto do Orçamento dos Estados Unidos (OCDE, 2008a, p. 4-5).

Durante quase uma década, desde o final dos anos 90 do século XX até meados da primeira década do Século XXI, Portugal registrou défices orçamentais estruturais e um crescimento insustentável da despesa corrente primária. Desde a adopção da moeda única, em 1999, Portugal foi por duas vezes, em 2002 e em 2005, declarado em situação de défice orçamental excessivo por parte do Conselho da União Europeia. O governo eleito em meados de 2005 tomou então medidas decisivas para corrigir este desequilíbrio orçamental persistente, tendo reduzido o défice de 6,1% PIB, em 2005, para 2,6% do PIB em 2007 (OCDE, 2008a, p. 9).

Uma das argumentações sobre a dívida que provém fortemente dos adeptos às análises pautadas em teorias neoliberais é a de que Portugal e os demais países afetados pela crise atual foram os que atuaram de forma demasiada nos gastos públicos e se endividaram excessivamente. Além de possuírem elevada relação dívida/PIB, esses países possuem pesados *déficits* orçamentários ante o tamanho de suas economias. Alegam os economistas que Portugal não possui sobra de recursos (os superávits) e que isto o faria entrar no radar da desconfiança dos investidores. De acordo com as projeções da *Economist Intelligence Unit*⁴⁴ para 2012, os *déficits*/PIB foram estabelecidos de 8,5% para Portugal, 19,4% para Irlanda, 5,3% para Itália, 9,4% para Grécia e 11,5% para a Espanha.

Diante do atual quadro econômico demasiadamente contraditório, implica considerar que Portugal tem hoje uma forçosa política no âmbito da cooperação internacional, que estabelece como primeiro item da sua agenda política e econômica o desafio urgente de equilibrar suas dívidas e seu orçamento. Determinação que já foi imposta no atual Tratado de Lisboa (2007) quando se refere, no Artigo 125º, que a União Europeia não se responsabilizará pelas dívidas de seus países-membros:

Sem prejuízo das garantias financeiras mútuas para a execução conjunta de projectos específicos, a **União não é responsável pelos compromissos dos governos centrais, das autoridades regionais ou locais, ou de outras autoridades públicas, dos outros organismos do sector público ou das empresas públicas de qualquer Estado-Membro, nem assumirá esses compromissos**. Sem prejuízo das garantias financeiras mútuas para a execução conjunta de projectos específicos, os Estados-Membros não são responsáveis pelos compromissos dos governos centrais, das autoridades regionais ou locais, ou de outras autoridades públicas, dos outros organismos do sector público ou das empresas públicas de outros Estados-Membros, nem assumirão esses compromissos (UNIÃO EUROPEIA, 2007, Art. 125º. Grifos nossos).

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21555572>>. Acesso em: 22 maio 2012.

A reforma na administração pública e o descaso com as políticas sociais foram as primeiras ações que se fizeram sentir por meio dos abalos dos cortes orçamentários oriundos das políticas neoliberais e dos planos de austeridade impostos pela Troika⁴⁵ – União Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional – por meio de acordos assinados. Esses acordos estão presentes no “Programa de Assistência Financeira a Portugal (2011-2014)”⁴⁶ que teve como objetivo a satisfação de ações prévias por parte do governo português e traduziu-se em um conjunto de medidas e iniciativas legislativas, incluindo as de natureza estrutural, relacionadas com as finanças públicas, a estabilidade financeira e a competitividade.

Com base nas medidas de condicionalidade estrutural contidas, e nas condições da assistência financeira que o cenário macroeconômico exigiu, foram estabelecidas medidas para um prazo de três anos e até a presente data⁴⁷ já foram decididas diversas ações implementadas em documentos⁴⁸, a saber:

- Memorando de Entendimento (MOU) com a Comissão Europeia;
- Memorando de Políticas Económicas e Financeiras (MEFP) com o FMI;
- Comunicados do Banco de Portugal e de outras entidades;
- Brochura com a descrição e prazo de implementação de todas as medidas estruturais contidas no MOU e no MEFP, condições da assistência financeira e cenário macroeconômico subjacente até 2016.

Nesse panorama de crise, quem promove a legitimação das práticas neoliberais de governança, acumulação e de controle social na construção da política é a própria governança do Estado mínimo, por meio das exigências provenientes pelo movimento e crise do capital, por seu enquadramento econômico na União Europeia e no Sistema-Mundo exigir especificidades provenientes das condições econômicas e sociais impostas.

⁴⁵ A origem do termo vem do russo e significa um carro conduzido por três cavalos alinhados lado a lado, ou mais frequentemente, um trenó puxado por cavalos. Na política, a palavra *troika* designa uma aliança de três personagens do mesmo nível e poder que se reúnem em um esforço único para a gestão de uma entidade ou para completar uma missão. Um exemplo de Troika foi os dois triunviratos ocorridos em Roma: o primeiro em 59 a.C. – 53 a.C. e o segundo em 43 a.C. e 33 a.C.

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.bportugal.pt/.../ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/>>. Acesso em: 22 maio 2012

⁴⁷ Referimos ao dia 23 de maio de 2012.

⁴⁸ Informações obtidas no site do Banco de Portugal. Ver: <<http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 22 maio 2012.

Como afirma Wallerstein (1990, p. 346):

A marca do mundo moderno é a imaginação dos seus beneficiários e a contra-afirmação dos oprimidos. A exploração e a recusa em aceitar a exploração como inevitável ou justa constituem a perene antinomia da era moderna, unidas numa dialéctica que está longe de alcançar o seu máximo [...].

O que se espera é que isto ocorra em uma relação na qual os países poderão resistir à exploração, consentir ou não, e poderão ter o controle de suas decisões políticas.

2.2.3 Antecedentes históricos e políticos do ensino básico público em Portugal

A história da educação⁴⁹ no Portugal contemporâneo evidencia que o sistema do ensino básico foi desenvolvido por consecutivas reformas educativas em diferentes contextos políticos, sociais e económicos. Uma reforma implica múltiplas iniciativas que visam a alterações nas políticas de educação, nos currículos e conteúdos, e nos direcionamentos para o financiamento e gestão da educação. Entretanto, as reformas são projetos mais específicos que visam a renovar, melhorar ou redirecionar as instituições educativas.

O conceito de reforma da educação que utilizo nesta investigação vai ao encontro da definição apontada por Canário (1992), que a considera imbuída de um carácter imperativo, que demanda uma mudança em larga escala para o amplo território nacional. Implica em opções políticas, redefinição de finalidades e objetivos educativos. Os governos assumem-se, em determinados contextos e conjunturas sócio-políticas, como os grandes reformadores e a ênfase das reformas proferidas perpassa pelos aspectos legais delineados pelos governos.

As reformas não estão necessariamente voltadas para a resolução dos problemas educacionais, embora apresentem que a razão de ser de uma reforma

⁴⁹ A história da educação portuguesa está pautada nos seguintes períodos: a educação no fim da monarquia, a educação na I República (1910 a 1926), a educação na ditadura militar (1926 a 1933), a educação no Estado Novo (1933 a 1974) e a educação após 25 de abril de 1974 aos nossos dias. Nesta tese, foco brevemente nos dois últimos períodos, especificamente a partir da década de 1950.

seja as mudanças efetivas na educação. As reformas podem se transformar em uma espécie de círculo vicioso, pois apesar de proclamarem efeitos positivos podem gerar contradições e dilemas que afetam a sua eficácia (MENDONÇA, 2011).

Embalados sob o berço de incessantes reformas liberalizantes, as políticas educativas atuais em Portugal possuem suas raízes históricas estabelecidas desde a década de 1950⁵⁰, recorte que aqui estabeleço visto que importa compreender o processo histórico da modernização por meio do ímpeto industrialista na economia e influência da Teoria do Capital Humano, que conjuntamente modificarão a gestão do financiamento na educação.

Recorro a esse período por considerar que a partir desse momento os postulados da Teoria do Capital Humano já se assentavam nas políticas gestadas na educação, que por sua vez influenciaram na ideia de que cada indivíduo deve investir em sua educação, marca ideológica que se fará presente novamente a partir da década de 1990 para justificar que o investimento público do Estado para com a educação também deve ser repartido com o indivíduo e o Terceiro Setor.

No discurso político e nas prioridades governamentais assumidas, tornou-se progressivo e dominante a preocupação com a formação para o trabalho, para o setor produtivo, o que desencadeou a substituição do discurso anterior, centrado na doutrinação ideológica e controle, o que também desencadeará mecanismos e políticas de investimentos para fazer mais com menos recursos, a utilização racional dos recursos que até os dias de hoje permanece.

2.2.3.1 Educação no Estado Novo e o início da década de 1950

A educação portuguesa, no período do Estado Novo, de acordo com a obra *Educação e Sociedade no Portugal de Salazar: a escola primária salazarista (1926-*

⁵⁰ Retomo brevemente os aspectos históricos da educação portuguesa a partir da década de 1950, período em que vigorava o Bem-Estar Social, por entender que nessa época os direcionamentos liberais políticos educacionais estavam pautados na Teoria do Capital Humano, em que o capital atribuía ao poder público o papel de protagonista das ações educativas formais. Na década de 1990 ocorrerá a sua retomada, porém com certas reformulações ocorridas na própria teoria, passando a denominá-la Teoria do Capital Intelectual, difundida no contexto do estado mínimo neoliberal. Sobre essa discussão, ver: SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes dos. **Teoria do capital intelectual e teoria do capital humano: Estado, capital e trabalho na política educacional em dois momentos do processo de acumulação.** Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt09/t095.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2012.

1939)⁵¹, de Maria Filomena Mónica, o regime salazarista utilizou-se não apenas de violência massiva, como também de doutrinação ideológica total com canais de repressão informais espalhados em diversos pontos do país e com a presença do que podemos denominar um consenso passivo, pois:

Por um lado, o Estado Novo não era um sistema político dinâmico procurando reestruturar a sociedade global ou doutrinar a população numa ideologia radicalmente nova; pelo contrário, tratava-se até de um regime particularmente estático. Por outro, não carecia de uma burocracia estatal militante e extensa: a hierarquia social natural bastava, em muitos casos, para assegurar a ordem e, através, sobretudo da catequese, a Igreja desempenhava ainda o seu velho papel de aparelho ideológico por excelência. Na verdade, poder-se-ia até argumentar que este aparelho era, no Portugal de 1930, mais importante do que a própria escola (MÓNICA, 1978, p. 355-356).

Foi no período do Estado Novo que se desenvolveu na educação portuguesa a reforma do ensino técnico profissional de 1948, o Plano de Educação Popular (1952 a 1956) que gerou um processo de discussão sobre o cumprimento da obrigatoriedade escolar pelas crianças e o combate ao analfabetismo adulto e a defesa da educação para todos enquanto proposta para um desenvolvimento econômico, ocorrido nos discursos e ações da política do Ministro Leite Pinto (1955-1961). Ao final da década de 1950, houve um crescimento da procura social pela educação, forçosamente ocasionado pelos fatores econômicos e políticos, e junto a eles reforçaram-se os valores nacionalistas e cristãos do Estado Novo.

⁵¹ A obra referida é tradução da tese de doutoramento apresentada na Universidade de Oxford em 1978. Parte substancial dessa obra foi realizada antes de 1974. No prefácio, a autora menciona que seu objetivo inicial consistiu na tentativa de avaliar o significado ideológico da política educativa de Marcelo Caetano e de seu Ministro da Educação Veiga Simão, porém foi forçada a aceitar que uma investigação aprofundada sobre o regime seria impossível; assim, centrou suas investigações no primeiro período do Estado Novo e na respectiva política educativa (1926-1939). A autora se deparou com incontáveis dificuldades para a realização desse estudo, pois “quase não existem obras para o período de estudo, porque o salazarismo proscreeu a história moderna (posterior a 1820) e, como é óbvio não permitiria também que se analisasse e desse a conhecer a sociedade portuguesa do seu tempo” (MÓNICA, 1978, p. 9). Sobre esse período histórico da educação, pouco se publicou até hoje, pois as fontes desse período são escassas, ressalta a autora. O Ministério da Educação perdeu fontes importantes desse período quando em 1937 explodiu uma bomba no Ministério e partes dos seus arquivos foram destruídas. Destaca ainda que “[...] as escolas não conservaram os livros de sumários e as provas de exame; desapareceram relatórios médicos e outros documentos essenciais, como redacções ou pontos escritos pelos alunos” (MONICA, 1978, p. 10).

Incorporada às questões nacionais ao plano global, a criação de organizações internacionais⁵² especializadas em educação trouxe a problemática da educação como item de pauta para formulações de estratégias econômicas a fim de ajudar os países, periféricos e semiperiféricos, na promoção do desenvolvimento econômico por meio de uma legitimação e assistência técnica, o que promoveu a difusão das teorias do capital humano e um processo de planejamento da educação em Portugal. Tal desafio significou um campo fértil para as teorias de modernização. O momento foi de um clima de euforia no qual a educação tornou-se ferramenta obrigatória para a realização pessoal – a ascensão social dos indivíduos, progresso e desenvolvimento econômico (TEODORO, 2001b).

A preocupação economicista, característica das condições de um país da semiperiferia, esteve sempre presente nas políticas educativas em Portugal e assumiu força a partir do desencadeamento político em 1955, no Ministério da Educação de Leite Pinto (1902-2000)⁵³. O objetivo desse ministério era o de formar mão de obra qualificada e diversificada como resposta às exigências engendradas pelo avanço da técnica e da modernização desencadeadas após a Segunda Guerra Mundial e ainda fomentar uma relação entre a educação e a economia para a formação profissional no país.

A participação de Portugal junto ao Plano Marshall foi uma relação crucial nesse contexto, que inaugurou um ciclo de mudanças na configuração política da educação desse país. O general George Marshall (1880-1959)⁵⁴, recém-nomeado secretário de Estado dos EUA, proferiu na Universidade de Harvard, em 5 de junho de 1947, o discurso no qual divulgou a intenção norte-americana no apoio, ajuda e recuperação aos países necessitados e enfraquecidos economicamente e socialmente pela Segunda Guerra Mundial.

⁵² Importante salientar que a Organização das Nações Unidas (ONU) foi fundada após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, como substituição da Liga das Nações. No Sistema das Nações Unidas existem organismos especializados (órgãos, institutos, comissões e organismos especializados) que atuam em áreas diversas como a educação, saúde, agricultura, aviação civil, meteorologia e trabalho, dentre outras. “Estes organismos especializados, juntamente com as Nações Unidas e outros programas e fundos (tais como a UNICEF, Fundo das Nações Unidas para a Infância), compõem o Sistema das Nações Unidas”. Disponível em: <http://www.missionofportugal.org/mop/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=59>. Acesso em: 23 abr. 2012.

⁵³ Francisco de Paula Leite Pinto foi professor catedrático do Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras (1940-1973) da Universidade Técnica de Lisboa, instituição no qual foi reitor no período de 1963 a 1966.

⁵⁴ George Catlett Marshall (1880-1959) foi general dos EUA e combatente na Primeira e Segunda Guerra Mundial.

As pessoas deste país estão distantes das zonas agitadas da terra e é difícil para elas compreender as dificuldades e as conseqüentes reacções das pessoas que sofrem há muito, e o efeito dessas reacções nos seus governos, em ligação com os nossos esforços para promover a paz no mundo. A verdade da questão é que as necessidades da Europa excedem tanto a sua actual capacidade de pagar, que ela tem de ter uma ajuda adicional substancial, ou enfrentar uma deterioração económica, social e política de carácter muito grave (MARSHALL, 1947).

Outra proposta do plano era pôr fim às barreiras comerciais e monetárias originadas do período da Grande Depressão, ocorrido no final da década de 1930. Essa proposta inicialmente foi aceita apenas pelos países da Europa ocidental, pois reconheceram de imediato que aquela era a via para um renascimento económico. Iniciou-se uma série de ações e projetos por meio do programa *European Recovery Program*⁵⁵, de duração de quatro anos, que estimularia os países participantes a romperem com o impasse económico instalado e auxiliaria no cumprimento do processo de reconstrução e de recuperação de suas economias.

A condição para o plano se efetivar era a de que os países europeus deveriam ajudar a gerir o programa de forma solidária entre si e em conjunto com os EUA. Esse “solidarismo”, na visão da Rollo (1994, p. 842), esteve sob clima de imposição, pois foi “[...] pacificamente aceito, por ausência de alternativas”. A criação da Organização Européia para a Cooperação Económica (OECE) foi indissociável do Plano Marshall. Um ano depois, em 16 de abril de 1948 foi assinado em Paris, a convenção de criação desse organismo, denominado posteriormente Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)⁵⁶. No âmbito da OECE se aprofundaram os debates e se concertaram as primeiras medidas que culminaram formalmente em um programa económico comum, no quadro em que ficou definida a ajuda americana aprovada pelo Congresso dos EUA. Portugal e os outros países da Europa ocidental, com exceção da Espanha, integraram-se nesse complexo processo.

⁵⁵ Programa de Recuperação Europeia.

⁵⁶ O nome da organização mudou de OECE para OCDE após a instituição da reforma dessa organização em dezembro de 1959, em que foi necessário um grupo de peritos para a elaboração de novos estatutos e a continuidade dos mesmos métodos e normativas. Instituiu-se que a OCDE exerceria sua competência sob os mesmos princípios do GATT, com vistas a estimular a estabilidade e o crescimento da economia internacional (Ver: PINTO, Denis Fontes de Souza. **OCDE: uma visão brasileira**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: DF, 2000).

Importante destacar que em uma primeira fase de inclusão de Portugal ao *European Recovery Program*, o governo de Oliveira Salazar recusou o auxílio financeiro americano com o argumento de que não seria necessário para a reconstrução da economia portuguesa, conforme comprova a posição filantrópica em seu discurso:

Separa-nos de outros grande distância no juízo que fazemos do momento presente, mas não constituímos estorvo a qualquer apaziguamento ou idéia de colaboração internacional, e dentro da nossa modéstia pretendemos ser para todos e em toda a parte elemento construtivo e útil. Por isso nos não recusamos a andar em vertiginosas correrias pelo Mundo a tomar parte nas reuniões, conferências e congressos promovidos por numerosíssimas e activíssimas organizações. Pelo mesmo motivo apresentámos em devido tempo o nosso pedido de admissão nas Nações Unidas, embora estivéssemos cientes das dificuldades que se nos deparariam (OLIVEIRA SALAZAR, 1947, p. 6)⁵⁷.

Essa posição filantrópica de Salazar permitiu que o auxílio financeiro se deslocasse preferencialmente para os países destruídos pela guerra. Salazar tinha subjacente uma fortíssima oposição a alguns dos pressupostos econômicos e políticos do Plano Marshall, tais como: “[...] a liberalização do comércio mundial, a união política da Europa e a posição dos EUA face aos territórios coloniais das fragilizadas potências europeias” (TEODORO, 2001a, p. 130). Nas estratégias de Salazar e seu governo, estavam presentes intenções para desenvolver uma política que fortalecesse o espaço econômico português para a constituição de um *bloco de países ibero-americano*, que fosse, ao lado da comunidade britânica, um novo espaço para o crescimento da hegemonia norte-americana, enfatiza o autor.

A política de Salazar implantou em Portugal, de acordo com a análise de Braga da Cruz (1982), um nacionalismo antiliberal, um autoritarismo antidemocrático e um corporativismo antissocialista. Sua base ideológica era basicamente católica, e por isso evitou afirmações totalitárias. Mesmo sendo de origem militar, repudiou a militarização do regime, preferindo ser popular. Foi antiparlamentarista e antipartidarista, evitou adotar um modelo de partido único dos fascismos europeus. Na caracterização do autor:

⁵⁷ Discurso de António de Oliveira Salazar proferido na Assembleia Nacional em Lisboa, no dia 25 novembro de 1947.

O Estado Novo de Salazar entrosou um *nacional-catolicismo ideológico*, de cariz tradicionalista, numa *ditadura civil, policial e pessoal do chefe do Governo*, que, apoiada numa *organização social corporativa*, e a expensas do operariado industrial e do campesinato rural, serviu os desígnios de uma burguesia nacional débil e dependente (BRAGA CRUZ, 1982, p. 794. Grifo do autor).

O ensino, no regime de Salazar/Caetano, foi assim concebido de maneiras distintas, com uma forte posição inicial de inculcador e ideológico. Essa ideologia nacionalista assentava-se na trindade “Deus, Pátria, Família”.

Na família idealizada do Salazarismo, cada membro tinha uma posição e um código de conduta próprios. No topo, o pai; abaixo dele, a mãe e os filhos.⁵⁸ Obediência, respeito e gratidão animavam necessariamente estas personagens. Vale a pena analisar com certo pormenor o papel que lhes prescreviam (MÓNICA, 1978, p. 273).

Marcadamente era a presença dos princípios religiosos entre os próprios educadores salazaristas:

Para os pedagogos salazaristas, a natureza humana era, naturalmente, a da doutrina cristã, a do homem com a mácula original da imperfeição. E a alma das crianças, a arena onde se defrontavam o Bem e o Mal. Além disso, as crianças não nasciam iguais na sua capacidade de resistência ao Mal (p. 308) [...]. O prisma pelo qual o Estado Novo via a criança teve, como é óbvio, implicações no processo educacional, que se tornou essencialmente repressivo (p. 309). [...]. A educação devia ser repressiva por duas razões fundamentais: em primeiro lugar, porque as crianças nasciam com o pecado original; em segundo lugar, porque algumas delas revelavam uma maior necessidade de desbaste, uma vez que saíam de meios especialmente maus. No seu caso, a origem do Mal era dupla: inata ou ambiental (MÓNICA, 1978, p. 310).

Ficou evidente que o sistema de educação passou a assumir um papel fortemente ligado à intervenção econômica por parte do Estado. Associou-se a educação e democracia na tentativa de defesa a democratização do acesso à escolarização com o intuito de promover a modernização do sistema educativo com

⁵⁸ Salienta a autora que entre os filhos existia uma hierarquia baseada no sexo e idade. “Os irmãos mais velhos eram responsáveis pelos mais novos, que por seu turno, lhes deviam respeito e obediência. E os papéis ideais das raparigas reproduziam a função subordinada das mulheres (as raparigas não deviam ser encorajadas a acalentar grandes aspirações e, de facto, desde a mais tenra idade lhes era ensinado a aceitar o seu lugar natural no seio da família)” (MÓNICA, 1978, p. 273).

base nos padrões da Europa Ocidental. Houve, ao mesmo tempo, um corte com os aspectos anteriormente dominantes da ideologia nacional ruralista e antidesenvolvimentista. Stoer (1983, p. 794) enfatiza que:

A incapacidade do Estado Português de resolver as tensões e crises através da produção e distribuição de bens económicos em escala comparável à das nações industrialmente avançadas (capacidade de elevar o nível geral de vida e de promover medidas de segurança social, por exemplo) tornou-o fortemente dependente da produção e distribuição de bens simbólicos, tidos como passíveis de substituir os económicos. Aqui, o sistema de ensino era vital.

A decisão da não participação de Portugal no auxílio financeiro americano não trouxe alterações quanto à sua participação no Plano Marshall – *European Recovery Program*. Portugal continuou a tomar parte nas reuniões e atividades junto aos demais países, no âmbito do Plano Marshall e na Convenção da OECE assinada em 16 de abril de 1948. Diante dessa Convenção, o governo português comprometia-se, formalmente, a tomar parte e a aderir aos princípios e objetivos firmados que regiam a nova organização, inserindo-se por essa via em um movimento de cooperação econômica promovido entre os países europeus e vivamente apoiado pelos EUA. Destaco que a participação portuguesa manteve-se condicionada aos “[...] limites considerados admissíveis à luz do pensamento e acção definidos pelo governo português” (ROLLO, 1994, p. 855).

A criação da OECE – Organização Europeia para a Cooperação Econômica – foi indissociável do Plano Marshall; um ano depois, em 16 de abril de 1948⁵⁹, foi assinada em Paris a convenção de criação desse organismo, denominado posteriormente OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Entre o período de inserção de Portugal na OECE até a década de 1960, no âmbito da educação, diversos projetos e programas foram desenvolvidos, em uma perspectiva configurada na esfera econômica, assumindo, como definiu Teodoro (2001b), “[...] o estatuto de legitimação científica (e econômica)”, da Teoria do

⁵⁹ No início, os EUA e o Canadá eram membros observadores da OECE, que integrava formalmente apenas países europeus. Em 1961, quando transformam a OECE em OCDE, os EUA e o Canadá passaram formalmente a ser membros de pleno direito da OCDE (TEODORO, 2001b).

Capital Humano de Theodore Schultz⁶⁰, com intuito da formação para o trabalho, pois legitimavam a preocupação “[...] com as carências de qualificação da mão de obra nacional e da conseqüente necessidade de uma rápida expansão da oferta escolar” (TEODORO, 2001b, p. 131).

Dentre as ações políticas que ocorreram na educação dos países membros da OECE/OCDE sobressaem-se: a) Os exames anuais que possuíam o objetivo de avaliar o quadro geral do ensino científico e técnico por meio de peritos da OCDE enviados aos países e depois eram realizadas entrevistas com os responsáveis da administração escolar nas reuniões de confrontação; b) Em Portugal, desenvolveu-se após esse exame (1959-1960) o Projeto Regional do Mediterrâneo (RPM)⁶¹, que estabeleceu regras de assistência e cooperação permanentes da OCDE em Portugal, Espanha, Grécia, Itália, Turquia e Jugoslávia.

2.2.3.2 Educação nas décadas de 1960 e início de 1970

Foi a partir do projeto RPM que o isolamento de Portugal foi quebrado, havendo uma influência pequena na ação política reformadora; todavia, esse projeto na década de 1960 e 1970 foi decisivo para ampliar a participação e a influência das atividades político-administrativas da OCDE. Iniciaram-se as consultorias técnicas de especialistas internacionais, novos projetos foram lançados nessa fase considerada a idade do ouro do crescimento do ensino, no qual se atribuiu à educação uma valorização econômica no âmbito da educação técnica, do ensino científico e, posteriormente, da educação de base e geral.

⁶⁰ Teodoro (2001, p. 132) propala que “a emergência, no seio da OECE/OCDE, da educação como questão determinante para o crescimento econômico acompanha o nascimento e posterior difusão da teoria do capital humano, enunciada em 1960 por Theodore Schultz e precisada dois anos depois no suplemento do *Journal of Political Economy*, *Investimento em seres humanos*, que incluía já outros estudos pioneiros, nomeadamente o que Gary Becker veio a publicar em *Human Capital* (1964), e que, desde então, tem servido como *locus classicus* do assunto.”

⁶¹ “O projeto deveria ser conduzido por cada país, por uma equipe de cinco a seis membros, composta por um diretor e economistas, estatísticos e peritos no campo do ensino, designados pelos governos dos países participantes e a quem prestariam diretamente as contas” (TEODORO, 2001b, p. 133).

Os estudos e trabalhos da OCDE realizados nesse período, com a quebra do isolamento e a elaboração regular de relatórios⁶², mostraram a distância que Portugal vivenciava. A situação econômica, política e educativa revelaram a realidade em que o país se encontrava em comparação com a educação de outros países do RPM. Desenvolveu-se a crença de que essas parcerias com as OOs seriam uma necessária e relevante fonte de mandato e legitimação para os posicionamentos, orientações e propostas dos setores desenvolvimentistas, o que permanece intacto até a atualidade. Essas demandas representaram estratégias políticas que conquistaram influência nos departamentos econômicos nos gabinetes de planejamento educativo e de formação de mão de obra (TEODORO, 2001b). Atentamente, percebemos suas orientações citadas até mesmo em documentos legais e oficiais do Estado.

Na transição do regime autoritário para a democracia, a partir do final da década de 1960, Portugal apresentou, ao contrário dos outros países europeus, uma ascensão tardia à modernidade organizada, com a industrialização mais acelerada e concomitante abandono dos traços de uma ruralidade – época em que se iniciou um surto de urbanização da população, desenvolveram-se atividades terciárias associadas a uma construção tímida do Estado-Providência⁶³ e surgiu a classe média:

[...] a afirmação efectiva de um Estado-Providência garante de um conjunto de serviços básicos colocados à disposição de todos os cidadãos – de que a escolarização avançada das novas gerações é justamente um dos seus ingredientes fundamentais -, atinge o seu auge na generalidade dos países europeus na década de sessenta, precisamente na altura em que em Portugal se davam os primeiros passos nesse sentido (VIEIRA, 2003, p. 79).

A partir do momento da Revolução de 1973, quatro ciclos caracterizaram o desenvolvimento e as reformas na educação em Portugal. O ciclo denominado

⁶² Foram produzidos dois relatórios no âmbito desse projeto. O primeiro relatório tinha caráter preliminar e introdutório, com um exaustivo balanço da situação escolar e de seu desenvolvimento no período de 1950 a 1959. O segundo relatório apresentava características distintas do primeiro e se referia a “[...] um simples exercício de planejamento educativo, apresentava um estudo prospectivo completo sobre o desenvolvimento da sociedade portuguesa, no plano das qualificações escolares, desde o período em que é elaborado (1962-1963) até ao ano de 1975. O objetivo era o de calcular o número de diplomados dos diversos graus de ensino para então, realizar uma projeção para o ano seguinte, neste caso o de 1975. Tomava-se como meta a situação que o Norte da Itália já alcançara no início do período abrangido” (TEODORO, 2001b, p. 133).

⁶³ Refiro-me ao “intervencionismo”, ao “Estado social” ou ao “Estado dos serviços” (BOBBIO, 1988, p. 46).

“revolução”, de 1974 a 1976, objetivou o rompimento com a ideologia salazarista, seus símbolos e pressupostos em busca de uma sociedade democrática e socialista. Esse período representou uma fase de grande instabilidade. Posteriormente a 1976, houve um ciclo de “normalização”, caracterizado pela aprovação das leis: a nova Constituição da República (1976) até à promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (1986). Foi um momento marcado pelo retorno ao planejamento, à imposição do papel do Estado e ao fim das ideias revolucionárias marcantes do ciclo anterior (BARROSO, 2003).

Stoer (1982), ao analisar a Reforma de Veiga Simão em Portugal, comenta que essa reforma abriu caminho para o planejamento e a política educativa da década de 1970. Atendeu às exigências do povo português para a obtenção de maior oportunidade e igualdade na educação, todavia contribuiu para a modernização do país, para mudanças básicas na orientação da economia portuguesa. O discurso do primeiro-ministro da época, Marcelo Caetano (1906-1980), proferido na rádio em 17 de janeiro de 1970, evidenciou essa centralidade economicista ao enfatizar que sua missão era levar a cabo “[...] a grande, urgente e decisiva batalha da educação” (CAETANO, 1970 *apud* STOER, 1983, p. 793).

A tentativa da reforma educativa, com a Lei nº 5/73, provocou alterações no plano do ensino básico, porque a escolaridade obrigatória alargou-se por um período de oito anos, com quatro anos no ensino primário e os outros quatro anos ministrados em escolas preparatórias, conforme estabeleceu:

Lei nº 5 de 1973 - Secção 3ª, da Subsecção 1ª, nos Artigos 2 e 3
[...] 2. O ensino básico é obrigatório.
3. O ensino básico tem a duração de oito anos

Importante destacar que nessa época os postos de Telescola⁶⁴ foram considerados úteis e necessários para o cumprimento da escolaridade e a mudança no currículo e nos conteúdos foi algo marcante nessa reforma. Houve a inclusão da disciplina de Introdução às Ciências Humanas, cujo objetivo era a formação de uma consciência nacional, em uma perspectiva de compreensão internacional. Consideraram-se no ensino básico os aspectos relativos à formação da

⁶⁴ Criado pelo Decreto-Lei n.º 46136, de 31 de dezembro de 1964 e modificado pelo Decreto Lei n.º 48963 de 7 de abril de 1969.

personalidade, domínio físico, intelectual, estético, moral, social e patriótico. O ensino passou a dar relevância à formação do aluno ao nível do desenvolvimento de suas aptidões e para o desenvolvimento profissional e pessoal. Integraram-se pela primeira vez as áreas do conhecimento como Meio Físico e Social, Música, Movimento e Drama, Saúde.

2.2.3.3 Educação no Pós-25 de abril de 1974⁶⁵ aos nossos dias

No Pós-25 de abril de 1974, depois de um longo marasmo e isolamento pedagógico vivido pelo país, foram configuradas mudanças e diversas modalidades de inovação curricular, porque as teorias pedagógicas multiplicavam-se e representavam novidade, enquanto que parte dos professores permanecia enraizados ao passado e inseguros diante das mudanças. Assim, o processo de definições de reformas políticas e “[...] o percurso das transformações curriculares inovadoras, ocorridas após 25 de abril não foi totalmente pacífico, o que de certa forma se afigura natural num contexto tão específico como foi o desses anos” (MENDONÇA, 2011, p. 24).

O breve panorama da configuração e desenvolvimento das políticas em Portugal, especificamente após a inauguração e instauração do regime democrático em 1974, pode ser focado sob os aspectos dos ciclos de mudanças políticas e sob as principais medidas tomadas no domínio da gestão educacional – organização e regulação do sistema educativo. Ao caracterizar o desenvolvimento da organização e regulação da educação portuguesa nesse novo contexto, Barroso (2003) analisa em que sentido as medidas e políticas desenvolvidas assumiram no contexto de redefinição do papel do “Estado educador” e nas políticas econômicas de ajuste estrutural configuradas para a regulação pelo mercado. Esse encaminhamento auxilia na compreensão das principais mudanças políticas ocorridas na educação e

⁶⁵ 25 de Abril de 1974 é uma data histórica marcante em Portugal. Trata-se da **Revolução dos Cravos**, um golpe de Estado militar, que depôs o regime ditatorial do Estado Novo, vigente desde 1933, e que iniciou um processo que viria a terminar com a implantação de um regime democrático, com a entrada em vigor de uma nova Constituição.

que influenciaram as políticas para a gestão do financiamento do ensino público básico em Portugal.

Destaca o autor uma descrição sumária dos processos de regulação institucional presentes na política que configurou o currículo, a oferta escolar, o recrutamento e da formação de professores, a gestão escolar e os recursos financeiros, e o partenariado⁶⁶ socioeducativo.

O termo “partenariado socioeducativo” se refere à proposta de atuação de uma organização social que desenvolve valores como a participação de diferentes níveis – e também na educação, a descentralização enquanto transferência de competências e de poderes para níveis mais próximos do local e do regional. Apresenta uma forma organizativa de participação dos atores sociais na realização de projetos educativos. É uma modalidade de colaboração entre o sistema educativo e o sistema econômico. Surgiu como um discurso de parceria para fins educacionais, sob uma cultura para fomentar a participação das pessoas e instituições – professores, alunos, técnicos de educação, outro pessoal não docente, empresas, sindicatos, autarquias, coletividades locais, estruturas culturais e artísticas (MARQUES, 1992).

Essa política tornou-se fortemente empregada em Portugal no que tange à reforma na administração pública do Estado. Efetivou-se na educação principalmente após as recomendações da União Europeia presentes no livro branco⁶⁷ *Enseigner et apprendre vers la société cognitive* (1995)⁶⁸. De acordo com o documento, o objetivo do partenariado era aproximar a escola da empresa:

⁶⁶ “A etimologia da palavra *partenariado* na comunidade europeia tem uma raiz helênica e latina e seu significado atual derivou de uma adaptação pelos países anglo-saxônicos. Em Portugal, esse conceito adotou significados diferentes de acordo com os diversos acontecimentos vividos pelo país, como o período pós-revolucionário em 1974 e a pós-adesão à Comunidade Econômica Europeia. Na fase pós-revolução de Abril, a situação traduz-se em uma vontade de mudança e modernização; a tensão dos grupos mais afastados socialmente para com aqueles mais dominadores vai ao sentido da realização e afirmação dos seus direitos. Esse contexto apela a uma intervenção com um novo mecanismo de participação dos sujeitos. Defende-se que as necessidades e objetivos das populações devem ser concretos, os problemas assumidos, e que deve haver um espaço aberto ao confronto de ideias, em um acordo entre ações individuais e coletivas de modo tornar a comunidade mais funcional e representativa do “todo” social. Após a década de 1980, a CEE criou diretivas comunitárias, apenas viáveis através de uma posição estatal que, apesar de hegemônica, apelou ao consenso e maior envolvimento dos cidadãos, recorrendo para isso ao trabalho em parceria”. Disponível em: <<http://pt.shvoong.com/social-sciences/2042586-parceria/#ixzz1sDDMJQ7N>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

⁶⁷ A União Europeia estabelece uma organização de publicações em que a denominação *Livro Branco* é o documento, publicado pela Comissão Europeia, que agrega propostas de ação comunitária em domínios específicos. Pode surgir na sequência de um Livro Verde. A denominação *Livro Verde* se refere ao documento da responsabilidade da Comissão Europeia que

Aproximar a Escola e Empresa. A escola e a empresa são lugares para aquisição de conhecimento. Além disso, é necessário conciliá-las. Em alguns países da Europa, esta aproximação já ocorreu há muito tempo. Em outros, só interveio mais tarde e, gradualmente, com a parceria entre o mundo da educação e de produção (UNIÃO EUROPEIA, 1995, p. 43).⁶⁹

Nas orientações desse documento, o partenariado socioeducativo é colocado como uma prioridade na qual os parceiros sociais deveriam participar plenamente a fim de favorecer uma abertura da educação ao mundo do trabalho; a implicação da empresa no esforço de formação, não apenas dos seus assalariados, mas também dos jovens e dos adultos; desenvolvimento da cooperação entre estabelecimentos de educação e empresas, esta última complementar das duas primeiras (UNIÃO EUROPEIA, 1995). Diante desse quadro, destacou-se a coexistência de medidas de reforço da autonomia das escolas e de novas formas de controle, bem como a sua inserção nas políticas de combate às desigualdades escolares.

A partir da década de 1980 do século XX em Portugal, como em diversos outros países, inclusive o Brasil, vivenciou-se um período de intensa reforma no setor da administração pública do Estado, proveniente da reforma do aparelho do Estado, conforme expus no item 2.1.1. Decorrente de uma tendência dos países capitalistas houve nesse período uma preocupação pujante com os padrões de eficácia, qualidade e formação para o trabalho, em detrimento às necessárias definições curriculares, democráticas, autonomia dos professores e desigualdades de classes.

Em 01 de janeiro de 1986, a entrada de Portugal na CEE marcou uma viragem profunda na economia. Essas medidas afetaram mudanças na educação que estabeleceram modos de regulação dos poderes públicos sob o sistema escolar. Ocorreu um predomínio do setor privado sob as instâncias públicas – um

tem como objetivo fomentar a reflexão sobre um assunto específico, em nível da UE. Convida à participação no processo de consulta e debate dos temas em consideração. Ver: Glossário da Eurocid – Centro de Informação Europeia Jacques Delors. Disponível em: <http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=4797>. Acesso em: 23 abr. 2012.

⁶⁸ Ensinar e aprender rumo à sociedade cognitiva.

⁶⁹ Rapprocher L'école et L'entreprise. L'école et l'entreprise sont des lieux d'acquisition de savoirs complémentaires, qu'il est nécessaire de rapprocher. Dans certains pays européens, ce rapprochement a eu lieu depuis longtemps. Dans d'autres, soit il n'est intervenu que tardivement et progressivement, soit le cloisonnement subsiste entre le monde de l'éducation et celui de La production (UNIÃO EUROPEIA, 1995, p. 43).

campo privilegiado de intervenção do próprio Estado. Ao explicitar esse contexto em seu projeto de investigação⁷⁰, Barroso (2003, p. 19) afirma que:

Estas medidas tanto podem obedecer (e serem justificadas), de um ponto de vista mais técnico, em função de critérios de modernização, desburocratização e combate à “ineficiência” do Estado (*new public management*), como serem justificadas por imperativos de natureza política, de acordo com projectos neoliberais e neoconservadores, com o fim de “liberar a sociedade civil” do controlo do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófico e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas) (BARROSO, 2003, p. 19).

Nas últimas décadas, assistimos a uma crescente influência da regulação supranacional em um contexto de globalização econômica. Tornou-se comum as referências aos organismos internacionais, sobretudo a União Europeia, OCDE e Banco Mundial na política educativa portuguesa que passaram a ser vistos como parceiros na resolução da problemática educativa no que tange ao atraso, desenvolvimento econômico, déficits financeiros e educacionais.

No período entre a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (1986) e o final do século XX, Portugal persistiu com uma agenda de política educativa neoliberal basicamente oportuna no cenário econômico para manter a circulação e acumulação do capital. Mesmo com contradições diversas, essas estratégias políticas se concentraram nas necessidades de recuperação do atraso educativo, que se tornou um tema preocupante da agenda política da União Europeia e OCDE, no tocante à sua expansão e valorização. Afonso (2001a, p. 41) alega que:

Se, por um lado, na política económica desse período, foram adoptadas orientações inequivocamente neoliberais (de desregulação, de privatização, de desmantelamento do sector empresarial estatal, de abertura ao mercado, de vulnerabilização dos direitos ligados ao trabalho), por outro, na política educativa, foi possível tomar decisões em relativo contraciclo com a ideologia neoliberal e, em alguns casos, como o do ensino básico, chegaram a ser mesmo decisões congruentes com a expansão de direitos (ainda) referenciáveis ao modelo de estado-providência.

⁷⁰ Foi uma revisão da literatura denominada “*Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European comparison*”, subsidiada pela Comissão Europeia, no âmbito do programa “*Improving the socio-economic knowledge base*”. Investigou-se a problemática comum, para uma abordagem comparada, sobre processos de regulação do Estado em outros estudos desenvolvidos nos Estados Unidos, Canadá, diferentes países europeus e Austrália. Os relatórios desse projeto podem ser consultados na página do Centro de Estudos da Escola: <<http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola>>.

No fim do século XX e início do século XXI, consolidou-se uma ofensiva ideológica por meio de um conjunto de forças e interesses econômicos diversos, com temas centrais, com um “rigor” e maior mensurabilidade dos processos educativos, o “esforço” na aprendizagem com o crescente recurso a exames, o redirecionamento do papel do Estado essencialmente para a função de avaliador do sistema, a austeridade e a modernização tecnológica na escola. Concatenada a essas medidas, predominou a necessária política de racionalização de custos. Em consonância com Graça (2009), foi no período⁷¹ de governo 2002 a 2004 que essas políticas estiveram mais presentes.

A implementação do “Programa Educação & Formação 2010” lançado em 2002 pelo Conselho da Educação, Juventude e Cultura, e o papel da União Europeia por meio do seu “Método Aberto de Coordenação”⁷² foram mecanismos que se traduziram na nova forma de regulação e governança na definição das políticas nacionais em Portugal. Coadunadas aos objetivos traçados pela Estratégia de Lisboa, adotaram-se metas para serem alcançadas até 2010.

A participação no *Programme for International Student Assessment*⁷³ (PISA) e o Processo de Bolonha⁷⁴ tornaram bem visível a regulação supranacional e o crescente impacto das organizações internacionais nas políticas e sistemas educativos nacionais. A questão da europeização das políticas educativas e o

⁷¹ No XV Governo Constitucional, dirigido pelo Primeiro-Ministro José Manuel Durão Barroso, formado por um acordo de incidência parlamentar entre o PSD e o PP. O XV Governo terminou o seu mandato a 17 de julho de 2004 devido à demissão do Primeiro-Ministro; entretanto designado Presidente da Comissão Europeia. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc15/composicao.aspx>>. Acesso em: 28 maio 2012.

⁷² “O método aberto de coordenação foi descrito nas Conclusões do Conselho Europeu de Lisboa como sendo um método que conduzia à divulgação de melhores práticas e favorecia uma maior convergência no que tange aos principais objetivos da UE. O método aberto de coordenação foi aplicado através da utilização de instrumentos tais como indicadores e *benchmarks*, bem como do intercâmbio de experiências, da análise pelos pares e da divulgação de boas práticas” (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p. 3). Baseiam-se, essencialmente, nos seguintes elementos: a) A identificação e a definição comum de objectivos (adoptados pelo Conselho), b) A definição de instrumentos de aferição comuns (estatísticas, indicadores, linhas directrizes) e, c) O “benchmarking”, o que se refere à comparação dos desempenhos entre os Estados-Membros (GLOSSÁRIO DO FSE, 2012).

⁷³ Programa de Avaliação Internacional de Estudantes.

⁷⁴ O chamado Processo de Bolonha iniciou-se informalmente em maio 1998, com a declaração de Sorbonne, e arrancou oficialmente com a Declaração de Bolonha em junho de 1999, a qual define um conjunto de etapas e de passos a dar pelos sistemas de ensino superior europeus no sentido de construir, até ao final da presente década, um espaço europeu de ensino superior globalmente harmonizado. Os sistemas de ensino superior adotaram uma organização estrutural de base idêntica, com cursos e especializações semelhantes e comparáveis em termos de conteúdos e de duração, e passaram a conferir diplomas de valor reconhecidamente equivalente tanto académico como profissional (PORTUGAL, 2012b).

desenvolvimento de novos instrumentos de regulação, assentados nos resultados e na comparação das performances nacionais, são questões que permearam a educação após a década de 1990.

No corpo das políticas gerais traçadas para alcançar o desenvolvimento educacional e elevar o nível da educação em Portugal com a média⁷⁵ da OCDE no alcance das estratégias postuladas no documento “Estratégia Europa 2020” (UNIÃO EUROPEIA, 2012b), encontram-se o novo quadro estratégico de objetivos e metas, descritos no atual documento “Educação e Formação 2020” (UNIÃO EUROPEIA, 2012a), para o período de 2010-2020. Inclui ainda métodos comuns de trabalho aos países membros, com domínios prioritários para cada ciclo periódico de trabalho. As metas são as seguintes:

- uma média de pelo menos 15% de adultos deverá participar na aprendizagem ao longo da vida;
- a percentagem de alunos de 15 anos com fraco aproveitamento em leitura, matemática e ciências deverá ser inferior a 15%;
- a percentagem de adultos de 30-34 anos com nível de ensino superior deverá ser de pelo menos 40%;
- a percentagem de alunos que abandonam o ensino e a formação deverá ser inferior a 10%;
- pelo menos 95% das crianças entre 4 anos e a idade de início do ensino primário obrigatório deverão participar no ensino pré-escolar.

A União Europeia postula que tais políticas de investimento na qualidade e modernização para a reforma do ensino e da formação fará com que a Europa prospere em longo prazo e no curto prazo “[...] ajudarão a dar resposta aos efeitos da crise, dotando as pessoas de mais e melhores competências e aptidões”. Proporcionará efeito positivo no emprego e crescimento, aumentará as taxas de emprego, promoverá a investigação e o desenvolvimento e reduzir a pobreza (UNIÃO EUROPEIA, 2011, p. 2-3).

Diante dos aspectos e desafios apresentados para os próximos dez anos, resta entender a proveniência dos recursos financeiros que abarcarão as metas

⁷⁵ São os chamados Níveis de Referência dos Resultados Médios na Educação e Formação – *Benchmarks*.

propaladas pelas políticas de europeização em Portugal e como se desenvolve a gestão das finanças para o ensino público básico.

Ao final desta seção, na qual discorri acerca do campo histórico determinante das políticas para o financiamento da educação básica em Brasil e em Portugal, bem como do ensino básico público em Portugal, faz-se necessário retomar alguns pontos cruciais para a compreensão da indissociabilidade entre financiamento e gestão da educação.

Importante destacar alguns aspectos históricos após o período de colonização do Brasil por Portugal. O Brasil possui uma herança colonial com esse país e dessa relação ficaram sacralizados a diversidade cultural, a união entre Estado e igreja, o patrimonialismo, que após esse período se consagrou por meio de estratégias de união e acordos entre o poder estatal e privado. Com a redemocratização de Portugal, no período pós-1974, a relação entre os dois países ficou praticamente ausente em decorrência do período de governo militar que o Brasil vivenciava. Foi somente a partir da década de 1990, com a visita do primeiro-ministro Cavaco Silva ao Brasil, que as relações foram novamente firmadas por meio do Tratado de 1953, que acrescentou pautas bilaterais que visavam à aproximação da Comunidade Europeia com o Mercosul (MEDINA, 2008).

Atualmente, Portugal vive um contexto de imigração de cidadãos das suas ex-colônias, e o Brasil é um dos principais exportadores de mão de obra não qualificada. Desde 2000 firmou-se o Tratado da Amizade, Cooperação e Consulta que apresenta regulamentações com relação ao processo migratório. Assim, houve uma inversão do fluxo migratório: “[...] entre 1900 e 1960, 57 mil portugueses chegaram ao Brasil; em 2006, havia no Brasil um milhão de cidadãos com nacionalidade portuguesa e 35 milhões de luso-descendentes; em Portugal, em 1980, havia apenas 3.500 brasileiros; em 1996, 20 mil brasileiros; em 2001, 40 mil” (MARTINS, 2011, p. 70). Portugal oscila entre a tentativa de conservação da visão eurocêntrica de império conquistador e colonizador, com o seu novo contexto de inserção via cooperação econômica ao relacionar-se na União Europeia. Ao adentrar para essa nova identidade, o país apresentou e desenvolveu estratégias que foram acordadas na Declaração de Lisboa (2000) e seguiu as orientações dos padrões exigidos pela Comunidade Europeia, especialmente nos aspectos educacionais ao transformar o país em uma sociedade do conhecimento (MARTINS, 2011).

Quanto ao Brasil, um país de dimensão continental, possuidor de um federalismo híbrido, busca atualmente parcerias fora do eixo ocidental, com a China, Índia, Rússia, África e mundo islâmico. O poder central negocia diretamente com os entes federados. Estes possuem poderes diferenciados, com diferentes capacidades de arrecadação fiscal. Há uma constituição de culturas e políticas locais diferenciadas na qual a esfera estatal opera com maior autonomia, enquanto que os municípios são dependentes do regime de colaboração estabelecido pela CF de 1988, mas ainda não regulamentado juridicamente. Já em Portugal, pelo fato de o país estar integrado à Comunidade Europeia, seu poder central relaciona-se diretamente com as autarquias/sedes regionais.

As parcerias e negociações entre o Brasil e Portugal estão a vivenciar um contexto de expansão, principalmente após o contexto de crise econômica vivenciado no país. No entanto, são notórias as parcerias na área da indústria cultural, por meio das telenovelas, jornalismo, arte literatura, bem como as parcerias entre empresas privadas e o setor produtivo e de serviços (MEDINA, 2008).

Uma primeira questão presente na história do financiamento educacional no Brasil é a demora de definições na legislação das bases do financiamento da educação *versus* a definição de uma agenda de interesses pautados no setor econômico e o não cumprimento das definições legais. A compreensão dessa constatação centra-se na configuração do Estado.

A reforma do Estado conduziu para a minimização de políticas efetivas na área social, tanto no Brasil como em Portugal. O representante dos assuntos comuns da burguesia é o Estado, como já afirmei, do sistema capitalista (MÉSZÁROS, 2006). Desse modo, a classe dominante utiliza-se do Estado como um instrumento de defesa para os seus interesses particulares. Nesse processo de luta de classes, o Estado é um agente regulador e controlador da vida privada. Nesse sentido, na compreensão das políticas educacionais, é fundamental, como expõe Dourado (2010), considerar a concepção de Estado como:

[...] acepção ampla, que envolve sociedade civil e política, seus embates e os percursos históricos em que estas se constroem, tendo por marco as condições objetivas em que se efetivam a relação educação e sociedade, os processos sistemáticos ou não de gestão, bem como o papel das instituições educativas e dos diferentes atores que constroem o seu cotidiano (DOURADO, 2010, p. 679).

O financiamento da educação exalou em suas demonstrações e ações interesses do próprio Estado enquanto instância reguladora e organizadora do capital. A reestruturação produtiva do capital, com suas formas de organização social do trabalho, manteve uma estratégia de mundialização do capital com políticas econômicas de liberalização do comércio e produção sustentadas pelo neoliberalismo. No bojo desse metabolismo de ajustes estruturais incessantes o Estado mínimo promoveu políticas de financiamento para a educação que evocavam a eficiência da escola e a formação para o trabalho.

Harvey (1992) auxilia na conclusão de que nesse contexto houve uma flexibilidade na produção, no mercado de trabalho e no consumo como desencadeante de soluções financeiras para as tendências de crise do capitalismo, processo que propiciou uma era de riscos financeiros. As medidas tomadas pelos Estados diante do contexto de competição internacional foi a de tornarem os Estados empreendedores, desenvolvendo ações de negócios, nas quais a ênfase nos movimentos sociais deveria ser contida. O lema dos Estados, no mundo capitalista, seria a austeridade, as reduções fiscais e a erosão do compromisso social entre o grande trabalho e o grande governo.

O financiamento da educação básica no Brasil estruturou-se nos diferentes momentos da história sob modelos de uma gestão da educação determinada pelas relações de poder estabelecidos no âmbito do Estado, do poder central e governamental (regional e local). Foram, portanto, submetidos aos aspectos provenientes das relações político-institucionais e sociais de cada período. Como também foram pauta de luta e reivindicações dos movimentos sociais.

Outra questão crucial no caso brasileiro, que Sena (2011) ajuda a visualizar, é que foi somente a partir da Constituição de 1988 que adotou-se no país o federalismo cooperativo e tripartite. Com isso, houve o reconhecimento da esfera municipal como ente federado e consagrou-se o direito à educação como dever do Estado. Foi somente a partir dessa CF que o mecanismo da vinculação de impostos, amplamente debatido em Constituições anteriores e Emenda Calmon, foi então revigorado.

Destarte, lançaram-se as bases do financiamento da educação sob os auspícios de uma política rumo a atingir a equidade e não a igualdade. Desenvolveu-se uma gerência de mercado, pautada na cooperação

intergovernamental, por meio do regime de colaboração. Só então ressurgiu um debate sobre a proposta de Fundos, no caso o Fundef e o Fundeb.

Ao comparar com o caso português sob a percepção de questões globais e locais específicas desses países, examino que as políticas para o financiamento e gestão da educação centram-se prioritariamente na articulação para o cumprimento das metas estabelecidas pela União Europeia e são acompanhadas por orientações prescritas e recorrentes da OCDE.

Nesta última década, o esforço do país na condução das políticas de investimento financeiro centrou-se na expansão da escolaridade dos portugueses entre a faixa etária dos 25 a 64 anos e na diminuição dos índices taxativos de atraso educativo tão recorrentes nos estudos da OCDE e em documentos oficiais do Ministério da Educação e órgãos do governo central e local. Uma questão atrelada a essa constatação é o fato de o país enquadrar-se nos determinantes provenientes da sua inserção econômica e social no sistema mundo enquanto um país considerado da semiperiferia europeia.

No sistema mundial, implica considerar que os países pertencentes à semiperiferia revelam uma centralidade de Estado na regulação social com a associação de uma baixa corporativação de interesses da sociedade civil. Teodoro (2003) esclarece que Portugal teria sido quase o único agente de escolarização⁷⁶, com uma ausência da pressão das organizações autônomas da sociedade suficientes, para criar redes de escolas alternativas, numericamente significativas, ou para gerar fortes movimentos de procura nas escolas públicas.

O fato de Portugal se enquadrar na situação de uma semiperiferia trouxe consigo uma economia afastada de grande competição entre as nações que desempenhou funções de intermediação entre os Estados centrais e a periferia colonial.

Portugal não se colocou como prioritário para a formação e a qualificação da mão de obra adequada e necessária ao aumento da produtividade do trabalho. Essas questões influenciaram diretamente as definições da política educativa, tendo

⁷⁶ Desde as reformas pombalinas da segunda metade do século XVIII.

como desafios os exemplos e experiências ocorridas nos países centrais, em modelos considerados bem sucedidos em outros contextos.⁷⁷

Nesse aspecto, há definições comuns que por vezes são cópias de ideias de outros consensos, fruto de acordos com as OOs (BALL, 2001), nos quais as políticas educacionais desde a década de 1950 configuram-se em uma ferramenta para a promoção da ascensão social, progresso e desenvolvimento econômico do país. Ao tornar-se membro da OCDE, a partir da década de 1960 e 1970, iniciou-se um processo de rompimento com a ideologia do Salazarismo. Inaugurou-se um período de reformas e planificação por meio da centralização do Estado, pautado em uma centralidade de cunho economicista. Com o Pós-25 de abril, no regime democrático, oriundo de uma redefinição no papel do Estado Educador e mediado pela regulação de mercado e pela participação de atores sociais que ocorreu o *Partenariado Sócio-Educativo* (MARQUES, 1992).

Em 1986, com a entrada de Portugal na CEE, medidas econômicas se acirraram ainda mais no país, por meio dos critérios de modernização, New Public Management no papel do Estado, o qual também se tornou o avaliador do sistema de ensino.

⁷⁷ Vale lembrar o que já discuti na introdução desta tese, de que no bojo de uma agenda globalmente estruturada para a educação, na relação entre os países e os organismos internacionais há o estabelecimento de uma agenda que fixa as prioridades e as formas para a resolução de problemas.

3 FONTES DE FINANCIAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E PORTUGUESA

Nada há que tão notavelmente determine o auge de uma civilização, como o conhecimento, nos que a vivem, da esterilidade de todo o esforço, porque nos regem leis implacáveis, que nada revoga nem obstrui. Somos, porventura, servos algemados ao capricho dos deuses, mais fortes, porém não melhores que nós, subordinados, nós como eles, à regência férrea de um Destino abstracto, superior à justiça e à bondade, alheio ao bem e ao mal.

Fernando Pessoa (2011, p. 26-27).

Nesta seção, objetivo apresentar as bases legais do financiamento da educação no Brasil e em Portugal, nomeadamente a legislação elaborada a partir da década de 1990. Reitero que na segunda seção desta tese descrevi a história do financiamento da educação nesses países, pontuando que no Brasil o período escolhido foi o anterior à promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 e em Portugal o período selecionado foi de intensas estratégias, originadas do Método Aberto de Coordenação da União Europeia.

Nesta seção, apreendo as questões pertinentes às mudanças no financiamento e gestão da educação na atualidade, decorrentes no Brasil a partir da aprovação da atual CF até às propostas encaminhadas no Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010¹. Já em Portugal, a compreensão da política presente na legislação perpassou pela compreensão do orçamento do Estado e da gestão local na condução dos recursos financeiros para o ensino básico público.

Na sequência, abordo as mudanças no financiamento da educação a partir das principais modificações estabelecidas: na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, no anterior Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

¹ Projeto de lei que até a presente data (18/09/2012) ainda está em tramitação no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados, e refere-se à aprovação no novo Plano Nacional de Educação para o novo decênio.

3.1 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO NAS LEIS E DOCUMENTOS OFICIAIS NO BRASIL

Ao analisar a relação entre política, planejamento e legislação educacional no âmbito do financiamento da educação, observo que a relação é estreita e dialética. O planejamento da educação se reporta a uma ação da gestão educacional e pode ser entendido como uma forma específica de intervenção do Estado na educação que:

[...] se relaciona de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública) visando à implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir as funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado (HORTA, 1996, p. 195).

Há uma subordinação do planejamento à política educacional, pois primeiro se planeja para posteriormente se implementar políticas específicas. Essa relação nem sempre é explícita, como também nem sempre é evidente mensurar e identificar as fronteiras entre planejamento, legislação e política educacional. Vieira e Albuquerque (2001) enfatizam que a política educacional se constitui em um conjunto amplo de agentes que se desenvolve na estrutura do Estado, pois as políticas abrangem as teorias, planificações e realizações provenientes do Estado. Afirmam as autoras que:

[...] a política da educação tem no âmbito do Estado dois referenciais básicos: de um lado, a afirmação das intenções formais do poder público, expresso nos planos de governo e na legislação educacional, e, de outro, a prática efetivamente desenvolvida, nem sempre coincidente com os princípios e meios firmados no discurso daqueles que se responsabilizaram pela formulação das políticas públicas (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001, p. 26).

A construção e a efetivação de uma política se dão em um processo de correlação de forças, com a participação dos diversos atores sociais das esferas do Estado, como prescreveu Carnoy (1986, p. 94): “[...] as alterações nos rumos ou no perfil dessas forças de atuação constituem desdobramentos da contínua correlação de forças entre a sociedade política e sociedade civil”. Nesse processo, definem-se

as formas e ações governamentais para a construção e concretização das políticas; portanto, a definição de uma política não é um ato isolado, de cima para baixo, do Estado para a sociedade. Quanto às leis educacionais, “[...] em tese, a legislação precede a política e o planejamento, mas, na prática, as coisas nem sempre se passam assim” (CARNOY, 1986, p. 94).

Ao analisar a dinâmica entre o planejamento, a política e a legislação, verifico que ocorrem combinações entre política sem planejamento, legislação sem política e planejamento sem legislação. Porém, essas correlações são historicamente condicionadas. Saviani (2010, p. 172) aprofunda essa análise ao esclarecer:

Quando se pensa numa lei específica para a educação, é porque se está visando a sua sistematização e não apenas a sua institucionalização. Antes de haver leis de educação, havia instituições educativas. Isso não implica, entretanto, a vinculação necessária da sistematização à legislação, ou seja: não é necessário que haja lei específica de educação para que haja educação sistematizada; esta poderá existir mesmo não existindo aquela. O que fica claro é a vinculação necessária da lei específica de educação à sistematização.

A reordenação do sistema financeiro diante da correlação de forças na relação entre planejamento, política e legislação exige uma operacionalização que é expressa, primeiramente, na lei e, posteriormente, necessita de representação política para se efetivar. Isto significa que a reordenação do sistema de financiamento na educação necessita de uma condição básica que é a legitimidade política.

3.1.1 Da Constituição Federal de 1988 ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF

Na legislação educacional, que estabelece a política para o financiamento e gestão da educação no Brasil, primeiramente destaco a Constituição Federal (CF) de 1988 que fixou a estrutura do financiamento ao definir a vinculação de recursos, o regime de colaboração entre os entes federados, ao prescrever de onde vêm e para onde vão os recursos destinados ao financiamento da manutenção e desenvolvimento

do ensino (MDE); e que ainda determinou uma espécie de gestão por meio de um planejamento realista para a garantia da articulação e integração de ações entre os entes federados. A CF de 1988 caracterizou-se pela descentralização financeira com uma maior participação de estados e, principalmente, dos municípios na arrecadação tributária e na receita disponível (ROSSINHOLI, 2010).

Uma questão necessária para compreender os percalços do não cumprimento do percentual mínimo previsto pela Constituição Federal de 1988 em educação está no fato de a lei eleitoral brasileira prever uma inelegibilidade do administrador público que tiver suas contas recusadas. O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) consideram que a rejeição de contas não representa consequência desse não investimento. Trata-se de uma produção legal para a ilegalidade, evita uma pena contra o ente federado que viola essa dimensão do direito à educação. Isso compromete diretamente o financiamento da educação brasileira e deve ser amplamente debatido (Lei Complementar n. 64 de 1990 do TSE).

O debate e o percurso histórico da luta em torno da definição sobre o aumento da vinculação de impostos para a educação na legislação do país pode ser visualizado na Tabela 3 demonstrativa apresentada por Pinto e Adrião (1999, p. 26) e aqui reproduzida.

Tabela 3: Alíquotas de vinculação de recursos para a educação no Brasil

Ano	Disposição legal	Esfera da vinculação		
		União	Estado e DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10% (a)	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei 4.958	-	15 a 20% (b)	10 a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional I	-	-	20% (c)
1971	Lei Federal 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional I4	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal 1988 (d)	18%	25% (d)	25% (d)

Obs. Os 20% desse montante deveriam ser aplicados na educação rural (a); esses valores (15% para Estados e 10% para Municípios) cresceriam 1% ao ano, a partir de 1942 (por meio do Decreto-Lei nº 4.958 até atingir, respectivamente, 20% e 15% (b), na emenda de 1969 e na Lei nº 5.692/71, Menciona a receita tributária e não os impostos (c); alterada pela EC 14 (d).

Fonte: OLIVEIRA (2001, p. 98 *apud* PINTO; ADRIÃO, 1999, p. 26).

Os Artigos nº 211, nº 212, nº 213 e nº 214 da CF de 1988 determinam, por meio das alterações ocorridas em 1996 com a Emenda Constitucional nº 14, em 2006 com a Emenda Constitucional nº 53 e em 2009, com a Emenda Constitucional nº 59, as estratégias fundamentais para otimizar os recursos destinados ao financiamento da educação. Evidencio o estabelecimento: a) No Artigo nº 211, da divisão de tarefas e o regime de colaboração entre os níveis de governo federal, estadual e municipal; b) Nos Artigos nº 212 e nº 213, da definição da origem dos recursos para o financiamento na manutenção e desenvolvimento do ensino; c) O Artigo nº 214, que estabelece que o planejamento real para a garantia da articulação e integração de ações deve ser por meio do estabelecimento de metas de aplicação conforme a proporção do produto interno bruto. Essa definição foi oriunda da nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, no inciso VI.

Com a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Tal fundo caracterizou-se pela incorporação de parte da porcentagem de impostos destinados à educação do Ensino Fundamental pelos governos federal, estadual e municipal.

A segunda modificação ocorreu em 2006, com a Emenda Constitucional nº 53 que substituiu o FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Saliento que ambos os fundos propiciaram mudanças no financiamento e na parceria entre os governos federal, estadual e municipal, e o primeiro, mediante uma política de focalização, destinava recursos e prescreveu políticas de valorização de professores apenas para o Ensino Fundamental, enquanto que o segundo, de caráter mais abrangente, destina recursos para a educação básica e também propõe mecanismos de valorização dos profissionais da educação básica.

Ressalto que a política para o financiamento da educação no período de reforma educacional da década de 1990 estava condizente com as formulações da agenda global para a educação. As leis educacionais sancionadas após 1990 no Brasil expressaram as recomendações da Conferência Mundial de Educação Para Todos (1990) que previam a Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem por meio de políticas de equidade focalizadas nas meninas e

mulheres, nos pobres e excluídos e nas pessoas com deficiências. O investimento financeiro foi centralizado e os recursos destinados apenas ao Ensino Fundamental, etapa considerada obrigatória e requerida por meio da universalização da educação e da concentração de esforços no ensino dos conteúdos básicos e na erradicação do analfabetismo.

Evidencio isso quando na promulgação da CF de 1988 ficou prescrito, na redação original, que a União exerceria um papel direto no financiamento da educação com a ênfase no Ensino Fundamental:

Constituição Federal de 1988 (Redação original do Artigo 211, §1º, antes da EC nº14/96)
<p>Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.</p> <p>§ 1º - A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (Grifos nossos).</p>

Todavia, com a redação dada pela a EC nº 14 em 12 de setembro de 1996, modificaram-se os Artigos nº 34, nº 208, nº 211 e nº 212 da Constituição Federal e se deu nova redação ao Artigo nº 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e a União passou a ter uma função redistributiva e supletiva:

Constituição Federal de 1988 Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996
<p>Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.</p> <p>§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Grifos nossos).</p>

A função redistributiva e supletiva do Estado prescrita na EC nº 14/96 é expressão de uma política de gestão proveniente da reforma administrativa do Estado que ocorreu a partir da década de 1990 no Brasil. Prescreveu-se assim um caráter de focalização nos recursos para a educação no Ensino Fundamental como forma de atender aos próprios desígnios do Plano Decenal de Educação (1993). Esse Plano foi escrito com o intuito de atender às recomendações de Jomtien, como evidencia a introdução do documento:

Plano Decenal de Educação Para Todos (1993)

O Brasil participou, em março de 1990, da Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. Desta conferência resultaram posições consensuais, sintetizadas na Declaração Mundial de Educação para Todos, que devem constituir as bases dos planos decenais de educação, especialmente dos países de maior população no mundo, signatários desse documento (BRASIL, 1993, p. 11).

Quanto ao financiamento e gestão da educação, o Plano Decenal (1993) expressou a política de ausência de recursos, focalizando o investimento apenas para a satisfação das necessidades básicas no Ensino Fundamental e preconizando uma política de captação de recursos por meio de uma gestão de eficiência e equalização no financiamento com vistas a articular outras fontes de recursos para a educação via parceria com o Terceiro Setor:

Plano Decenal de Educação Para Todos (1993)

A implementação deste Plano contará com os recursos legal e constitucionalmente previstos para o ensino fundamental, recursos externos e recursos que venham a ser adicionados através de parcerias (BRASIL, 1993, p. 55).

O Plano propôs duas direções estratégicas para agilizar tal política de financiamento, como a recuperação dos níveis de investimento público elevando o patamar de investimento do Percentual do Produto Interno Bruto em educação de

4,3% para até 5,5% do PIB ao final da década de 1990 e a condução de uma política adequada para a captação de recursos externos. Estabelece o documento:

Plano Decenal de Educação Para Todos (1993)

Além disso, deve-se conduzir uma adequada política de captação de recursos externos, permitindo realizar, com rentabilidade, investimentos que, de outro modo, teriam que ser postergados. Será necessário, também, incrementar, de modo socialmente equitativo, os investimentos privados em educação, especialmente mediante o apoio de empresas, sociedades civis e organizações não-governamentais, a escolas e programas educacionais inovadores e de boa qualidade, dando prioridade àqueles que atendem às clientela mais pobres (BRASIL, 1993, p. 55).

O Artigo nº 211 da CF também foi alterado pelas emendas constitucionais nº 53/2006 e nº 59/2009. Mesmo com a definição do termo regime de colaboração pela CF, ainda não está claro quais os papéis a serem desempenhados pelos entes federados ao estabelecerem as parcerias. Salieta Madza (2009, p. 43) que as “[...] organizações se parecem com pessoas, quando se trata de colaborar elas só podem fazê-lo quando cada parceiro tem claro o seu papel, e sabe o que vai fazer para alcançar o objetivo comum”. Assim, a EC nº 14 apresentou algumas redefinições com o intuito de tornar mais específicas as competências de cada um. Após dez anos, a EC nº 53 introduziu duas alterações e determinou que a educação básica deve dar prioridade ao ensino regular:

Constituição Federal de 1988

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

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

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

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

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

O regime de colaboração refere-se a um sistema de cooperação, divisão de atribuições, com a definição clara de objetivos comuns com normas nacionais gerais que para desenvolver-se coerentemente necessitaria de uma nova cultura de federação (CURY, 2009). Em um país como o Brasil composto por 26 Estados, Distrito Federal e 5.565 Municípios², cerca de 8 milhões de km², a Constituição Federal indica que a acepção desse sistema se dá como sistema federativo por colaboração, supostas as normas nacionais, tanto quanto de Estado Democrático de Direito. Cury (2009, p. 24-25) assinala que:

No circuito dos entes federativos, o regime escolhido para integrá-los foi o de colaboração recíproca. O regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismos, é difícil e necessariamente negociado. [...] a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação em um Estado Democrático de Direito supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão. Esse sistema de repartição de atribuições está também presente na organização da educação nacional. Contudo, sem um consórcio articulado e compromissado, sem um regime fiscal que atenda, de fato, ao pacto federativo, o alcance das políticas torna-se minimizado, já que o conjunto dessas opções implica uma nova cultura em ser federativo.

O autor sugere que os limites e dificuldades do regime e colaboração devem ser banidos. Há a omissão por parte dos parlamentares na definição de leis complementares que a CF exige no Artigo 23, parágrafo único:

Constituição Federal de 1988
<p>Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]</p> <p>Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).</p>

Outra necessidade, proposta por Cury (2009), está na definição de uma política que tenha consonância com o federalismo jurídico-político e o federalismo

² Dados coletados no Censo 2010 (Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/dimensoes.php>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

fiscal, conforme estabelece o parágrafo único do Artigo 23 de nossa Constituição, na qual o objetivo do regime de cooperação é o de um equilíbrio no desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Urge por um federalismo autêntico, um federalismo de cooperação entre os entes federados, ou ainda faz-se necessário um sistema nacional federativo de educação. Portanto, o desafio para o novo PNE (2011-2020) ainda será esse. A esse respeito, Cury (2009, p. 25) indaga:

O que significa, 21 anos após, 18%, 25% de vinculação da receita de impostos perante um quadro social em que a educação escolar foi positivamente ocupada por novos perfis de alunos? É possível um crescimento de matrículas com o novo conceito trazido pela Constituição Federal e, sobretudo, pela LDB, de educação básica como direito? Não tínhamos, em 1988, 55 milhões de estudantes na educação básica e também não tínhamos demandas tão presentes como as da educação infantil e do ensino médio. E as demandas pelas modalidades não eram tão expressivas. Hoje continua forte a pressão pelo ensino superior. E o que dizer do art. 74 da LDB como princípio assecuratório da qualidade, refletindo o princípio constitucional de padrão de qualidade?

Diante dos desafios postos por Cury (2009), evidencio também que ao estabelecer as verbas, de onde vêm e para onde devem ir os recursos, a EC nº 53 de 2006 determinou que:

Constituição Federal de 1988
<p>Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>[...]</p> <p>§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006).</p>

Sobre esse aspecto, Pinto (2000, p. 57) registra que a Constituição manteve a redação da Emenda Calmon, “[...] ampliando, contudo o índice mínimo a ser aplicado pela União que passou de treze para dezoito por cento da receita resultante de impostos”. Fica expresso que os recursos para a educação são provenientes de

uma receita vinculada, resultante de impostos e distribuída por meio da transferência para ser utilizada na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Davies (2004, p. 32) rememora que desde a Constituição de 1934 a educação já contava formalmente com os recursos vinculados, porém: “[...] centenas, talvez milhares de autoridades, entre prefeitos, secretários, governadores, presidentes e ministros não aplicaram e nem aplicam o que devem legalmente à educação”.

A recente Emenda Constitucional nº 59, aprovada em 11 de novembro de 2009, acrescentou no § 3º do Artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a redução anual, a partir do exercício de 2009, do percentual oriundo da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o Artigo 212 da Constituição Federal:

Emenda Constitucional nº 59
Art. 76 § 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no caput deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

Cabe evidenciar que a Emenda Constitucional nº 59 determina o fim gradual da incidência da desvinculação das receitas da União (DRU) sobre os recursos federais para a educação até a extinção do mecanismo, em 2011³. Desde 1994, a desvinculação retira 20% do total dos recursos que deveriam ser destinados obrigatoriamente à educação. Com a emenda, esse percentual, segundo a previsão do MEC (BRASIL, 2009e), cairia para 12,5% no exercício de 2009 e diminuiria para 5% em 2010. Não haveria mais a incidência a partir de 2011. Assim, na previsão do Ministério, serão cerca de R\$ 9 bilhões a mais no orçamento da educação. Tal

³ Até a presente data (10 de janeiro de 2013) esse fim gradual ainda não ocorreu. O Congresso promulgou a Emenda Constitucional n. 61 de 21 de dezembro de 2011 que prorrogou a DRU até 2015. Isso permite ao governo federal a utilizar livremente os 20% da arrecadação dos tributos vinculados por leis a fundos ou despesas. O que equivale atualmente a 62,4 bilhões. Disponível em: < <http://camara-dos-deputados.jusbrasil.com.br/noticias/2974841/congresso-promulga-hoje-emenda-constitucional-que-prorroga-a-dru>> Acesso em 10.01.2013

efetivação proporcionaria a reinvinculação dos recursos para a área. Outra mudança fixada no texto diz respeito ao Plano Nacional de Educação (PNE). “A emenda obriga que o legislador faça constar metas no PNE de acordo com proporção pré-fixada do PIB”, explicou o ministro Fernando Haddad, que participou da cerimônia de promulgação da EC nº 59, no dia 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009e).

A DRU é um redutor de verbas para a educação e denuncia:

Em 2006, a União teria que ter gasto em MDE cerca de R\$ 16 bilhões, mas, graças a um redutor de 20% na base de cálculo, cujo nome legal é DRU (Desvinculação dos Recursos da União), destinou somente R\$ 12,5 bilhões para a educação, gastos, na maior parte, com a manutenção das universidades e centros tecnológicos federais. Destas despesas, quase R\$ 3 bilhões correspondentes à folha de pagamento de inativos e a gastos com hospitais universitários (MONLEVADE, 2008, p. 249).

A EC nº 59 deu nova redação aos incisos I e VII do Artigo nº 208, no qual previu a obrigatoriedade da educação básica para o ensino de quatro a dezessete anos e ainda tal emenda visa a ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica. Estabeleceu nova redação ao § 4º do Artigo 211 e ao § 3º do Artigo 212 e ao *caput* do Artigo 214, com a inserção nesse dispositivo de inciso VI. Ao final da EC nº 59, Artigo. 6º, fica evidente que a obrigatoriedade estabelecida no Artigo 208 deverá ser implementada progressivamente, com prazo de até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União. Isso significa que não será de forma imediata e ainda deixa de fora o ensino destinado às crianças inseridas nas creches da educação infantil, na faixa etária de zero a três anos. A Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96, publicada no dia 20 de dezembro de 1996, apresenta no Artigo 69 esse avanço expresso na CF, Artigo 212, com relação à vinculação de recursos.

Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96
<p>Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.</p> <p>§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.</p>

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

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

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

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

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

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

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

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

O avanço está na obrigatoriedade do percentual mínimo destinado à educação. Porém, há denúncias de que:

[...] o avanço legal que representa a vinculação de recursos para o MDE tem sido minado pelas políticas concretas dos governos como a Lei Kandir e as emendas constitucionais que criaram o Fundo Social de Emergência (1994-1996), o Fundo de Estabilização Fiscal (1996-1999) e a Desvinculação da Receita da União (2000-2007) e que acabam por direcionar um desvinculamento de recursos para a educação (DAVIES, 2004, p. 32).

Expressa o autor que:

[...] o percentual vinculado à educação é mínimo, não máximo, como muitas autoridades costumam pensar, e que a obrigação das autoridades não reside na aplicação do mínimo (o que nem sempre fazem), mas sim do percentual igual ou superior ao mínimo que atenda às necessidades educacionais da população e obrigações constitucionais do Poder Público (ou, melhor, estatal). Se o percentual mínimo for suficiente para atendê-las (o que é provável), ele deve ser ampliado até o valor que permita tal atendimento. Infelizmente, os órgãos encarregados da fiscalização do

cumprimento das leis educacionais não demonstram muita eficiência nesta função, deixando os cidadãos, que sustentam tais órgãos com os seus impostos, completamente desamparados frente ao Poder Estatal (DAVIES, 2004, p. 34).

Monlevade (2008) corrobora com a mesma análise de Davies (2004) ao enfatizar que duas políticas fiscais prejudicaram a educação: a crescente arrecadação das contribuições sociais em detrimento da receita de impostos e a não vinculação dos 18% de impostos na íntegra que a União deveria repassar para educação. Assim, pondera:

Nos estados, a Lei Kandir, lei complementar n.86, de 1997, desonerou da cobrança de ICMS os produtos exportados, o que acabou impedindo uma maior receita para a MDE. Resultado: caindo a arrecadação e aumentando as matrículas, diminuiu a disponibilidade de verbas por aluno, o que faz a arrecadação caminhar na contramão do alcance da qualidade (MONLEVADE, 2008, p. 256).

Com relação aos avanços e modificações que a LDB nº 9.394/96 propiciou para a política de financiamento da educação destaque, de acordo com Monlevade (2008), a reorganização da distribuição, a gestão democrática das verbas, a definição das despesas com MDE, a priorização do ensino público e a qualificação do ensino.

O percentual mínimo que cada ente federado recebe após a redistribuição dos recursos tem uma destinação específica para cada governo. No caso dos municípios, por exemplo, a destinação é para o Ensino Fundamental e Educação Infantil; caso os municípios queiram atender outra modalidade de ensino, terão que executar com outros recursos ou só após atenderem a prioridade (DAVIES, 2004). Com relação aos parágrafos do Artigo 69 da LDB, há alguns avanços como:

O parágrafo 3º diz que o percentual mínimo é calculado não apenas sobre a previsão da receita de impostos contida na lei do orçamento, mas também com base na abertura de créditos adicionais resultantes de excesso de arrecadação. Já o parágrafo 4º estabelece que, se o percentual mínimo obrigatório não for aplicado num trimestre, o Poder Público é obrigado a corrigir monetariamente os valores não-aplicados e aplicá-los no trimestre seguinte. Esta disposição é fundamental para evitar o que foi e é ainda muito comum entre os governantes, que gastam bem menos do que o percentual mínimo nos primeiros dez meses do ano [...] (BRASIL, 1996).

Os chamados recursos vinculados, destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino público, possuem alguns aspectos com relação à vinculação que merecem destaque. O primeiro deles é que percentuais incidem sobre a receita líquida dos impostos. Com relação à União, deve-se deduzir previamente da receita bruta de imposto a parcela transferida para Estados, Distrito Federal e Municípios, além dos recursos dirigidos aos fundos constitucionais regionais e à Desvinculação das Receitas da União – DRU e somar os recursos de multas, juros e da dívida ativa de impostos. Aos Estados, deduz previamente, da receita bruta de Impostos, a parcela transferida aos municípios e somam-se os recursos transferidos pela União, bem como o valor proveniente de multa, juros e da dívida ativa de impostos. Do Distrito Federal e Municípios, faz-se incidir o percentual de 25% sobre toda a receita de impostos (próprios e transferidos), inclusive os recursos provenientes de multa, juros e da dívida ativa de impostos (BRASIL, 2009b). Dentre os impostos e transferências para a educação, saliento os constantes no Quadro 8.

Impostos federais (vinculação de 18%)	Impostos estaduais e transferências (vinculação 25%)	Impostos municipais e transferências (vinculação 25%)
IMPOSTOS PRÓPRIOS IR – Imposto sobre Renda IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados IOF – Imposto sobre Operações Financeiras ITR – Imposto Territorial Rural II – Imposto sobre Importação IE – Imposto sobre Exportação IG – Imposto Sobre Grandes Fortunas	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO FPE – Fundo de Participação dos Estados IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados IRRF – Imposto sobre a Renda dos Servidores Estaduais IOF – Imposto Sobre Operações Financeiras – Ouro	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO FPM – Fundo Participação dos Municípios IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportados IRRF – Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro ITR – Imposto Territorial Rural
	IMPOSTOS PRÓPRIOS ICMS – Imposto sobre Consumo de Mercadorias e Serviços IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores ITCDM – Imposto sobre Transmissão causa mortis e	TRANSFERÊNCIA DO ESTADO ICMS – Imposto sobre Consumo de Mercadorias e Serviços IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores IMPOSTOS PRÓPRIOS

	Doações	IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano ISS – Imposto Sobre Serviços ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
--	---------	---

Quadro 8: Impostos e transferências – Recursos financeiros para a educação (CF-1988)

Fonte: Elaborado por João Monlevade. Adaptado por Ednir e Bassi (2009, p. 52).

Outro aspecto é que a obrigação prevista tem caráter de aplicação anual, isto é, não há necessidade de aplicar o percentual mínimo obrigatório mensalmente. Pode ocorrer a aplicação em percentuais inferiores em frações do exercício, então há necessidade de um planejamento para que a aplicação anual exigida seja cumprida pelos entes governamentais (BRASIL, 2009b).

A arrecadação de impostos também está diretamente ligada à forma da gestão do regime de colaboração entre os entes federados. A CF de 1988, nos Artigos 157 ao 162, na Seção VI, que trata da repartição das receitas tributárias, estabelece um sistema automático de partilha da arrecadação tributária entre as esferas de governo. A União é a esfera governamental que mais arrecada impostos, como apresentado na evolução do gráfico da Figura 7:

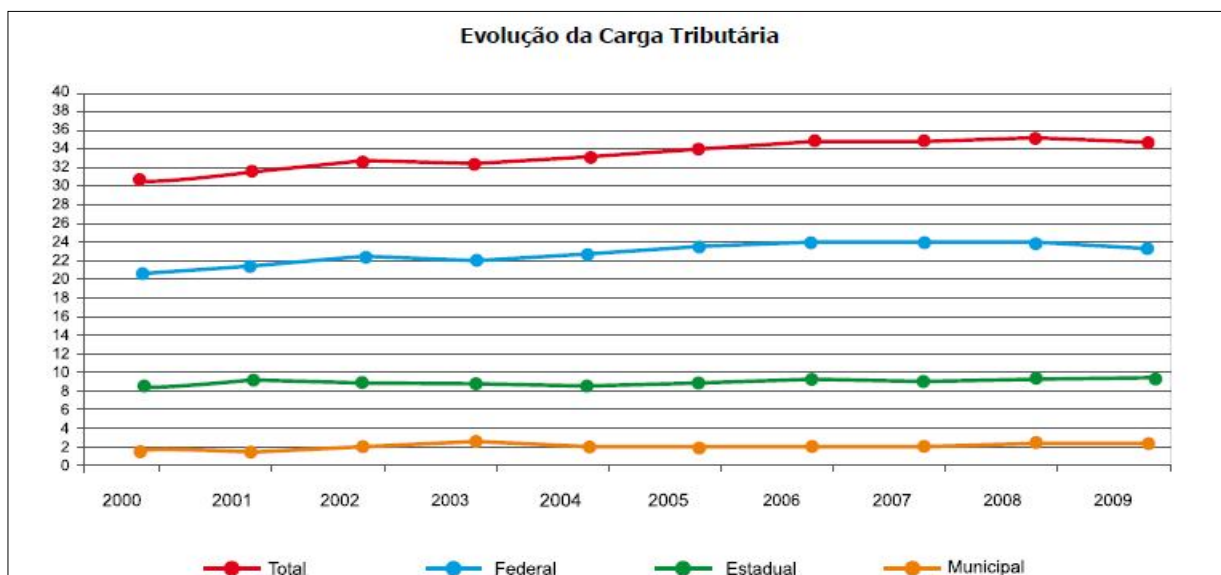


Figura 7: Evolução da Carga Tributária no Brasil (2000-2009)

Fonte: BRASIL, 2010b.⁴

⁴ BRASIL. TCU. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república: exercício de 2009. Ministro Raimundo Carreiro (Relator), 2010b. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/>>. Acesso em: 28 maio 2011.

Conforme demonstrou o Relatório do Tribunal de Contas da União (2010), o maior arrecadador de impostos é o Governo Federal, depois os Estados e por último os municípios. Com base no Relatório e em pareceres técnicos sobre as contas do Governo da República de 2005, evidencia-se uma porcentagem de tributos que cada esfera de governo arrecadou naquele ano, sendo 68,4% de arrecadação de impostos pela União, 26% de arrecadação pelo conjunto dos Estados e 5,6% dos impostos arrecadados pelo conjunto das prefeituras. Após a transferência automática, com a descentralização dos recursos, os dados anteriores apresentavam que “[...] 57,6% dos tributos ficam com a União (que pode então desenvolver políticas amplas para todo o país), 25,2% para os Estados, e 17,2% para as prefeituras” (MADZA, 2009, p. 53).

Contudo, ressalto uma questão importante, que é o mecanismo para evitar a dupla contabilização. A União, como maior arrecadadora de impostos, desde a CF de 1988, nos governos de Collor, Itamar Franco e FHC, não cumpriu em nenhum deles a vinculação de 18% da receita de impostos obrigatórios a ser gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Relembra Ximenes (2001):

Em 1994, ainda no governo Itamar, foi criado um mecanismo chamado de Desvinculação das Receitas da União [DRU], que na verdade retira da educação e de todos os setores sociais que têm recursos vinculados na Constituição, 20% do percentual mínimo obrigatório a ser gasto. 18% na verdade fica abaixo dos 14% do total de impostos que de fato são aplicados na educação. Para se ter uma idéia, nos cinco anos analisados do governo Lula [2003 a 2007], **R\$ 23 bilhões deixaram de ser aplicados em educação em função deste mecanismo** (EM DEBATE, 2011. Grifo nosso).

Pinto (2009) acrescenta que desde o governo FHC a contribuição da União para com a educação foi caindo por meio da redução de investimentos no Ensino Fundamental, pois em suas análises o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) originou como principal resultado uma redução do compromisso do Governo Federal com essa etapa de ensino, pois:

[...] ano após ano, a contribuição da União ao fundo foi caindo e nunca houve o cumprimento do parágrafo 4º do artigo 60 do ato das disposições constitucionais transitórias – ADCT (na redação dada pela emenda à constituição n. 14/96), que determinava a garantia de um valor mínimo por aluno correspondente a um padrão mínimo de

qualidade de ensino a partir de setembro de 2001 (PINTO, 2009, p. 324).

O Regime de Colaboração, instituído em um sistema federativo como o Brasil, não é operacional em curto prazo, sendo mais relevante a aplicação de elementos de indução política de experiências bem sucedidas de colaboração. A esse respeito, Oliveira (2009, p. 18) enuncia que:

Com o sistema federativo que temos, não existe viabilidade para um sistema nacional. Considerando que a CF 1988, art.23, preconiza que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” sinalizo que é preciso avançar nesta construção política, em que pesem os traços patrimoniais ainda presentes no Estado brasileiro. Portanto, para se fazer política prática, teríamos de pensar em outras estratégias que garantissem a ação conjunta.

A problemática com relação à vinculação de recursos destinados à MDE refere-se também aos problemas de sonegação, isenção de impostos e ao ato de desvio⁵ dos critérios e finalidades de utilização e recursos para MDE:

Nunca se fez um levantamento dos três principais mecanismos de restrição dos recursos de MDE [...], mas a estimativa é de que, até 1996, cerca de 50% dos valores se perderam. Em primeiro lugar, por isenção ou sonegação na cobrança de impostos. Governadores e prefeitos não titubeiam em conceder incentivos fiscais a empresários, pela renúncia a significativas fatias de ICMS, IPTU e ISS. O crescimento econômico, o aumento da oferta de empregos e as obras de fachada valem mais que a educação. [...]. Em segundo lugar, governos estaduais e municipais tem tido o péssimo hábito de burlar o reto uso dos recursos de MDE, seja por meio de expedientes de maquiagem contábil, seja por intermédio de desvios descarados, aproveitando-se da falta de controle social das receitas públicas (MONLEVADE, 2008, p. 254).

Oliveira (2009) assevera que a política de vinculação dos recursos no financiamento para a educação esteve sempre cercada de críticas. Desde a

⁵ Monlevade (2008, p. 254) afirma que em alguns Estados o desvio dos recursos da educação não era tão grande porque estes sofriam pressão dos sindicatos de trabalhadores da educação, “que vigiavam o pagamento dos salários, que normalmente representam de 60% a 80% dos gastos. Mas na maioria dos municípios, antes de 1997, havia uma verdadeira ‘farra’ com os recursos da educação: todas as despesas com material de expediente da prefeitura eram debitadas na conta do MDE, bem como os gastos com combustível e outros itens que podiam ser confundidos com ações da educação”.

introdução da vinculação de recursos na Constituição Federal de 1934, e também nos momentos em que não houve a sua definição⁶, os montantes aplicados em educação foram diminuídos. Portanto, os limites da vinculação de recursos decorrem na visão do autor de uma concepção subjacente de que a educação é tão necessária no país que implica a garantia mínima de dotação de recursos no texto constitucional, sem as flutuações das responsabilidades e prioridades de um governo, e enfatiza que:

Entretanto, essa prioridade pode não existir, fazendo com que os governantes busquem “comprovar” a aplicação do estabelecido na lei, não necessariamente busquem “aplicar”, de fato, o previsto. É isto que ocasiona um debate *sui generis* sobre o que pode e o que não pode ser considerado despesa em educação, assim como as fraudes. Nos países que não possuem a vinculação, discute-se o montante de recursos necessários para se garantir uma boa educação. Aqui, discutimos se merenda ou pagamento de aposentados são ou não despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino. Ou seja, o mecanismo e sua distorção pela cultura política brasileira podem fazer com que percamos o foco acerca do que é realmente importante (OLIVEIRA, 2009, p. 13).

Outra questão que envolve a complexidade no processo de gestão do financiamento é a dificuldade de se estabelecer as ações coordenadas entre os entes federados. Ainda vivenciamos a falta de regulamentação do regime de colaboração, há ausência na definição e regulamentação dos “[...] mecanismos de fiscalização e controle mais eficientes, cumprindo, também, a vinculação constitucional de recursos” (DOURADO; AMARAL, 2011, p. 286).

Araújo (2010) conceitua e contextualiza o regime de colaboração diante do processo de elaboração do novo PNE (2011-2020) a partir do princípio da subsidiariedade⁷ que esteve presente nos diversos documentos que serviram de referência à CONAE. Duas questões foram centrais e nevrálgicas para que a organização da educação nacional se constituísse em um Sistema Nacional de Educação (SNE), no qual as bases seriam uma reforma tributária para eliminar as brutais desigualdades regionais e a regulamentação do regime de colaboração.

⁶ Nas Constituições Federais de 1937 e 1967.

⁷ Sobre o conceito subsidiariedade, ver: ARAÚJO, Carla Andrea Soares de. **Estado, educação e subsidiariedade**: o princípio de subsidiariedade como responsabilidade social do Estado nas relações com a educação pública. 2007. 215f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação USP, São Paulo.

Essas duas medidas, de acordo com Araújo (2010), alterariam o modelo do federalismo brasileiro do ponto de vista fiscal e do ponto de vista jurídico-político.

A autora chegou à conclusão de que permanecem diversas incoerências, imprecisões e inconsistências quanto à prescrição e ao estabelecimento do regime de colaboração⁸ para a educação, o que pode resultar em mais um imbróglio no já suficientemente complexo arranjo federativo brasileiro. Diante desse debate sobre a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, preconiza a autora:

[...] o debate e a normatização relativa à distribuição das competências e recursos foram geralmente tratados de uma maneira pontual, fragmentada e imediata, sem uma análise sobre os conflitos federativos que estão na sua base. A questão da distribuição das competências e dos recursos entre os entes federados diz respeito não só aos fundamentos do federalismo, como também à forma que este assumiu na história política brasileira, pois tem relação direta com as disputas entre o nacional e o local e os interesses das elites políticas em um ou outro desses vetores (ARAÚJO, 2010, p. 762).

Diante da análise da Constituição Federal, do modelo de Federação brasileiro e do novo Plano Nacional de Educação, salienta Araújo (2010) que a proposta de um Sistema Nacional de Educação só ocorreria, do ponto de vista normativo, por meio de um debate amplo acerca da substituição do princípio da subsidiariedade pelo princípio da “exata adequação”. Alerta a autora que:

[...] o critério de distribuição das competências e recursos na área de educação não deve ser o da instância federativa maior ou menor, mas sim do ente federado que melhor pode realizar a competência, o que poderia configurar uma relação solidária e não predatória entre os entes federados (ARAÚJO, 2010, p. 764).

Nem todos os investimentos com educação são financiados pelo Poder Público, porque a definição de MDE limita a utilização dos recursos nesse aspecto. A LDB n° 9.394/96, Artigos 70 e 71, preconiza o que pode e o que não pode ser gasto com MDE. Limita-se ao gasto com ações que efetivamente são definidas

⁸ Ocorreram cinco tentativas para a regulamentação do regime de colaboração. Foram elaborados cinco projetos de lei que abordavam esse regime e todos foram de iniciativa do Legislativo, porém não houve debate sobre a matéria, uma vez que foram arquivados sem relatoria ou porque não estavam relacionados à matéria, ou por fim de legislatura, ou por trâmite indevido (ARAÚJO, 2010).

como aquelas gastas com os objetivos educacionais básicos, no intuito de promover a aprendizagem para todos, e tais despesas são definidas como:

Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9.494/96 – Artigos 70 e 71

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

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

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

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

As definições para o MDE referem-se de forma geral à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais da educação, material didático, transporte escolar e outras atividades sempre vinculadas aos objetivos básicos da educação. Fica evidente, segundo Vieira (2009, p. 57), que a intenção dessa definição na LDB foi a de “[...] evitar a drenagem de recursos para um grande contingente de despesas que não ao propriamente destinadas ao ensino [...]” (VIEIRA, 2009, p. 57).

A definição das despesas com MDE dos Artigos 70 e 71 tem suas origens na LDB nº 4.024 de 1961 e continuidade na Lei nº 7.348 de 1985⁹. Davies (2004) apresenta uma série de contradições que se enquadram como atendimentos importantes, por exemplo, obras de infraestrutura que beneficiariam o atendimento escolar ou amparo à pesquisa e que não são consideradas como investimento em MDE. Pontua o autor que as despesas definidas como MDE no Artigo 70 podem gerar diversas interpretações e oportunizar brechas e irregularidades:

O inciso III, por exemplo – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino -, permite que todas as despesas dos hospitais-escola das universidades sejam incluídas no percentual mínimo de MDE, quando é sabido que uma parte significativa destas despesas destina-se ao atendimento médico à população em geral, sem nenhuma vinculação direta e imediata com o ensino. O inciso V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino – é deficiente porque não impõe um limite aos gastos com a burocracia (atividades-meio), que, por controlar o uso dos recursos, normalmente tenta se apropriar de parcelas vultosas do orçamento da educação, deixando minguados recursos para quem é realmente produtivo (atividades-fim). O inciso VI, por sua vez, ao permitir que a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas seja considerada como MDE, contradiz de modo flagrante o caput do Art. 69, que estabelece o percentual mínimo apenas para o ensino público, excluindo, portanto, as escolas privadas do percentual destinado à MDE (DAVIES, 2004, p. 37).

Outra questão sobre o financiamento da educação na CF de 1988 é a configuração do federalismo brasileiro, da qual se assentam algumas críticas, pois com os três entes federados União, Estados/Distrito Federal e Municípios, cada um com suas atribuições na manutenção e no desenvolvimento de ensino e com um regime de colaboração previsto constitucionalmente e que até hoje não é regulamentado, cabe atentar para as implicações dessa questão.

⁹ Refere-se à lei aprovada em 24 de junho de 1985, que dispõe sobre a execução do § 4º do Artigo 176 da Constituição Federal e dá outras providências.

Sobre essa temática, Rossinholi (2010, p. 40) postula que a primeira crítica recai sobre a descentralização dos recursos, com a defesa para o reforço financeiro da União. Há uma crítica de que houve uma exagerada descentralização “[...] sem a respectiva transferência de encargos, o que teria levado a um inchaço exagerado do funcionalismo nas prefeituras e nos estados”. Outra perspectiva de crítica se assenta no reconhecimento de que “[...] houve um aumento da participação dos estados e municípios no fornecimento de bens públicos e investimentos” (ROSSINHOLI, 2010, p. 40).

O Artigo 77, ao estabelecer sobre a destinação de recursos para escolas privadas, desencadeou diversos impasses e críticas:

Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9.494/96 – Artigo 77
<p>Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:</p> <p>I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;</p> <p>II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;</p> <p>III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;</p> <p>IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.</p> <p>§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.</p> <p>§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.</p>

Não há definição clara se a destinação de recursos públicos para as escolas privadas, por exemplo, fazem parte do percentual mínimo vinculado à MDE, e ainda se os recursos públicos para bolsas em escolas privadas são bem mais abrangentes do que recursos públicos em escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Há também outro problema, que é o caráter supostamente não-lucrativo das escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, porque o lucro de tais escolas nunca são registrados como tal. Pondera Velloso (1990, p. 125): “[...] todos os reais lucros de uma instituição confessional de ensino atualmente podem ser transferidos à

mantenedora a título de contribuição à Casa Provincial, sendo então registrados como despesas”. A LDB, ao apresentar essas incoerências, permite:

[...] detectar uma coerência em favor dos interesses privatistas, uma vez que alguns princípios válidos para o ensino público (gestão democrática, valorização dos profissionais da educação, padrão de qualidade mínimo) não se estendem às escolas privadas, que, no entanto, querem ter o direito legal de abocanhar uma parte dos recursos públicos, sem falar em manutenção das isenções fiscais de que gozam há muito tempo. Em síntese, quando o que está em jogo são os recursos públicos, as escolas privadas querem equiparar-se às públicas (DAVIES, 2004, p. 39).

Quanto ao fato de algumas escolas privadas declararem não ter fins lucrativos, o autor apresenta ousadamente que:

A distinção jurídica entre as privadas até hoje não parece suficientemente clara, embora o art. 20 da LDB (Lei 9.394/96) as classifique em quatro categorias¹⁰ [...]. Uma está na definição de “comunitárias”, que seriam aquelas com representantes da “comunidade” na entidade mantenedora. Ora, “comunidade” é tudo e nada ao mesmo tempo, não tendo nenhuma consistência social nem jurídica. A categoria das confessionais, por sua vez, não tem fundamento jurídico nenhum, pois dão lucro como qualquer empresa privada, embora ele seja maquiado de várias formas. Esta categoria específica das confessionais (sobretudo da Igreja Católica) é interessante porque revela a auto-imagem de santos que elas têm de si e que desejam projetar na sociedade. As filantrópicas são as únicas com fundamento jurídico definido, conforme veremos mais adiante, embora sem nenhuma legitimidade social ou moral, sendo, por isso, conhecidas como “pilantrópicas” (DAVIES, 2002, p. 3).

A expressão “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, mais específica que o termo *melhoria da educação*, ainda dá margem a diversas interpretações. Como exemplo, argumentam os autores que:

Não se enquadram em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino a alimentação escolar (merenda), porque

¹⁰ I - particulares em sentido estrito, entendidas como as instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características das comunitárias, confessionais e filantrópicas; II - comunitárias, entendidas como as instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; III - confessionais, entendidas como as instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam a orientação confessional e ideológica específicas e ao disposto no inciso anterior; IV - filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 1996).

é um programa suplementar (artigo 71, inciso IV). Da mesma forma a aquisição de uniformes, apesar de muitas redes estaduais e municipais os adquirirem e entregarem aos seus alunos, porque não é uma despesa estritamente educacional: uma criança pode aprender mesmo sem uniforme (MADZA, 2009, p. 55).

Essa questão, conforme Davies (2004), é permeada de diversas incongruências internas ou brechas. Uma brecha que a lei permite devido a sua omissão está na inclusão que alguns Estados fazem indevidamente com relação aos investimentos com a aposentadoria de educadores como sendo MDE:

A lei fala em remunerar os profissionais da educação, mas não especifica se são os da ativa. No entanto, se considerarmos que o foco é o ensino, os aposentados estariam de fora. A omissão legal permite que os Tribunais de Contas, de modo geral, sejam complacentes com a manutenção desse tipo de despesa entre os itens de prestações de contas dos governos em MDE (MADZA, 2009, p. 37).

Com relação ao padrão mínimo de qualidade a ser instituído anualmente pelo Governo Federal, os Artigos 74 a 76 da LDB estabelecem um padrão para o Ensino Fundamental. Davies (2004) propala que há um problema, pois com a aprovação da Lei nunca se definiu o padrão de qualidade e seus parâmetros, o que colabora para a desobrigação de cumprir o seu o papel supletivo. Estabelece a lei que:

Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9.494/96 – Artigos 74 a 76
<p>Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.</p> <p>Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.</p> <p>Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.</p> <p>§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.</p> <p>§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do</p>

ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

Art. 76. A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

Outro problema foi com relação à definição do repasse de verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) apenas para o Ensino Fundamental oficial que não incluiu a Educação Infantil, o Ensino Médio, o Ensino Superior, no âmbito particular e estatal. O Fundef foi uma política de focalização que desencadeou uma ampliação de vagas para o atendimento das crianças de 7 a 14 anos, considerado obrigatório. Reconheço a importância da subvinculação de recursos para o Ensino Fundamental no que tange à universalização desse nível, mas ao focalizá-lo, o Fundef induziu os gestores educacionais a deixarem de lado outras etapas de ensino, particularmente as redes municipais com relação à Educação Infantil, e concordo com Sousa Júnior (2006) que tal priorização provocou um asfixiamento das condições de oferta em outras etapas e níveis de ensino:

A idéia de “justiça social” presente na PEC que resultou do Fundef ficou comprometida, na medida em que vinculou o atendimento a um único nível de ensino, redistribuindo, a partir dele, os recursos existentes, o que levou quase, que automaticamente, à concorrência por alunos entre às diversas redes, com o objetivo único de ampliar as receitas do estado ou dos municípios [...] (SOUSA JÚNIOR, 2006, p. 277).

A política de equidade predominou no FUNDEF, uma vez que ao definir padrões mínimos de qualidade com recursos mínimos distribuídos, inclusive com complementação da União, caso fosse necessário, na prática isso não se estabeleceu pelo Governo Federal. Sousa Júnior (2006, p. 278) recorda que:

[...] as decisões de promover o ajuste fiscal, impondo restrições no financiamento dos gastos públicos, pusseram-se sempre acima das decisões de cunho social [...] e isto foi possível [...] porque o governo federal editou os valores do custo-aluno bem abaixo do que rezava a Lei nº 9.424/96.

Verifico que o valor-mínimo-anual por aluno, apresentado e aprovado pelo Congresso em 1997, fixado em R\$ 300,00 (trezentos reais), correspondia a aproximadamente 94% do custo-aluno-anual na média nacional calculado pelo MEC em 1995, e de acordo com a planilha elaborada pelo FNDE era de R\$ 317,00 (trezentos e dezessete reais) e previa complementação da União para 15 Estados. Para os anos subsequentes, o Artigo 6º da Lei nº 9.424/96 dispunha: “§ 1º O valor mínimo anual por aluno será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”. Assim conclui Lima (2002, p. 2):

Na lógica desta fórmula fica claro que o Valor Mínimo aumentaria na razão direta do aumento da receita e na razão inversa do aumento das matrículas. E que a contribuição da União aumentaria quanto mais Estados tivessem seus custos-aluno abaixo do valor mínimo e quanto mais matrículas tivessem estes mesmos Estados. Em outras palavras: quanto mais alunos houvesse de Estados que superassem o Valor-Mínimo, menos teria a União de gastar seus recursos em complementação do FUNDEF.

A LDB foi aprovada praticamente de modo simultâneo ao FUNDEF, que se caracterizou por um fundo de âmbito estadual e de natureza contábil, formado por recursos das esferas governamentais federal, estadual e municipal. Foi criado pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96. Em linhas gerais, o FUNDEF, criado para um período de dez anos (1997-2006), vinculou recursos para o Ensino Fundamental, aumentou o percentual de 50% para 60% dos recursos dos impostos e transferências de Estados, Distrito Federal e Municípios nesse nível de ensino (BRASIL, 1996). Reduziu a participação da União para 30%, conforme o parágrafo 6º do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹¹ – ADCT da Constituição Federal de 1988. O Fundo deveria, nos primeiros cinco anos, ajustar progressivamente as contribuições a fim de garantir um

¹¹ E que foi revogado pela nova redação dada na Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que criou o FUNDEB.

valor por aluno que fosse compatível a um padrão mínimo de qualidade. A EC nº 14/96 modificou os Artigos 34, 208, 211, 212 e 60 do ADCT e estabeleceu que o FUNDEF fosse composto por 15% da arrecadação dos seguintes impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (competência estadual); Fundo de Participação dos Estados – FPEs (transferência da União para os Estados); Fundo de Participação dos Municípios – FPMs (transferência da União para os Estados) e com a recompensa da desoneração de exportações garantida pela lei Kandir (transferência da União para os Estados e Municípios).

Uma dificuldade que Rossinholi (2010) reporta está no aumento da contribuição da União. Houve diversas criações nesse período, tais como a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), a Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico (CIDE) em 2001 e a Desvinculação das Receitas da União (DRU) criada como Fundo Social de Emergência em 1994, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal até dezembro de 1999, e em 2000 transformado em DRU, com aprovação pelo Congresso Nacional até 2007. Ressalta a autora que:

Em 23 de abril de 2007, o Poder Executivo apresentou a PEC 50/2007, propondo a prorrogação até 2011 da DRU e da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF. A continuidade da CPMF foi vetada no Senado em dezembro de 2007 e a DRU aprovada pela Emenda Constitucional nº 56 de 20 de dezembro de 2007. [...] A PEC 66/2007 [...] pretendia reduzir a DRU, para efeitos de planejamento seria de 15% em 2008, de 10% em 2009, de 5% em 2010 e nula em 2011. [...] Em 2008, nova proposta foi apresentada pela PEC 277/2008 [...] propondo que a DRU seja de 10% em 2009, de 5% em 2010 e nula em 2011. A proposta encontra-se em tramitação e, após a apresentação de emendas, o percentual proposto para 2009 de vinculação à DRU é de 12,5% liberando recursos para a educação (ROSSINHOLI, 2010, p. 63-64).

Conforme apresenta a Emenda Constitucional nº 57, de 20 de dezembro de 2007, que as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do Artigo 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Emenda Constitucional nº 57/2007
Art. 1º O caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a

vigorar com a seguinte redação:

Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

A DRU refere-se a um dispositivo de política fiscal que desde 1994, em decorrência do Plano Real, encontra-se em vigência por emendas sucessivas. A possibilidade de desvinculação de 20% das receitas tributárias arrecadadas pela União consideradas como receitas sem destino obrigatório de aplicação acaba por afetar o que seria a vinculação de 18% para a educação. Madza (2009) adverte que a Emenda aprovada em 2007 prorrogou a DRU até 2011. As consequências da desvinculação representam menos verba para as escolas federais, e segundo a autora, a estimativa em 2005 na esfera federal foi a de que a educação perdeu 3,93 bilhões de reais. Os argumentos que fazem perdurar essa medida são de que há uma necessidade em sanar as finanças da Fazenda Pública Federal por meio de uma redução da dívida externa e interna, e ainda mediante a estabilização da economia, com o argumento de que os recursos que são subtraídos à melhoria das escolas pela DRU estão sendo aplicados no custeio de várias ações sociais e programas compensatórios da União, até mesmo no próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (MADZA, 2009).

O FUNDEF fixou um valor mínimo nacional a ser reajustado anualmente; se o Estado não atingisse esse valor, a União o complementaria na forma de transferências. A autora pontua que mesmo assim “[...] ainda haveria diferença no valor per capita do fundo entre os estados, mas não entre o valor per capita do fundo para os municípios de um mesmo estado, com a garantia de um valor mínimo para todo o território nacional” (ROSSINHOLI, 2010, p. 64).

Pinto (2009), ao analisar a política para o financiamento da educação na atualidade, assinala que na gestão FHC houve certa “mistificação” em torno do financiamento da educação para o ensino fundamental. Acrescenta o autor que houve um senso comum de sentido contrário, e por meio da mídia apregoaram-se apenas benfeitorias na área da educação. Porém, o resultado da política do FUNDEF revelou que houve:

[...] a redução do compromisso do governo federal com essa etapa de ensino, pois, ano após ano, a contribuição da União ao fundo foi caindo e nunca houve o cumprimento do parágrafo 4º do artigo 60 do ato das disposições constitucionais transitórias – ADCT (na redação dada pela emenda à constituição n. 14/96), que determinava a garantia de um valor mínimo por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino a partir de setembro de 2001. Além disso, esse fundo, ao estimular a municipalização do ensino fundamental provocou um desequilíbrio entre a capacidade tributária de estados e municípios e a distribuição de responsabilidades pela oferta da educação básica, com uma clara sobrecarga sobre os últimos (PINTO, 2009, p. 324).

O FUNDEF teve uma contribuição importante na resolução de dois problemas crônicos. Primeiro, colocou alguma racionalização no debate sobre o gasto com educação, estabelecendo oficialmente o parâmetro do investimento por aluno. Em virtude disso, na visão de Oliveira (2009, p. 14) podem-se discutir “[...] melhorias ou pioras ao longo do tempo e, portanto, estabelecer uma avaliação sobre os montantes aplicados”. A segunda contribuição foi que se tornou mais equitativo o gasto entre os Estados e Municípios no interior do mesmo Estado. Ou seja, as desigualdades diminuíram antes de sua implantação, todavia permaneceram aquelas decorrentes da capacidade arrecadativa de cada município, quer seja com maior IPTU ou ISS, que são impostos municipais. Os municípios que receberam transferências muito altas de algum imposto federal ou estadual tiveram uma situação melhor do que outros. “Ou seja, como não se corrigiram algumas desigualdades importantes de nosso sistema tributário, elas se transferiram para o mecanismo do Fundef e, depois, para o Fundeb” (OLIVEIRA, 2009, p. 14).

3.1.2 Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB

Com vigência prevista até 31 de dezembro de 2020, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – foi criado pela Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006 e aprovado posteriormente pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. A E.C. nº 53/2006 deu nova redação aos Artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e

212 da Constituição Federal e ao Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Destaco, dentre os principais aspectos modificados, que o FUNDEB trouxe poucos recursos novos para o sistema educacional, pois apenas consistiu numa redistribuição entre o governo estadual e as prefeituras, de uma parte significativa 20% dos recursos já vinculados constitucionalmente à educação básica. Foi pouco o acréscimo de recursos novos, como a complementação federal, equivalente a 5% do total da receita do Fundeb de 2007. O Fundo estabelece que as receitas de impostos e as transferências especificadas pela EC. nº 53/06 elevar-se-ão gradualmente de forma a atingir 20% em três anos, quando então o Fundeb estará plenamente implantado, conforme estabelecem o § 5 do Artigo 2 da E.C. nº 53/06 e o Artigo 31 da Lei nº 11.494/07.

Com essa lógica, posso afirmar que o novo Fundo representa uma proposta de racionalização dos gastos públicos ancorada na raiz quantitativa, ou seja, não é um critério pedagógico, mas sim contábil e que expressa a velha ênfase já orientada nos documentos da Unesco: o pressuposto de que os recursos são suficientes, porém mal distribuídos. Reafirma a necessidade de uma gestão eficiente para a distribuição e utilização dos recursos pelas Unidades de Federação.

Existe a necessidade de uma distribuição, ou seja, de divisão dos recursos e denuncia a insistente presença de uma insuficiência gigantesca de recursos para a educação e para as políticas sociais em geral, e que o governo não admite essa falta porque sua prioridade tem sido o “[...] atendimento dos interesses do capital nacional e estrangeiro, sobretudo do grande capital, e também das castas burocráticas privilegiadas, ainda que também distribua migalhas para os miseráveis através de programas sociais” (DAVIES, 2007, p. 11).

Outro problema está na lógica mercantil que o Fundeb desencadeia ao estabelecer ponderações para a destinação do recurso às etapas e modalidades da educação básica e ao instituir o conceito de “aluno-cifrão”, valor de acordo com a expansão da matrícula. No Artigo 3º do Fundeb (BRASIL, 2007), consta: “Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento)” das fontes de receita provenientes de contribuições dos Estados, Distrito Federal e Municípios de: 16,66% no primeiro ano; 18,33% no segundo ano e 20% a partir do terceiro ano sobre: Fundo de Participação dos Estados (FPEs); Fundo

de Participação dos Municípios (FPMs); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87/96); Contribuição de Estados, Distrito Federal e municípios de 6,66% no primeiro ano; 13,33% no segundo ano; 20% a partir do terceiro ano, sobre: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios e ainda, a Complementação da União (BRASIL, Artigo 3º, Lei nº. 11.494/2007).

Do montante arrecadado pelos entes federados, o Fundeb fixou uma distribuição pautada no cálculo do custo-aluno, ou seja, em pesos diferentes de acordo com as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento do ensino, resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico (Artigo 10, Lei nº 11.494/2007) fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos). As especificações/ponderações foram previstas da seguinte forma:

Fundeb – Artigo 36
<p>Artigo 36 [...]</p> <p>I - creche - 0,80 (oitenta centésimos); II - pré-escola - 0,90 (noventa centésimos); III - anos iniciais do ensino fundamental urbano - 1,00 (um inteiro); IV - anos iniciais do ensino fundamental no campo - 1,05 (um inteiro e cinco centésimos); V - anos finais do ensino fundamental urbano - 1,10 (um inteiro e dez centésimos); VI - anos finais do ensino fundamental no campo - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos); VII - ensino fundamental em tempo integral - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos); VIII - ensino médio urbano - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos); IX - ensino médio no campo - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos); X - ensino médio em tempo integral - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos); XI - ensino médio integrado à educação profissional - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos); XII - educação especial - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos); XIII - educação indígena e quilombola - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos); XIV - educação de jovens e adultos com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos); XV - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos).</p>

Ocorrem ainda indefinições de critérios tais como o conceito de padrão mínimo de qualidade e o valor de referência anual por aluno. O Fundeb não avançou

nessas definições. Esse valor, de acordo com Ednir e Bassi (2009), é fixado por meio da soma dos recursos depositados nos fundos estaduais mais a complementação da União, e divide-se pela quantidade de matrículas da educação básica com base nos índices do último censo. Os autores postulam que houve um avanço se comparado ao Fundef, pois o valor de referência anual por aluno aumentou e ainda propiciou a participação da União. Lembram os autores que com o Fundef, “[...] o valor por aluno foi fixado por decreto presidencial sempre abaixo do que deveria ser o valor mínimo nacional. Assim, a União contribuía com quanto quisesse, não com o que era preciso” (MADZA, 2009, p. 110).

Quanto aos profissionais do magistério, o Fundeb estabelece a reserva de pelo menos 60% dos valores do Fundo para a valorização do magistério. Cabe questionar se essa remuneração significaria valorização do magistério ou apenas uma melhoria salarial com ausência da totalidade de recursos que teriam direito, pois:

[...] o Fundeb não representa a totalidade dos recursos vinculados, deixando de fora: a) o salário-educação. b) 25% (ou um percentual maior, se previsto como mínimo na Lei Orgânica) dos impostos municipais próprios (IPTU, ISS, ITBI) e do imposto de renda (IR) dos servidores municipais, bem como 25% (ou um percentual maior, se previsto como mínimo na Constituição Estadual) do IR dos servidores estaduais, c) 5% dos impostos do Fundeb que não entram na sua formação (ou a diferença entre os 20% dos impostos do Fundeb e o percentual mínimo fixado pela Lei Orgânica ou a Constituição Estadual) [...] (DAVIES, 2007, p. 44).

A distribuição dos recursos do Fundeb ocorre de forma automática e periódica por meio de crédito em uma conta específica para cada governo estadual e municipal, no Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal (Artigo 16, Lei nº. 11.294/2007). Realiza-se uma distribuição com base no número de alunos matriculados na educação básica pública, de acordo com dados do último Censo Escolar, conforme Artigo 211 da Constituição Federal.

Com relação às diferenças entre a subvinculação de recursos instituída no Fundef e Fundeb, destaca Oliveira (2009) que o Fundeb corrigiu uma das principais deficiências do Fundef, que foi a concentração de recursos e a garantia de expansão do financiamento para toda a educação básica. Enfatiza o autor que: “a sua vantagem é procurar equacionar o gasto no conjunto da educação básica. Essa

abrangência foi resultado de lutas por parte da sociedade civil organizada, especialmente, no que concerne à educação infantil” (OLIVEIRA, 2009, p. 14).

Um dos aspectos problemáticos tanto do Fundeb como do Fundef está na complementação da União e na incapacidade do Governo Federal aumentar o investimento na educação pública. No Fundef, a previsão era que a complementação da União elevaria o per capita de todos os Estados com valores abaixo da média nacional. Porém, o inconveniente era que a União não cumpria essa responsabilidade. Já com o Fundeb, a partir de 2009 a complementação estaria limitada a 10% do Fundo com o intuito de elevar todos à média nacional ou não. Tanto o Fundef como o Fundeb não dão conta de dois problemas cruciais, que Oliveira (2009) denomina como sendo o primeiro o combate das desigualdades entre os diferentes Estados. Salienta o autor que alguns Estados possuem o *per capita* médio quatro vezes maior do que o de outros. O perverso sistema tributário provoca essas desigualdades e não há uma resolução sobre isso. Outro problema é que em nenhum dos dois Fundos se conseguiu um aumento decisivo do gasto em educação básica no país. Deste modo, continua grande a insuficiência das políticas educacionais brasileiras, e a incapacidade de o Governo Federal aumentar o gasto nacional em educação pública ainda permanece.

Diante dos problemas que ainda persistem na política de financiamento e gestão da educação, evidencio a necessidade de uma política de ampliação e de controle social dos recursos, porque:

É compreensível que o governo federal queira atuar como um indutor de políticas, mas teria sido mais adequado concentrar os poucos recursos disponíveis de forma a **ampliar a contribuição da União ao Fundeb e melhorar os mecanismos de fiscalização da aplicação dos recursos em educação** por parte dos estados e municípios, garantindo-se a existência de condições mínimas de oferta de um ensino de qualidade em todas as escolas do país. O MEC ajudaria mais a educação básica do país se fortalecesse o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no âmbito da União, montando uma estrutura de apoio permanente, e dando respostas às inúmeras denúncias que recebe do não cumprimento da legislação por parte dos entes federados (PINTO, 2009, p. 329. Grifos nossos).

A política de vinculação presente no Fundeb, na acepção de Cury (2007), resulta de um entrelaçamento entre três vertentes que implicam uma concepção

social de Estado tensionada à sua vertente liberal. Argumenta o autor que a primeira vertente é a existência desse liame entre Constituição, impostos e recursos vinculados. Acrescenta que a segunda vertente é a presença de uma burocracia no aparelho de Estado que, por meio de estudos técnicos, estatísticas e cálculos, ofereceu subsídios à tomada de decisões com relação às políticas educacionais. Em seguida, aponta a terceira vertente ao elucidar que existe uma intervenção direta do aparato de Estado no âmbito empresarial por meio do salário-educação.

3.1.3 Salário-Educação: os recursos do FNDE e sua destinação

Além da receita de impostos, a educação conta também com os recursos adicionais do salário-educação, calculado à base de 2,5% sobre o total de remunerações pagas aos empregados segurados pelo INSS e se constitui em uma fonte de recursos de contribuição social. O Governo Federal é o responsável pela instituição das contribuições sociais (Artigo 149) e designa tal possibilidade aos Estados, Distrito Federal e Municípios somente para custeio de sistemas de previdência e assistência social de seus servidores. Determina a CF que:

Constituição Federal de 1988
Art. 149 - Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no Art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Depois dos impostos, a contribuição do salário-educação, criado pela Lei nº 4.440, de 27/10/1964, para financiar, naquele período, o ensino público primário, constitui-se atualmente a segunda maior fonte de recursos para a educação. Davies (2008) e Velloso (1987) assinalam que o salário-educação foi um mecanismo utilizado para sustentar as escolas privadas. Houve uma permissão legal em que as empresas, em vez de fazerem o seu recolhimento aos cofres públicos, montavam escolas para seus funcionários e dependentes ou então compravam vagas nas escolas particulares para seus funcionários e dependentes, inicialmente no ensino

primário, e depois no 1º Grau, a partir de 1971. Essa isenção legal, na perspectiva de Velloso (1987), foi aproveitada intensamente por empresas privadas a ponto de em 1984 cerca de 50% das matrículas no Ensino Fundamental da rede particular do Brasil eram financiadas pelos recursos do salário-educação.

Apresentado pela Constituição Federal de 1988, no Artigo 212, § 5º consta que “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da Lei” (EC Nº 53 de 2006). É uma fonte de financiamento que até antes do Fundeb era destinada apenas para o Ensino Fundamental e constitui-se em um tributo vinculado a uma finalidade específica que, na condição de uma fonte adicional, não deve integrar o percentual mínimo de recursos vinculados à educação, mas compor um percentual ulterior a este. Com o Fundeb, o salário-educação expandiu-se para toda a educação básica.

O salário-educação teve suas origens esboçadas com a Constituição Federal de 1934, no Artigo 139, segundo o qual toda empresa “[...] fora dos centros escolares, e onde trabalharem mais de 50 pessoas, perfazendo estas e seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino obrigatório gratuito” (BRASIL, 1934). Tal determinação deu início a um processo, mantido nas ordenações constitucionais subsequentes, de uma busca por maior responsabilização das empresas, do setor privado, para com a educação. Sendo assim, o salário-educação é a forma de contribuição social encontrada pelo Governo Federal para promover a participação financeira da iniciativa privada no processo educacional do país, disciplinado pela Lei nº 9.424, de 24/12/1996, correspondendo, como já mencionei, a uma alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas vinculadas à Previdência Social.

As empresas que optarem pela contribuição social do salário-educação recolhem essa contribuição diretamente ao FNDE, ou a arrecadação realizada pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, sendo que este último, a título de taxa de administração, retém 1% do total por ele recolhido (MADZA, 2009). Da arrecadação bruta total, 20% são destinados ao Fundo de Estabilização Fiscal – FEF. Dos recursos que restam após essas duas subtrações, são deduzidas as despesas relativas à “aquisição de bolsas”. O valor resultante é dividido em duas quotas: quota federal (1/3) e quota estadual e municipal (2/3), as quais são

distribuídas mensal e automaticamente pelo FNDE de forma proporcional ao número de alunos matriculados apurados pelo Censo Escolar (BRASIL, 2009d). De acordo com a arrecadação bruta do salário-educação em 2010 e 2011 posso averiguar uma arrecadação total em 2010 de R\$ 11.160.251.200,57 (aproximadamente onze bilhões) e até o mês de maio de 2011 há uma arrecadação de R\$ 5.667.394.668,14 (aproximadamente cinco bilhões), como demonstro nas Tabelas 4 e 5:

Tabela 4: Arrecadação Bruta do Salário-Educação em 2010

Mês	Arrecadação FNDE	Arrecadação Bruta INSS	Total Arrecadação Bruta
Janeiro	3.417.490,04	1.432.858.828,34	1.436.276.318,38
Fevereiro	3.918.422,73	835.556.383,78	839.474.806,51
Março	7.808.254,39	824.333.483,27	832.141.737,66
Abril	4.315.895,49	829.979.885,91	834.295.781,40
Maio	4.227.309,24	842.563.697,67	846.791.006,91
Junho	3.736.900,12	875.517.194,92	879.254.095,04
Julho	5.156.279,76	865.602.799,89	870.759.079,65
Agosto	4.066.185,69	888.741.625,08	892.807.810,77
Setembro	3.190.538,42	937.173.930,41	940.364.468,83
Outubro	3.536.110,36	904.014.818,64	907.550.929,00
Novembro	3.560.213,79	927.411.824,95	930.972.038,74
Dezembro	4.210.989,75	945.352.137,93	949.563.127,68
TOTAL	51.144.589,78	11.109.106.610,79	11.160.251.200,57

Fonte: FNDE. Divisão de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação, 2011.¹²

Tabela 5: Arrecadação bruta do salário educação (janeiro a maio de 2011)

Mês	Arrecadação FNDE	Arrecadação Bruta RFB	Total Arrecadação Bruta
Janeiro	4.728.403,99	1.707.643.429,43	1.712.371.833,42
Fevereiro	9.092.578,05	997.750.172,42	1.006.842.750,47
Março	3.718.317,10	983.253.046,62	986.971.363,72
Abril	3.127.514,46	967.817.023,53	970.944.537,99
Maio	2.371.568,18	987.892.614,36	990.264.182,54
TOTAL	23.038.381,78	5.644.356.286,36	5.667.394.668,14

Fonte: FNDE. Divisão de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação, 2011.¹³

Saliento que o FNDE ainda conta com outros recursos adicionais de outras contribuições sociais, como as loterias e concursos de prognósticos e até mesmo

¹² Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/saleduc-arrecadacao>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

¹³ Idem, ibidem.

das verbas provenientes da Desvinculação de Receitas da União (DRU) para o financiamento de diversos programas.

Dentre os programas mantidos pelo salário-educação, destaco o **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**, que consiste no repasse de recursos diretamente às escolas do Ensino Fundamental, com mais de 20 alunos, além de escolas de Educação Especial mantidas por Organizações Não-Governamentais (ONGs). Este programa foi criado em 1995 e tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

O objetivo do programa é melhorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica. O orçamento previsto para 2011 foi de R\$ 1,5 bilhão. Os recursos são transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse.

Até 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de Ensino Fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro, que foi transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, ampliou-se para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de Ensino Médio e da Educação Infantil (BRASIL, 2009d).

Em 2010, o orçamento do PDDE foi de R\$ 1,4 bilhão para todas as suas ações e foram beneficiados pela ação desse programas a manutenção de 41.124.404 alunos de 137.640 escolas públicas e particulares; pela ação PDDE Escolas de fim de semana, 1.893.594 estudantes de 2.223 escolas; pelo PDDE Educação Integral, 5.993.270 alunos de 9.660 instituições de ensino; e pelo PDDE – PDE Escola, 10.007.894 alunos de 16.643 escolas (BRASIL, 2009d).

Observo que há uma parcela suplementar de 50% para as escolas rurais e para as escolas que cumpriram as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estipuladas para 2009. Tal condução

política promove um predomínio da lógica da equidade em detrimento da igualdade, já que não são todas as escolas que recebem valores suplementares, porque a política estabelece padrões emergenciais para receber acréscimos. Na mesma linha, o Programa de Desenvolvimento da Escola (PDDE) destina um recurso suplementar às escolas públicas de educação básica que não tiveram desempenho satisfatório no IDEB em 2005 e 2007, assim como às escolas que aderirem ao Programa Ensino Médio Inovador, àquelas escolas que funcionarem nos finais de semana, às que oferecerem educação integral com, no mínimo, sete horas diárias de aula e reforço de atividades de aprendizagem, de lazer, artísticas e culturais, entre outras (PROGRAMAS..., 2012). Um mecanismo para estimular melhorias na qualidade do ensino e um clima de competitividade entre as escolas, a que possui mais recursos e aquelas que aderirem aos programas, desenvolverem atividades extras.

A Resolução nº. 12, de 10 de maio de 1995, no Governo FHC, criou o PDDE. O objetivo naquele período era o de agilizar a assistência financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos sistemas públicos de ensino para cumprimento do disposto no Artigo 211 da Constituição Federal de 1988, referente ao papel da União diante dos outros entes federados. Até 1998, denominou-se Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e apareceu pela primeira vez com a atual denominação no texto da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Desde 1997 o PDDE exigiu:

[...] como condição para o recebimento dos recursos diretamente pelas escolas, a existência de Unidades Executoras (UEx): entidades de direito privado, sem fins lucrativos e que possuam representantes da comunidade escolar. “A Unidade Executora tem como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola” (BRASIL, 1997, p. 11). Declaradamente, o Programa opta pela criação de UEx de natureza privada como mecanismo para assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados e ampliar a participação da comunidade escolar nessa mesma gestão (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 258).

As autoras, ao analisarem as implicações do PDDE para a gestão da escola pública na atualidade, argumentam que esse Programa tem induzido os sistemas de

ensino públicos a atuarem na mesma direção do setor privado, privilegiando a dimensão técnico-operacional e secundarizando a dimensão política própria dos processos coletivos de tomada de decisão com graus mais avançados de participação. Declaradamente, de acordo com as autoras, o Programa opta pela criação de Unidades Executoras (UEX) de natureza privada como mecanismo para assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados e ampliar a participação da comunidade escolar nessa mesma gestão. A ênfase nos aspectos procedimentais, exigida pela lógica do Programa, é reforçada pela preocupação das UEX com a correta prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 1997).

O **Programa Nacional de Transporte dos Escolares (PNTE)** foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e visa a repassar recursos financeiros para a aquisição de veículos automotores novos ou embarcação a motor para o atendimento de alunos residentes, prioritariamente, em meio rural e/ou portadores de necessidades educacionais especiais. Com a publicação da Medida Provisória 455/2009 – transformada na Lei nº 11.947, de 16 de junho do mesmo ano –, o programa foi ampliado para toda a educação básica, beneficiando também os estudantes da Educação Infantil e do Ensino Médio residentes em áreas rurais (BRASIL, 2009d).

Atualmente, o MEC também possui outro programa de transporte escolar, que é o Programa Caminho da Escola, criado pela Resolução nº 3, de 28 de março de 2007, e consiste na concessão, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de linha de crédito especial para a aquisição, pelos Estados e Municípios, de ônibus, miniônibus e micro-ônibus zero quilômetro e de embarcações novas (BRASIL, 2009d).

O programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento para custear despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas e outros reparos que forem necessários para a manutenção dos veículos destinados para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar. Os Estados podem autorizar o FNDE a efetuar o repasse do valor correspondente aos alunos da rede estadual diretamente aos respectivos municípios, e caso não

formalizem o pedido, terão de executar diretamente os recursos recebidos, ficando impedidos de fazer transferências futuras aos entes municipais (BRASIL, 2009d).

Os valores transferidos diretamente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios são feitos em nove parcelas anuais, de março a novembro. O cálculo do montante de recursos financeiros destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios tem como base o quantitativo de alunos da zona rural transportados e informados no censo escolar do ano anterior. O valor per capita/ano varia entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24, de acordo com a área rural do município, a população moradora do campo e a posição do município na linha de pobreza. Para 2011, o orçamento previsto é de R\$ 644 milhões (BRASIL, 2009d).

O **Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)** possibilita aos alunos da rede pública de Ensino Fundamental acesso ao livro didático e também atende aos alunos da Educação de Jovens e Adultos das redes públicas de ensino e das entidades que participam do Programa Brasil Alfabetizado. Em consonância com as informações do FNDE (BRASIL, 2009d), é executado em ciclos trienais alternados e a cada ano o FNDE adquire e distribui livros para todos os alunos de um segmento, que pode ser dos anos iniciais do Ensino Fundamental, anos finais do Ensino Fundamental ou Ensino Médio. À exceção dos livros consumíveis, os livros distribuídos deverão ser conservados e devolvidos para utilização por outros alunos nos anos subsequentes.

Cada escola escolhe, dentre os livros constantes no Guia do PNLD, aquele que deseja utilizar. Deve considerar nessa escolha o planejamento pedagógico da escola. Com o intuito de garantir o atendimento a todos os alunos, são distribuídas também versões acessíveis (áudio, Braille e MecDaisy¹⁴) dos livros aprovados e escolhidos no âmbito do PNLD (BRASIL, 2009d).

Outro programa é o **Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE)**, cujo objetivo é distribuir livros de literatura infanto-juvenil às escolas de Ensino Fundamental da rede pública cadastradas no Censo Escolar por meio da democratização do acesso às fontes de informação; o fomento à leitura e à formação de alunos e professores leitores; e o apoio à atualização e ao desenvolvimento profissional do professor.

¹⁴ Programa que gera livros digitais sonoros.

Com relação à quota estadual e municipal ressalto que esta retorna aos Estados proporcionalmente à sua arrecadação; e a quota federal, administrada pelo FNDE, deve ser destinada aos programas e projetos voltados para a universalização do Ensino Fundamental, como os que destaquei acima. Por outro lado, a Lei nº 9.766, de 18/12/1998, promulgada por FHC, determinou que uma parcela correspondente a pelo menos 50% do total da quota estadual e municipal fosse repartida com os municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados no Ensino Fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme o apurado pelo Censo Educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto (BRASIL, 2009d). O repasse aos municípios se dá de forma direta, por uma antiga reivindicação destes, pois anteriormente os critérios de redistribuição “eram muitas vezes politiqueros e estabelecidos pelos governos estaduais” (MADZA, 2009, p. 57).

Quanto aos critérios de distribuição do salário-educação, estão baseados em indicadores objetivos, de repasses automáticos, que possuem o objetivo de impedir, a exemplo de experiências anteriores, que seus recursos constituam-se instrumento de proselitismo político. O salário-educação, de acordo com Pinto (2000), apresenta os seguintes problemas: a) dificuldade de propiciar recursos justamente nos momentos em que são mais necessários, uma vez que qualquer retração na atividade econômica tem como consequência direta a queda na sua arrecadação; b) a maioria de seus recursos advém dos setores mais atrasados da economia que dependem essencialmente do fator trabalho em detrimento dos setores que trabalham com alta tecnologia e que empregam menos; e c) apresenta tendência declinante de arrecadação, já que os setores mais dinâmicos da economia empregam cada vez menos trabalhadores. Diante dessa vulnerabilidade da folha de salários às mudanças na produtividade e nas formas de contratação de trabalho, atualmente discute-se a possibilidade de alicerçar a incidência dos fundos sociais em outras bases, como, por exemplo, no faturamento/lucro das empresas.

Cabe pontuar que são isentos do recolhimento da contribuição social do salário-educação: a) a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas respectivas autarquias e fundações; b) as instituições públicas de ensino de qualquer grau; c) as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas devidamente registradas e reconhecidas pelo competente órgão de educação, e que atendam ao disposto no inciso II do Artigo 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de

1991; d) as organizações de fins culturais que, para esse fim, vierem a ser definidas em regulamento; e e) as organizações hospitalares e de assistência social, desde que atendam, cumulativamente, aos requisitos estabelecidos nos incisos I ao V do Artigo 55 da Lei nº 8.212/1991 (BRASIL, 2009d).

Martins (2008), ao tratar das propostas da reforma tributária, alega que o recurso proveniente do salário-educação corre o risco de desaparecer com a reforma tributária. O projeto de Emenda Constitucional PEC nº 233/2008 que foi apensada à PEC nº 31/2007¹⁵ refere-se à proposta de emenda constitucional para a alteração do Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Em linhas gerais, o que está em tramitação é a simplificação do sistema tributário federal, com a criação do imposto sobre o valor adicionado federal (IVA-F), que unificará as contribuições sociais, tais como Cofins, Pis e Cide-combustível. Também propõe a extinção e incorporação da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) ao imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ); estabelece mecanismos para repartição da receita tributária; institui um novo ICMS que passará a ter uma legislação única, com alíquotas uniformes, e será cobrado no Estado de destino do produto; desonera a folha de pagamento das empresas, acaba com a contribuição do salário-educação e parte da contribuição patronal para a Previdência Social.

3.1.4 Plano Nacional da Educação (2001-2010), Lei nº 10.172/2001: um ato declaratório¹⁶, uma carta de intenção¹⁷

Após 12 anos de promulgação da CF de 1988, cabe lembrar que seu Artigo 214 (antes da EC nº 59) estabeleceu o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do

¹⁵ Juntamente à PEC n. 31/2007 existem outras PECs que foram apensadas, tais como: PEC 45/2007, PEC 233/2008, PEC 91/2007, PEC 106/2007, PEC 129/2007, PEC 165/2007, PEC 166/2007, PEC 167/2007, PEC 219/2008, PEC 225/2008, PEC 226/2008, PEC 227/2008, PEC 230/2008, PEC 242/2008 (1), PEC 248/2008 e PEC 328/2009. Para acompanhar a tramitação ver: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384954>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

¹⁶ Expressão utilizada por Cury (2007, p. 839).

¹⁷ Expressão utilizada por Valente e Romano (2002, p. 96).

ensino; formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica do país. Na LDB nº 9.394/96, a obrigatoriedade da construção do plano nacional se encontra nos seguintes Artigos:

Art 9º – A união incumbir-se-á de:

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

Art. 87º – É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

Parágrafo 1º – A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Observo no próprio texto da LDB a consonância com as políticas oficializadas na Conferência Mundial de Jomtien¹⁸ em 1990. Mesmo com a obrigatoriedade instituída nas leis, Valente e Romano (2002, p. 97) alertam que o PNE:

[...] não foi uma lei originada de um projeto que tivesse trâmite corriqueiro no parlamento federal. Ao contrário, ela surgiu da pressão social produzida pelo “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”. As inúmeras entidades ali presentes forçaram o governo a se mover ao darem entrada, na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, no Plano Nacional de Educação, elaborado coletivamente por educadores, profissionais da educação, estudantes, pais de alunos etc., nos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDS). O plano, conhecido como *PNE da Sociedade Brasileira*, consubstanciou-se no Projeto de Lei nº 4.155/98, encabeçado pelo deputado Ivan Valente e subscrito por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados (Grifos dos autores).

Duas propostas apresentadas à Câmara dos Deputados deram origem ao PNE: uma do Poder Executivo e outra da sociedade civil, elaboradas nos Congressos Nacionais de Educação – 1º e 2º CONED. A primeira, de nº 4.173/98, elaborada por uma equipe do governo, reforçava a continuidade das políticas voltadas para a

¹⁸ Foi a partir da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, que se estabeleceu o conceito de educação básica como promotora do desenvolvimento dos países periféricos. Essa Conferência foi patrocinada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciências e Cultura – Unesco, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef e o Banco Mundial. Reuniram-se 155 países, cerca de 1500 participantes. Os 155 governos presentes assinaram o compromisso de garantir uma educação básica de qualidade para crianças, jovens e adultos, com o intuito de reforçar o fundamento de uma educação básica voltada para o desenvolvimento humano (WCEFA, 1990).

[...] máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão da política educacional, com o progressivo abandono, pelo estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 99).

A segunda, de nº 4.155/98, foi encabeçada pelo deputado Ivan Valente. Sua reivindicação básica era:

O fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a educação básica. Isso implicaria propor objetivos, metas e meios audaciosos, incluindo a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98).

Essas duas propostas poderiam ser contempladas como uma possibilidade de se iniciar um debate acerca da elaboração do PNE. Entretanto isto não aconteceu, porque o presidente Fernando Henrique Cardoso definiu o plano do governo como anexo ao plano da sociedade brasileira. Sua aprovação ocorreu em 9 de janeiro de 2001, com um texto substituto elaborado pelo deputado Nelson Marchesan, na forma da Lei nº 10.172, vetando vários artigos considerados os mais relevantes pela sociedade, como as diretrizes, as metas e os objetivos. Em relação ao texto aprovado, assim se posicionam os autores:

O substitutivo (que se tornou o texto-base da lei – tem conteúdo peculiar: ele é um escrito teratológico (espécie de *Frankenstein*) que simula o diálogo com as teses geradas pela mobilização social (sobretudo no diagnóstico da situação educacional), mas adota a política do Governo FHC nas diretrizes, nos objetivos e nas metas. Estes últimos pontos são o que, de fato, possui relevância estratégica num Plano (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 99).

Valente e Romano (2002, p. 105) asseveram que o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso comunicou que quem orientou a sua posição ante a matéria foi “[...] a área econômica do governo e não os responsáveis pela educação”. Desta forma, entendo que o PNE teve sua elaboração pautada nas políticas que vinham sendo implementadas pelo MEC mediante as orientações das políticas mundiais para o desenvolvimento sustentável da economia.

A política para o financiamento e gestão da educação se encontra definida no PNE em um item específico que apresenta o diagnóstico, as Diretrizes, Objetivos e Metas do Financiamento e Objetivos e Metas da Gestão. Ao diagnosticar a situação do financiamento e gestão da educação define o PNE (2001-2010) que:

A fixação de um plano de metas exige uma definição de custos assim como a identificação dos recursos atualmente disponíveis e das estratégias para sua ampliação, seja por meio de uma **gestão mais eficiente**, seja por meio de **criação de novas fontes**, a partir da constatação da necessidade de maior investimento. Os percentuais constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino devem representar o ponto de partida para a formulação e implementação de metas educacionais (BRASIL, 2001, p. 102. Grifos nossos).

Com relação ao percentual do PIB gasto com educação, o PNE diagnosticou a inviabilidade da proposta da sociedade civil em se investir 10% do PIB e alegou que a meta contida no PL nº 4.155/98 de atingir apenas no setor o equivalente a 10% do PIB era muito elevada. Apresentou que em valores atuais, cada ponto percentual significava cerca de 10 bilhões de reais. Aprovou que em um prazo de dez anos deveria se atingir um gasto público equivalente a 7% do PIB através do aumento contínuo e progressivo de todas as esferas federativas.

3.1.5 Plano Nacional de Educação (2011-2020): da CONAE a uma lei em tramitação

O Plano Nacional de Educação (PNE) está referido no Artigo 214 da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu por meio da nova redação oriunda da EC nº 59 que o foco do novo plano para educação estaria na articulação de um sistema nacional de educação em regime de colaboração:

Constituição Federal de 1988
Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de

ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

O planejamento da educação é um instrumento de política pública que expressa embates, preposições e acordos, dessa forma o processo de construção coletiva do novo PNE (2011-2020) representou que:

[...] as imbricações entre a realidade social dinâmica e os atores sociais são permeadas por categorias analíticas (teóricoconceituais) e procedimentos políticos (fins visados), cuja materialização se efetiva na intersecção entre regulamentação, regulação e ação política, marcados por disputas que traduzem os embates históricos entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, os limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas (DOURADO, 2010, p. 679).

Azevedo (2010) também corrobora com a afirmação de que o planejamento é a expressão das disputas oriundas da dinâmica das relações sociais. Em um processo metabólico e dinâmico, as políticas públicas constituem respostas a certos problemas, portanto são quase sempre demandados por grupos sociais que se organizam para arcar com soluções. Algumas decisões políticas poderão ser modificadas e redesenhadas, podendo resultar, no curso de sua implementação, em resultados díspares dos projetados. Porém,

[...] mesmo que uma política pública seja norteadas por referenciais que privilegiem a garantia dos direitos sociais, os processos de sua implementação, em virtude dos distintos e contraditórios interesses em jogo, podem seguir rumos que acabam por reforçar desigualdades estruturais [...] (AZEVEDO, 2010, p. 31-32).

Na construção da política para o financiamento e gestão da educação, e ao considerar desde o PNE (2001-2010) o **financiamento como uma dimensão da**

gestão, é possível afirmar que as diferentes mudanças foram concernentes para a mobilização de novos sujeitos que debateram sobre os investimentos em educação. Atentamente, observei que a discussão sobre os recursos não foi alvo de definições advindas apenas de técnicos em planejamento e contabilidade, mas também alvo de luta e discussões nos sindicatos dos trabalhadores em educação, nas organizações não governamentais e, seguramente, tem sido pauta das diferentes associações de gestores educacionais como, a União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME). Deste modo, o debate galgou importância e evidenciou as disputas acerca do tema (GOUVEIA; SOUZA, 2010).

Cabe ressaltar que a recente EC nº 59, de 11 de novembro de 2009 foi incluída na Constituição Federal antes da realização das Conferências Nacionais para Educação. Ela modifica o Art. 214 da Constituição ao acrescentar o inciso VI, , viabilizou a discussão democrática do novo PNE (2011/2020) com vistas à efetivação de uma meta para o gasto com educação pautado no aumento da proporção adequada do produto interno bruto. Os debates acerca do financiamento da educação ocorridos nas etapas da Conferência Nacional de Educação (CONAE) revelaram, de acordo com Gouvêa e Souza (2010), certo amadurecimento das reflexões sobre o tema financiamento da educação nos diversos segmentos da sociedade civil que participaram e foram representados na conferência. Afirmam os autores não parece ter sido casual que na CONAE o tema financiamento ocupou “[...] um eixo do documento, enquanto, durante o debate do PNE e mesmo na Lei nº. 10.172/ 2001, o tema do financiamento aparecia articulado ao tema da Gestão do Sistema de Ensino” (GOUVEIA; SOUZA, 2010, p. 791).

A metodologia utilizada para a construção nacional do novo PNE (2011/2020) foi determinada pela Portaria Ministerial nº 10 de 03 de setembro de 2008 e pautou-se nas orientações do trabalho da Comissão Organizadora¹⁹ que viabilizou e preparou uma estrutura de ações articuladas para implementar o processo de construção do novo PNE. A Comissão Organizadora da Conae definiu o tema “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de

¹⁹ A Portaria Ministerial nº 10 de 03 de setembro de 2008, no Artigo 2º, estabelece que os membros da Comissão Organizadora deveriam ser designados pelo Ministro de Estado da Educação, sendo um representante titular e um suplente de cada uma das entidades que destacou no Artigo, ao todo 34 entidades. E ainda estabeleceu que os representantes dos órgãos e das entidades mencionadas nesse artigo deveriam ser indicados pelo Coordenador da Comissão Organizadora (BRASIL, 2008).

Educação, diretrizes e estratégias de ação” como também definiu o calendário das conferências municipais e estaduais. Foi composta por 35 membros, tendo o secretário-executivo adjunto do MEC, Francisco das Chagas Fernandes²⁰, como coordenador da comissão.

Cabe lembrar que diante de uma metodologia adotada que visava a uma construção política pública coletiva do PNE, Dourado (2010) assinala que ocorreu um duplo papel ideológico nesse processo, pois a análise do PNE explicitou um amplo processo de concepções em disputa. Suscitaram-se particularidades, que indicam um duplo papel ideológico desse movimento – a negação e, paradoxalmente, a participação da sociedade nas questões educacionais. Esse paradoxo foi “[...] mediatizado por uma concepção política, cuja égide consiste, no campo dos direitos sociais, na prevalência de uma cidadania regulada e, conseqüentemente, restrita” (DOURADO, 2010, p. 679).

Além do tema central, a Comissão Organizadora também definiu os eixos que nortearam os encontros e debates das conferências municipais e estaduais em 2009 e os colóquios e mesas de discussões na Conae, etapa nacional, em 2010. Os eixos foram: 1) o papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional; 2) democratização do acesso, permanência e sucesso escolar; 3) qualidade, gestão democrática e avaliação da educação; 4) formação e valorização dos trabalhadores em educação; 5) financiamento da educação e controle social; 6) justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade. Tais definições foram antecipadamente previstas na Portaria nº 10 de 03 de setembro de 2008.

Após o processo de realização da etapa nacional da CONAE em Brasília, ocorrida nos dias 28 de março a 01 de abril de 2010, efetivaram-se deliberações da sociedade civil para o financiamento da educação básica, tendo agrupado as propostas em quatro focos.

Primeiro, o foco na relação ao financiamento e os pontos críticos no ordenamento jurídico para efetivação das políticas educacionais, como consta no destaque em **negrito**, no documento:

²⁰ Secretário Executivo Adjunto do MEC e Professor da rede estadual do Rio Grande do Norte.

Documento Final da Conae (2010a)

- a) Regulamentação do Art. 211 da Constituição Federal, que trata do Regime de Colaboração.
- b) Redefinição do modelo de financiamento da educação, considerando a participação adequada dos diferentes níveis de governo (federal, estaduais, distrital e municipais) relativa aos investimentos nas redes públicas de educação.
- c) Estabelecimento de referenciais de qualidade para todos os níveis educacionais.
- d) Definição do papel da educação superior pública no processo de desenvolvimento do País, além do estabelecimento da autonomia universitária com adequado financiamento (Artigo 55, LDB).
- e) Aprimoramento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação da sociedade no que tange ao financiamento da educação, como: ampla divulgação do orçamento público; acesso aos dados orçamentários e transparência nas rubricas orçamentárias; e articulação entre as metas do PNE e os demais instrumentos orçamentários da União, estados, Distrito Federal e municípios.
- f) Regulamentação do setor privado.
- g) Instituição, como política de Estado, da compulsoriedade de administração de todos os recursos da educação em contas específicas exclusivas em todos os níveis (federal, estadual, distrital e municipal).
- h) Aplicação dos recursos públicos exclusivamente nas instituições públicas de ensino (BRASIL, 2010a, p. 107. Grifos nossos).

O segundo foco trata das propostas específicas para o regime de colaboração entre os sistemas de ensino:

Documento Final da Conae (2010a)

- a) Regular o regime de colaboração entre os entes federados previsto na Constituição Federal, estabelecendo o direito à educação gratuita e de qualidade social em todas as esferas administrativas, com garantia das devidas condições para o seu funcionamento.
- b) Construir o regime de colaboração entre os órgãos normativos dos sistemas de ensino, fortalecendo a cultura do relacionamento entre o Conselho Nacional de Educação, os conselhos estaduais, distrital e municipais de educação.
- c) Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições).
- d) Definir e aperfeiçoar os mecanismos de acompanhamento, fiscalização e avaliação da

sociedade, articulados entre os órgãos responsáveis (conselhos, Ministério Público, Tribunal de Contas), para que seja assegurado o cumprimento da aplicação dos percentuais mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), garantindo que os percentuais mínimos vinculados à MDE nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais e Distrital sejam respeitados pelo executivo, sob fiscalização adequada dos tribunais de contas, especialmente nos estados, Distrito Federal, e municípios que têm previsto uma vinculação mínima superior aos 25%.

e) Ampliar o atendimento dos programas de renda mínima associados à educação, a fim de garantir o acesso e a permanência na escola a toda população.

f) Estabelecer política nacional de gestão educacional, com mecanismos e instrumentos que contribuam para a democratização da escola e do ensino, assegurando a elaboração e implementação de planos estaduais, distrital e municipais de educação e articulando a construção de projetos político-pedagógicos escolares, sintonizados com a realidade e as necessidades locais.

g) Garantir a autonomia (pedagógica, administrativa e financeira) das escolas, bem como o aprimoramento dos processos de gestão, para a melhoria de suas ações pedagógicas.

h) Criar instrumentos que promovam a transparência na utilização dos recursos públicos e sua divulgação pelos sistemas de ensino e pelas escolas, para toda a comunidade local e escolar.

i) Estabelecer mecanismos democráticos de gestão que assegurem a divulgação, a participação e a socialização na elaboração e implementação de planos estaduais, distrital e municipais de educação, bem como de projetos políticopedagógicos escolares.

j) Definir financiamento, em regime de colaboração, para políticas e estratégias de solução dos problemas do transporte escolar, enfrentados principalmente pelos municípios, em relação ao gerenciamento e pagamento das despesas.

k) Orientar os conselhos municipais de educação para que se tornem órgãos normatizadores do ensino público municipal e das instituições privadas de educação infantil, no contexto do SNE (BRASIL, 2010a, p. 110-111).

O terceiro foco apresenta propostas para a consolidação de políticas de financiamento com vistas a contribuir para a melhoria da educação nacional:

Documento Final da Conae (2010a)

a) Desvincular os recursos destinados à educação de qualquer nível de contingenciamento de recursos provenientes das receitas da União, bem como de estados, Distrito Federal e municípios.

b) Revogar, de imediato, a DRU para todas as áreas sociais.

c) Garantir o aumento dos recursos da educação de 18% para, no mínimo, 25% da União e

de 25% para, no mínimo, 30% (de estados, DF e municípios) não só da receita de impostos, mas adicionando-se, de forma adequada, percentuais das taxas e contribuições sociais para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público.

d) Efetivar a responsabilização administrativa e fiscal dos/das gestores/as públicos/as que não executem a integralidade dos recursos orçamentários destinados à educação e a perda do mandato nos termos da legislação em vigor (Lei 101 C), inclusive para os gestores que não cumpram os percentuais para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino previstos nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais e Distrital.

e) Retirar as despesas com aposentadorias e pensões da conta dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino da União, estados, DF e municípios, garantindo a paridade entre aposentados/as e ativos/as, mas mantendo o pagamento das aposentadorias e pensões nos orçamentos das instituições educacionais (BRASIL, 2010a, p. 111).

Outras propostas focaram no Fundeb e na visão sistêmica da educação com as seguintes proposições:

Documento Final da Conae (2010a)

a) Consolidar o Fundeb – garantindo recursos financeiros adequados por estudante –, de modo que resulte em real ampliação dos recursos vinculados à educação, incorporando, de forma adequada, impostos, taxas e contribuições.

b) Alterar a lei do Fundeb no sentido de retirar o sistema de balizas que limitam os fatores de ponderação do fundo a uma escala de 0,7 a 1,3. Esta medida é imprescindível para substituir a atual perspectiva do gasto-aluno/a/ano ou custo-aluno/a/ano existente no fundo, por uma política de custo-aluno/a-qualidade. Concomitantemente, a complementação da União ao Fundeb deve avançar imediatamente para uma transferência equivalente a 1% do PIB/ ano.

c) Considerar as condições reais e os custos de cada etapa e modalidade de ensino, nos fatores de ponderação do valor por estudante do Fundeb, considerando: relação estudante/turma; presença de infraestrutura e insumos adequados; qualificação dos/das profissionais de educação; presença de jornada em tempo integral dos/das estudantes etc.

d) Fortalecer e regulamentar o papel fiscalizador dos conselhos de acompanhamento e de avaliação do Fundeb, considerando a composição e suas atribuições legais.

e) Tornar públicas e transparentes as receitas e despesas do total de recursos destinados à educação em cada sistema público de ensino federal, distrital, estadual e municipal e assegurar a efetiva fiscalização da aplicação desses recursos por meio dos conselhos, do Ministério Público, tribunais de contas estaduais, distrital e municipais e dos diversos setores da sociedade.

f) Constituir as secretarias de educação municipais, estaduais e distrital como unidades orçamentárias, em conformidade com o artigo 69 da LDB, com a garantia de que os/as

dirigentes da pasta educacional sejam gestores/as plenos dos recursos vinculados, sob o acompanhamento, controle e fiscalização de conselhos, tribunais de contas estaduais, distrital, municipais e demais órgãos fiscalizadores.

g) Garantir, em articulação com os tribunais de contas, a formação dos conselheiros/as do Fundeb no âmbito de todos os estados, DF e municípios, para que tenham uma atuação qualificada no acompanhamento, avaliação e controle fiscal dos recursos, por meio de cursos permanentes, provendo-lhes suporte técnico contábil e jurídico, a fim de que exerçam com maior autonomia e segurança as suas funções, sendo que a primeira formação deve ocorrer imediatamente após a sua eleição.

h) Apoiar a criação e/ou consolidação de conselhos estaduais, distrital e municipais de educação, assegurando dotação orçamentária ao seu custeio e à capacitação dos conselheiros/as, para garantir o acompanhamento e controle social dos recursos vinculados à educação.

i) Ampliar e consolidar as políticas de financiamento e expansão da educação profissional, com ênfase no ensino médio integrado, na educação tecnológica, na formação de professores/as e no desenvolvimento da pesquisa e da inovação, considerando as necessidades produtivas, sociais e de inserção profissional.

j) Financiar a compra de transportes adequados ao atendimento de estudantes com deficiência.

l) Considerando o princípio legal da educação inclusiva, apesar do importante papel desempenhado pelas organizações filantrópicas privadas, comunitárias e confessionais nas últimas décadas, deve-se hoje compreender essas organizações como estabelecimentos assistenciais e não escolares. Nesse sentido, como cabe ao Fundeb investir apenas em educação, deve-se congelar as atuais matrículas em 2014 e extingui-las até 2018, tendo que ser obrigatoriamente assegurado o atendimento da demanda diretamente na rede pública.

m) Defender e encaminhar proposta de equivalência dos percentuais da EJA no Fundeb aos demais da educação básica, ampliando recursos financeiros a ela destinados, melhorando o sistema distributivo, e promovendo condições de qualidade e ampliação de matrículas na EJA.

n) Revisar as restrições às matrículas em EJA no Fundeb, especialmente a que limita as matrículas nessa modalidade em 15% do total de matrículas do fundo (BRASIL, 2010a, p. 116-117).

Outra proposta da sociedade civil foi a instituição de um sistema nacional de educação com base em políticas efetivas para o financiamento por meio de uma reforma tributária que iniba as políticas de renúncia e guerra fiscal, responsáveis pelo grave prejuízo ao investimento de recursos nas áreas sociais, em especial na educação. Para tanto, o documento (BRASIL, 2010a) propõe a necessidade de

definir não só impostos, mas também taxas e contribuições do orçamento fiscal para que façam parte da vinculação de recursos à educação pública, além dos dividendos advindos de multas. Outro aspecto está na necessidade de uma vinculação de recursos que amplie os atuais percentuais constitucionais e impeça a desvinculação de recursos da educação. Nesse aspecto, a contribuição social do Salário-Educação deve ser preservada como um recurso fundamental para a educação pública brasileira (BRASIL, 2010a).

As propostas também prescreveram a criação de um modelo mais justo de tributação do que o atual. Propõem que haja uma tributação do capital especulativo, do imposto das grandes fortunas, que ainda não está regulamentada. Deste modo, defendem a necessidade de reduzir as disparidades regionais na distribuição da receita tributária (BRASIL, 2010a).

Evidenciou-se, após a Conae, que as definições destacadas nos 12 Artigos, nas 20 metas e 182 estratégias da PL nº 8.035/2010, elaborada pela Comissão Organizadora juntamente com o ministro Fernando Haddad, não abarcaram todas as propostas da sociedade civil no que tange ao financiamento da educação. Ao iniciar a tramitação do PL no Congresso Nacional, a Comissão de Educação e Cultura (CEC)²¹ teve o papel de viabilizar esclarecimentos sobre o contexto de debate democrático para a construção do novo PNE em todo o território nacional, primeiramente com a Câmara dos Deputados e parlamentos Estaduais e Municipais, representados pelas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais,

²¹ Presidente: Fátima Bezerra (PT/RN), 1º Vice-Presidente: Lelo Coimbra (PMDB/ES), 2º Vice-Presidente: Artur Bruno, 3º Vice-Presidente: Alice Portugal (PCdoB/BA). Titulares: Artur Bruno (PT/CE), Biffi (PT/MS), Fátima Bezerra (PT/RN), Nazareno Fonteles (PT/PI), Paulo Pimenta (PT/RS), Gabriel Chalita (PMDB/SP), Gastão Vieira (PMDB/MA), Joaquim Beltrão (PMDB/AL), Lelo Coimbra (PMDB/ES), Professor Setimo (PMDB/MA), Mara Gabrilli (PSDB/SP), Pinto Itamaraty (PSDB/MA), Rogério Marinho (PSDB/RN), Waldir Maranhão (PP/MA), Raul Henry (PMDB/PE), Waldenor Pereira (PT/BA), Luiz Carlos Setim (DEM/PR), Nice Lobão (DEM/PR), Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), Izalci (PR/DF), Paulo Freire (PR/SP), Tiririca (PR/SP), Dr. Ubiali (PSB/SP), Luiz Noé (PSB/RS), Paulo Rubem Santiago (PDT/PE), Pedro Uczai (PT/SC), Antônio Roberto (PV/MG), Stepan Nercessian (PPS/RJ), Alex Canziani (PTB/PR), Alice Portugal (PC do B/BA) e Reginaldo Lopes (PT/MG). Suplentes: Alessandro Molon (PT/RJ), Angelo Vanhoni (PT/PR), Eliane Rolim (PT/RJ), Emiliano José (PT/BA), Newton Lima (PT/SP), Osmar Serraglio (PMDB/PR), Renan Filho (PMDB/AL), Rogério Peninha Mendonça (PMDB/SC), Ivan Valente (PSOL/SP), José de Filippi (PT/SP), Bonifácio de Andrada (PSDB/MG), Eduardo Barbosa (PSDB/MG), Nelson Marchezan Júnior (PSDB/RS), Esperidião Amin (PP/SC), José Linhares (PP/CE), Jorginho Mello (PSDB/SC), Eleuses Paiva (DEM/SP), João Bittar (DEM/MG), Onyx Lorenzoni (DEM/RS), Ariosto Holanda (PSB/CE), Mauro Benevides (PMDB/CE), Romário (PSB/RJ), Oziel Oliveira (PDT/BA), Pedro Chaves (PMDB/GO), Penna (PV/SP), Rosane Ferreira (PV/PR), Danrlei de Deus Hinterholz (PTB/RS), Pastor Marco Feliciano (PSC/SP), Jandira Feghali (PC do B/RJ) e Rui Costa (PT/BA) (Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cec/membros>>. Acesso em: 17 jul. 2011).

respectivamente. Ainda no âmbito legislativo, a CEC trabalhou com o Conselho Nacional de Educação, o qual, por seu turno, orientou a participação dos Conselhos Estaduais de Educação e sistemas municipais (BRASIL, 2011b).

A Comissão de Educação e Cultura abriu o debate sobre o Plano e viabilizou condições para que a sociedade civil organizada por meio dos sindicatos, movimentos sociais educacionais e entidades ligadas à temática participassem ativamente do processo sugerindo emendas e propostas para a PL nº 8.035/2010. Foram instituídos Fóruns Educacionais para o amplo debate e sugestão de emendas. Tal medida causou estranheza, uma vez que a ampla participação coletiva dos movimentos sociais, das entidades e associações de educação já havia sido discutida nas Conferências Nacionais de Educação (CONAE) nas etapas municipais, estaduais e nacional, resultando no Documento Final da Conae (2010).

O Projeto de Lei foi encaminhado ao Presidente da República, que posteriormente deu entrada no Congresso Nacional. Além da avaliação da Comissão de Educação e Cultura (CEC) da Câmara, o PL foi avaliado pela Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça. Uma vez aprovado na Câmara, o projeto seguiu para apreciação no Senado Federal.

No dia 15 de dezembro de 2010, em uma solenidade no Planalto do Palácio, o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva encaminhou a mensagem nº 701 ao Plenário (PLEN) do Congresso Nacional que solicitava a deliberação acerca do Projeto-Lei nº 8.035/2001, do novo PNE 2011/2020:

Mensagem (MSC) nº 701 (BRASIL, 2010b)

Senhores Membros do Congresso Nacional

Nos termos do Art. 61 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto do projeto lei que “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências” (BRASIL, 2010b).

Em seguida, no dia 20 de dezembro de 2010, iniciou-se o processo de tramitação²² do PL nº 8.035/2010. Foi encaminhado à Comissão de Cultura e Educação, e a deputada Fátima Bezerra (PT-RN) foi designada relatora. No dia 22/12/2011, um Requerimento de Redistribuição nº 7.591/2010 foi prescrito pelo Deputado Alex Canziani (PTB/PR) ao Presidente da Câmara solicitando a “Revisão

²² As informações sobre o processo de tramitação estão disponíveis no site eletrônico: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>.

de despacho inicial do PL nº 8.035/10 para incluir a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público CTASP”. Tal pedido foi indeferido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)²³ no dia 18/01/2011. Em 23/02/2011, um Requerimento de Redistribuição nº 527/2011, prescrito pelo Deputado Federal Duarte Nogueira, líder do PSDB foi encaminhado ao Presidente da Câmara dos Deputados solicitando urgência para iniciar os debates em torno da efetivação do novo PNE – 2011/2020. O documento solicitava a constituição de Comissão Especial para analisar o Projeto de Lei nº 8.035/2010 que trata do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 (PNE 2011-2020). Após esse período, entre os dias 26/04/11 a 04/05/11, diversos deputados da CEC apresentaram requerimento solicitando debate, audiência pública e seminário sobre o PL em seus Estados. Houve também solicitação de criação de comissões especiais²⁴ para acompanhar a tramitação do PL no Congresso. No dia 04/05/11, o Deputado Waldir Maranhão (PP-MA) solicitou, por meio do requerimento n. 42/2011, “Requer seja convidada a Ministra do Planejamento, Sra Miriam Belchior, para ser ouvida por esta Comissão Especial do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020 no que se refere ao investimento público na área de educação”. Em seu requerimento, é interessante observar a necessidade que o deputado do PP destaca em definir uma política de financiamento para educação pautada nos Planos Plurianuais de Investimento e Propostas de Diretrizes Orçamentárias e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC):

Requerimento nº 42/2011 (BRASIL, 2011e)

²³ A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) é responsável pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Casa. Compõe-se de Presidência - Presidente e dois Vice-Presidentes - e de Secretaria, composta por quatro Secretários e quatro Suplentes. Até a presente data os membros da MESA são: **Presidente** Marco Maia do Partido/UF: PT-RS, **1ª Vice-Presidente** Rose de Freitas do Partido/UF: PMDB-ES, **2º Vice-Presidente** Eduardo da Fonte Partido/UF: PP-PE. **1º Secretário** Eduardo Gomes Partido/UF: PSDB-TO, **2º Secretário** Jorge Tadeu Mudalen do Partido/UF: DEM-SP, **3º Secretário** Inocêncio Oliveira do Partido/UF: PR-PE, **4º Secretário** Júlio Delgado do Partido/UF: PSB-MG. Como suplentes dos secretários: **1º Suplente** Geraldo Resende Partido/UF: PMDB-MS, **2º Suplente** Manato do Partido/UF: PDT-ES, **3º Suplente** Carlos Eduardo Cadoca do Partido/UF: PSC-PE, **4º Suplente** Sérgio Moraes do Partido/UF: PTB-RS (Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/a-camara/mesa>>. Acesso em: 1 mar. 2010).

²⁴ Como a apresentação do Requerimento nº 45/2011, pelo Deputado Miriquinho Batista (PT-PA), que: “Requer a criação, no âmbito da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR), de uma Subcomissão Especial para participar dos trabalhos da Comissão Especial que acompanha o Plano Nacional de Educação (PNE), debater as metas e estratégias que venham a diminuir a defasagem educacional entre as regiões Brasileiras, nos termos do Inciso II do Artigo 29 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados”.

A proposta do Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011-2020 estabelece na sua Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno do país. Ressalte-se que no último quinquênio o Governo fez com que o percentual destinado à educação crescesse de 3,9% para 5,4% do PIB e cuja projeção para atingir o patamar previsto no PNE 2011-2020 **passa pelos adequados planejamentos dos Planos Plurianuais de Investimento, pelas propostas de Diretrizes Orçamentárias e pela própria execução do Orçamento**, pelo que a presença da Ministra de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão se faz extremamente necessária de modo que o parlamento possa conhecer o pensamento de Sua Excelência. Acrescente-se que a Ministra Miriam Belchior, desde o início, atua diretamente no **Plano de Aceleração do Crescimento** e com o qual certamente o Plano Nacional de Educação deverá interagir ao longo da sua execução. Além disso, a Ministra Miriam Belchior tem demonstrado ao longo da sua trajetória no Governo sua inquestionável vocação para o diálogo. Por essas razões e por resultar a educação de um somatório dos esforços de todos os setores públicos e da atuação da sociedade civil é apresentado o presente requerimento (COMISSÃO ESPECIAL DO PL nº 8.035/2010. Requerimento nº 42/2011. Grifos nossos).

No dia 07/06/11, informou que houve o encerramento do prazo para emendas ao projeto, e 2059 emendas foram apresentadas. Após as prorrogações da Comissão Especial com relação ao relato do parecer da PL, até a data de 18 de julho de 2011 (presente data), a tramitação estava na fase de aguardar o Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, do Poder Executivo, que “aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências” (PL 8.035/2010). Alguns requerimentos de prorrogação de prazo de Comissão Temporária pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, do Poder Executivo foram apresentados nos dias 04/05/11, 17/05/11, 03/06/11 e 27/06/11.

As incoerências que se evidenciaram no PL nº 8.035/2010 com relação às propostas da CONAE foram destacadas pelas emendas que tal projeto recebeu após o início de sua tramitação, evidenciando que muitas emendas²⁵ já eram deliberações da CONAE e que novamente foram propostas para incorporação.

²⁵ Ao todo, foram 2.905 emendas que o PL nº 8.035/2010 recebeu. Maior número recebido pela Câmara dos Deputados a um Projeto de Lei, Foi organizado pela Undime de maneira a facilitar o acesso e a busca por informações específicas, como número de emendas apresentadas por determinado deputado e quais as emendas mais recorrentes. O Banco de Dados se encontra

Estudos atuais já iniciaram o debate sobre as propostas estabelecidas no PL nº 8.035/2010. Amaral (2010) esclarece que a polêmica gera em torno da definição do percentual do PIB para educação, especificamente da Meta 20, que propõe: “Ampliar progressivamente o investimento público até no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto”.

No dia 09 de agosto de 2012, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) recebeu um Recurso nº 162/2012 a pedido do próprio Governo Federal que *emperrou* o encaminhamento da PL ao Senado. Em pleno período eleitoral para prefeitos e vereadores no Brasil, o que interpreto é que o governo quis segurar a tramitação do novo PNE no Senado, devido principalmente à questão dos 10% do PIB para educação. A interpretação que perpassa é de que a população, por meio das representações dos movimentos sociais, solicita que se invista 10% do PIB e o governo central alega não ter condições no seu orçamento para isso.

Ocorre que esse investimento dos 10% do PIB, na proposta da PL e da comissão especial, ainda nem seria para ser imediato, *mas apenas ao final de 10 anos do PNE*. De imediato, seria investir 7%, ou seja, de 5% do PIB para 7% durante os cinco primeiros anos do PNE, se o Senado aprovasse. O Recurso nº 162/2012 é contra a apreciação conclusiva das Comissões sobre o Projeto de lei nº 8.035/2010. Na prática, se não houvesse esse recurso, o projeto seguiria diretamente para análise no Senado com a proposta dos 10% do PIB para ser investido na educação, a meta mais polêmica do novo PNE. Ocorre que a proposta original do Executivo previa o aumento do investimento em educação dos atuais 5% para 7% do PIB em um período de até dez anos.

No dia 16 de outubro de 2012, finalmente a Câmara dos Deputados concluiu o processo de tramitação do PNE nessa instância. A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), após a retirada da assinatura que emperrava a tramitação do projeto-lei pelos deputados, aprovou a redação da PL nº 8.035/2010 na Câmara dos Deputados e a meta orçamentária proposta ficou como estava designada pela Comissão Especial, sem alterações na redação. Desse modo, seguiu para a avaliação no Senado a proposta de uma destinação de 10% do PIB até 2023.

disponível na internet (<<http://www.undime.org/pne/>>). Segundo as informações da Undime, o material a ser entregue ao Ministro e à Comissão Especial terá um diferencial: a comparação do texto de uma emenda com o texto original do PL e a indicação do número de vezes que a emenda foi apresentada. Estas informações também foram incluídas na busca pela internet (Disponível em: <<http://www.undime.org/pne/>>. Acesso em: 26 jul. 2011).

As mobilizações em torno dessa aprovação no Senado começam a ser travadas pela sociedade com a defesa da utilização dos 100% dos recursos arrecadados dos royalties do petróleo (PL nº 2565/11) para a educação. Essas novas formas de captação de recursos para a educação serão usadas para cumprir o percentual de investimento de 10% do PIB previsto no Plano Nacional de Educação aprovado pela Câmara.

Em 2014 em Brasília, acontecerá a II Conferência Nacional de Educação (CONAE), e os Fóruns Conferências de Educação Preparatórias (municipais, regionais, estaduais, livres) se realizarão em 2013 tendo como documento-referência o tema “O PNE na articulação do sistema nacional de educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração” (BRASIL, 2012).

Ao finalizar este item, saliento que as bases legais do financiamento da educação no Brasil possuem um formato considerado ideal para se alcançar o padrão qualidade. Todavia, ao analisar as bases legais, verifico que esses padrões ainda estão atrelados aos recursos mínimos prescritos pela vinculação constitucional mínima. Apenas essa medida não alcançaria a qualidade. A luta para a reversão desse quadro de ausência de indicadores reais é uma questão desafiadora para ser definida nas políticas atuais.

Apesar dos limites, e mesmo caminhando morosamente, o Fundeb permitiu avanços para a correção de algumas injustiças na distribuição de recursos provenientes do salário-educação, especialmente em relação aos municípios.

Merece destaque o fato de que os estudos sobre financiamento ainda serem pouco investigados no âmbito da área educacional. A temática não pode ser apenas objeto de estudo de especialistas da economia, contabilidade ou política fazendária. Julgo ser necessária a ampliação do debate acerca dessa causa.

3.2 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO NAS LEIS E DOCUMENTOS OFICIAIS EM PORTUGAL

No que tange ao entendimento sobre as fontes de gestão e financiamento para o ensino básico em Portugal, cabe a necessária compreensão relativa à gestão desses recursos, sobre a qual indago: Qual a composição dos recursos destinados à

educação pública, especificamente o ensino básico? De onde provêm esses recursos? Como se distribuem os recursos nas escolas? E como são administrados os recursos financeiros nas instâncias públicas atualmente em Portugal?

O estudo sobre o Financiamento do Ensino Básico Público em Portugal ainda carece de maiores investigações no país. Existem mais estudos e pesquisas que focam o financiamento no ensino superior²⁶ em Portugal do que os que abordam a temática²⁷ financiamento no ensino básico. Assim, as investigações que abordam a temática política para o financiamento do ensino básico encontram-se relativamente reduzidas, mesmo com o reconhecimento de que esse assunto é necessário para a compreensão das reformas ocorridas na educação portuguesa. São vários os aspectos que ainda carecem de estudos no âmbito dessa temática.

Uma hipótese que levanto sobre o motivo de poucos estudos nessa área se assenta no fato de o financiamento do ensino básico ser considerado como “totalmente assegurado” pelo orçamento do Estado português. Pode existir a “crença” por parte da população de que a gratuidade, estabelecida em lei, por si só garante a fonte de recursos para a educação no ensino público. Porém, na prática, muitos recursos financeiros para manter o aluno na escola são provenientes de outras fontes de recursos, como o investimento oriundo das famílias, uma vez que a Lei não garante para todos os livros, o material escolar, o transporte, a alimentação e o alojamento, como podemos ver na definição na Lei de Bases nº 46/86 ao utilizar a palavra “podendo”:

Artigo 6º - Universalidade

- 1 - O ensino básico é universal, obrigatório e **gratuito** e tem a duração de nove anos.
- 2 - Ingressam no ensino básico as crianças que completem 6 anos de idade até 15 de Setembro.
- 3 - As crianças que completem os 6 anos de idade entre 16 de Setembro e 31 de Dezembro podem ingressar no ensino básico se tal for requerido pelo encarregado de educação, em termos a regulamentar.
- 4 - A obrigatoriedade de frequência do ensino básico termina aos 15 anos de idade.
- 5 - A **gratuidade** no ensino básico abrange propinas, taxas e emolumentos relacionados com a

²⁶ Sobre o financiamento do ensino superior em Portugal destaco as investigações de Cabrito (2002), Cabrito; Jacob (2011), Maria Luisa Machado Cerdeira (2008) e Luisa Cerdeira, Belmiro Cabrito, Tomás Patrocínio, Lourdes Machado e Rui Brites (2012).

²⁷ Em uma pesquisa realizada nos diretórios e catálogos online das bibliotecas portuguesas encontrei uma dissertação específica sobre o tema financiamento do ensino básico público: ALVES, Elisa de Palma. **Financiamento público da educação: eficiência e condicionantes. O caso português.** 2011. Dissertação (Mestrado em Economia e Políticas Públicas).

matrícula, frequência e certificação, **podendo** ainda os alunos dispor gratuitamente do uso de livros e material escolar, bem como de transporte, alimentação e alojamento, quando necessários (Grifos nossos).

A utilização na letra da lei do verbo “poder” no gerúndio produz o significado de que “poderá ser”, o que não é obrigatório, não há garantia e, portanto, não se estabeleceu. Há questões pertinentes ao financiamento do ensino básico que necessitam de esclarecimentos, a gratuidade é uma delas.

Outros subtemas também precisam ser evidenciados, como a existência das parcerias público-privadas, os recursos financeiros destinados às escolas particulares e cooperativas, as transferências e encargos financeiros do poder local, o montante global de endividamento autárquico e suas implicações na educação, o excesso de burocracia para manter e transferir os recursos às escolas e, a clareza e transparência nas informações prestadas aos cidadãos sobre o financiamento do ensino básico.

Sobre esse último subtema, observo que a comunidade escolar fica sem informações de fácil acesso a respeito do financiamento público ao ensino básico, e a Lei das Finanças Locais, Lei nº 02/2007 de 15 de janeiro, estabelece:

Lei das Finanças Locais, Lei nº 02/2007 - Artigo 4º

5 – O princípio da transparência orçamental traduz-se na existência de um dever de informação mútuo entre o Estado e as autarquias locais, como garantia da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca, bem como **no dever de estas prestarem aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, informação sobre a sua situação financeira** (Grifos nossos).

Outra necessidade de compreensão é a influência das orientações internacionais provenientes da relação que Portugal estabelece com a União Europeia e suas implicações na definição da política para o financiamento e gestão do ensino básico. A própria Lei das Finanças Locais (2007) deixa claro que deve haver uma coordenação das finanças locais e estaduais com o alcance das metas traçadas pelas políticas internacionais, como determina:

Lei das Finanças Locais, Lei nº 02/2007 - Artigo 5º

1 – A coordenação das finanças dos municípios e das freguesias com as finanças do Estado terá especialmente em conta o desenvolvimento equilibrado de todo o país e a necessidade de **atingir os objectivos e metas orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência a que Portugal se tenha obrigado no seio da União Europeia** (Grifos nossos).

A utilização da palavra “obrigado” no Artigo 5º causa estranhamento diante do contexto democrático que o país vivencia, porém sabemos que essa relação foi consentida, uma vez que Portugal participa da União Europeia, na qual as decisões tomadas pela organização impõem-se aos Estados-Membros “democraticamente”. São decisões que saem da Assembleia Parlamentar eleita pelos europeus em sufrágio universal ou que provêm dos órgãos de governação da UE, que têm competências impostas nos Tratados de Lisboa e da União Europeia. Essa relação significa nesse nível que a política tornará uma ação, uma prática no contexto. A proposta sai do nível das ideias para a concretização, implementação propriamente dita.

Nesse campo de investigação do financiamento do ensino básico, nem sempre se dedica suficiente atenção aos aspectos *da* economia portuguesa para compreender os determinantes *na* economia da educação. O que é de suma importância, pois a economia e a sua dimensão financeira ocupam uma visibilidade central nas problemáticas sociais e políticas no capitalismo. Já defendia Marx (1973) que a anatomia da sociedade civil deve ser procurada na economia, pois a própria economia se encarregou de assumir uma visibilidade e um protagonismo esclarecedor sobre o modo de produção da vida material dos homens. Esse método determinou a consistência de suas teses quando estabeleceu que é o modo de produção da vida material que condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral dos homens, e aqui inclui também a educação e sua política de financiamento e gestão da educação.

Tal qual observei no processo de desenvolvimento das investigações sobre o financiamento da educação no Brasil (PINTO, 2000; DAVIES, 2004; FARENZENA, 2006), a dificuldade na obtenção de dados e clareza nas análises disponíveis também estão presentes nas investigações desenvolvidas em Portugal. Os dados existentes sobre o financiamento da educação portuguesa, de acordo com Graça (2009), são limitados, apresentam um nível de acessibilidade reduzido e são difíceis de trabalhar e interpretar. A impressão que tenho é a de que existe uma dificuldade

“propositalmente provocada” e que persiste a impedir uma transparência da realidade financeira educativa. Para a mesma realidade podemos encontrar dados diferentes e os próprios indicadores variam frequentemente. Algumas informações que seriam pertinentes não existem ainda mapeadas em investigações, o que desencadeia uma obscuridade e provoca o não acesso à clareza dos dados.

As estatísticas educativas são utilizadas de forma incipiente, com intuito de justificar opções políticas previamente determinadas. Segundo as opiniões de Graça (2009), dispõe-se de informações estatísticas rasas e sob suspeita de algum tipo de manipulação. Recorrem-se, assim, às informações disponibilizadas pelas organizações internacionais, especificamente a União Europeia e a OCDE, ainda que a acessibilidade e o rigor sejam consideravelmente maiores na obtenção dos dados sobre o financiamento, “[...] continua a verificar-se que os dados sobre Portugal têm significativas falhas e flutuações para os mesmos indicadores” (GRAÇA, 2009, p. 50). Além do mais, os estudos sobre financiamento divulgados e realizados pela UE e OCDE pautam-se na visão econômica e em experiências desenvolvidas que o avaliam como bem sucedido. Essa situação desenvolve uma política de interesses propalados como coletivos e comuns.

Os pressupostos históricos do financiamento da educação portuguesa se assentam no período crucial da construção da escola moderna. Graça (2009) denuncia que desde o início o subfinanciamento crônico foi constante e esteve presente no ensino português, diante do quadro de responsabilização pelo ensino popular. Mesmo com o subsídio literário, criado por Marquês de Pombal em 1772, o país, desde o século XVII, vivenciava um processo de periferização no sistema-mundo, para o qual a relação de dependência²⁸ estabelecida com a Grã-Bretanha, a

²⁸ A Teoria da Dependência é uma abordagem que integra a análise de qualquer unidade nacional, ou país, em um sistema internacional concebido de modo muito amplo. Essa teoria encontrou larga aceitação em todo o mundo, após a sua formulação na América Latina. Enfatiza Bruneau (1982, p. 886) que “a natureza econômica, social e política de um país do Terceiro Mundo, ou de um país da periferia (e aqui incluir-se-ia Portugal), deve, nessa perspectiva particular, ser encontrada nas relações desse país com o sistema econômico mundial, dominado pelo centro. Existem variantes deste ponto de vista e muito pouca concordância entre os seus proponentes, excepto no que se refere à importância das dimensões internacionais, à sua penetração num país periférico e aos resultados enganadores, finalmente negativos desta penetração”. Para a compreensão da Teoria da Dependência, ver: CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependency and Development in Latin America**. Berkeley, University of California Press, 1979. Sobre Portugal como país da periferia ver: HOLLAND, Stuart. **Dependent development – Portugal as a periphery**, in Dudley Seers et al. (eds.), *Underdeveloped Europe: Studies in Core – Periphery Relations*, Sussex, IDS, 1979. Também indicamos a obra de Katz (2011), no qual encontramos uma explanação bastante didática sobre a Teoria da Dependência. Ver: KATZ, Frederico Jayme.

ausência de uma adequada reforma agrária e as condições humanas e contextuais da evolução do liberalismo nacional contribuíram ainda mais na obtenção de meios financeiros adequados para o desenvolvimento da educação.

Apesar das oscilações ao longo dos trinta anos da II República, no pós-25 de Abril (1974) houve um aumento considerável da despesa pública com educação. Registrou-se uma elevação, quatro vezes maior, na despesa com o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* nesse período (GRAÇA, 2009). Pertencente ao UE27²⁹, Portugal apresentou baixos índices de investimento educativo nos últimos 150 anos, período decisivo na construção dos sistemas educativos europeus. Após a participação de Portugal na União Europeia e na OCDE, enfatizam os próprios estudos da OCDE que “[...] numa economia global onde o conhecimento constitui um recurso fundamental com e pelo qual competem as economias desenvolvidas, a situação portuguesa é de *inegável atraso*” (OCDE, 2007, p. 13. Grifos nossos). Assim, a preocupação com o atraso escolar e com a busca por melhorar a sua economia e as estatísticas foram desafios crescentes nas políticas que se desenvolveram, especificamente na política para o financiamento e gestão da educação.

3.2.1 Orçamento do Estado para o Ensino Público Básico

A preocupação com o atraso escolar em Portugal fez parte de uma política voltada para o alcance de metas estipuladas pela União Europeia e OCDE, em um processo de decisão supranacional. Esse processo representou estrategicamente uma alavanca para o desenvolvimento econômico na esteira da teoria do capital humano, seu berço conceitual de inspiração neoliberal (PACHECO, 2001).

Esse atraso escolar é perceptível desde o início da década de 1960, quando Portugal investia na educação entre 1/4 e 1/3 daquilo que investiam os demais

Questionando as teorias da dependência e da financeirização: o Brasil na encruzilhada do desenvolvimento do capitalismo. São Paulo: Plêiade, 2011.

²⁹ Sigla para designar os países que fazem parte da União Europeia. O ano de adesão de cada país foi: Alemanha (1952), Áustria (1995), Bélgica (1952), Bulgária (2007), Chipre (2004), Dinamarca (1973), Eslováquia (2004), Eslovénia (2004), Espanha (1986), Estónia (2004), Finlândia (1995), França (1952), Grécia (1981), Hungria (2004), Irlanda (1973), Itália (1952), Letónia (2004), Lituânia (2004), Luxemburgo (1952), Malta (2004), Países Baixos (1952), Polónia (2004), Portugal (1986), Reino Unido (1973), República Checa (2004), Roménia (2007), Suécia (1995). Em negociação: Croácia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Islândia, Montenegro, Sérvia e Turquia. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/countries/index_pt.htm>. Acesso em: 16 maio 2012.

países europeus. Situava-se então em último lugar das despesas com o ensino. Com a ruptura democrática ocorrida em 1974, houve o início de uma visível e sustentada alteração dessa situação (GRAÇA, 2009). Na Figura 8³⁰, consta que a partir de 1974 as despesas provenientes do Estado para com a educação cresceram, com uma baixa ocorrida em 1985 e outra em 2005.

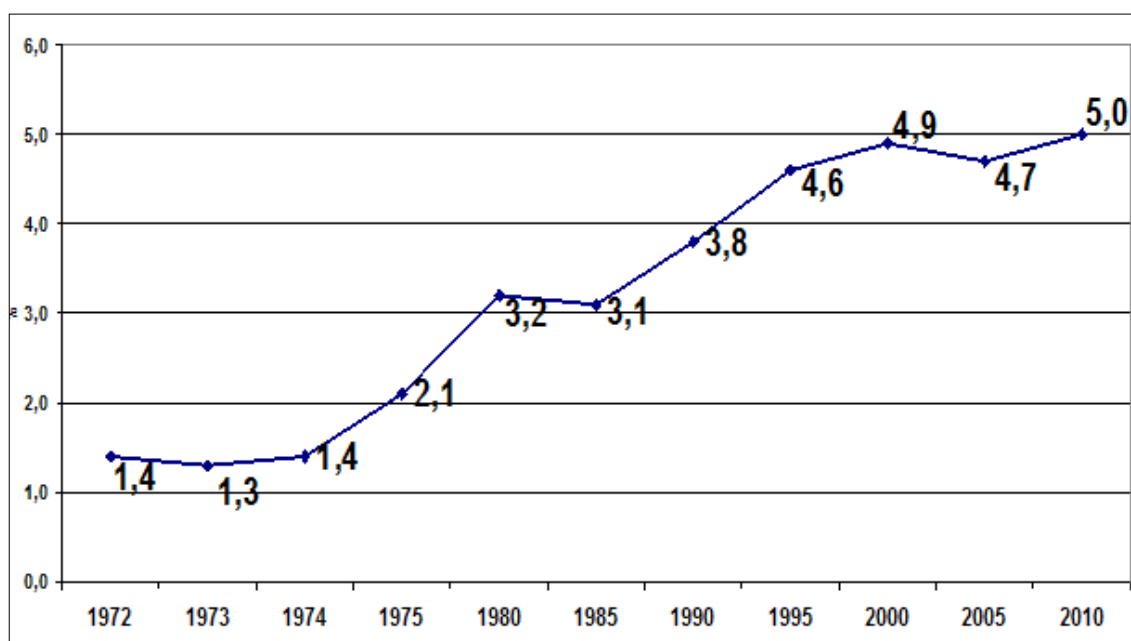


Figura 8: Despesas do Estado em Educação em % de PIB

Fonte: PORDATA: DGO/MFAP – Relatório Conta Geral do Estado; INE-BP – Contas Nacionais (Base 2006) (CERDEIRA, 2012 – adaptação em slides).

Atualmente, com os cortes orçamentários, a tendência na diminuição do percentual de PIB está a ocorrer. Os dados atuais do Conselho Nacional de Educação (CNE, 2012) e do Observatório das Desigualdades em Portugal (OB,

³⁰ Os dados presentes no gráfico encontram-se também disponíveis em PORDATA: Bases de dados Portugal contemporâneo. Ver: <<https://www.pordata.pt/Site/Workspace.aspx?MicroId=867>>.

2012)³¹ identificam com o Database Eurostat (2012) que Portugal, em comparação com os demais países da UE27, estava abaixo da média em 2008, com 4,8% em investimento do PIB com educação, enquanto que a média dos países da UE27 é 5,1%, como aponto no Quadro 9.

Dinamarca	7,8
Chipre	7,4
Suécia	6,7
Bélgica	6,5
Finlândia	6,1
Malta	6,0
Letónia	5,7
Estónia	5,7
Irlanda	5,6
França	5,6
Países Baixos	5,5
Áustria	5,5
Reino Unido	5,4
Eslovénia	5,2
Hungria	5,1
Polónia	5,1
UE-27	5,1
Lituânia	4,9
Portugal	4,9
Espanha	4,6
Bulgária	4,6
Itália	4,6
Alemanha	4,6
República Checa	4,1
Eslováquia	3,6

Quadro 9: Despesa pública total em educação em % do PIB nos países da UE27 (2008)

Fonte: Eurostat. Estimativas elaboradas pela Eurostat e reelaborado pelo Observatório das Desigualdades (2012). Não há dados de Grécia, Romênia e Luxemburgo. Disponível em: <<http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=indicators&id=69>>. Acesso em: 30 maio 2012.

O indicador *Despesa pública em educação* está definido como sendo o percentual do PIB que financia a educação, quer pelo suporte direto às despesas correntes e capitais das instituições de educação, quer pelo apoio prestado aos

³¹ O Observatório das Desigualdades é uma instituição constituída no quadro do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa (CIES-IUL). Tem como instituições parceiras o Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto (ISFLUP) e o Centro de Estudos Sociais da Universidade dos Açores (CES-UA). Disponível em: <<http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=about&lang=pt>>. Acesso em: 30 maio 2012.

estudantes e famílias. Nessa despesa estão inclusos as bolsas de estudo e empréstimos públicos, bem como a transferência de subsídios públicos, destinados a atividades educativas para empresas privadas ou organizações sem fins lucrativos. A soma desses dois tipos de transações é registrada com *despesa pública total em educação* (OD, 2012).

Estudos da OCDE realizados em 2007 apresentam Portugal na quinta posição entre os países que mais aumentaram as suas despesas com a educação entre 1995 e 2001. Posteriormente, esse crescimento regrediu e as despesas com educação no país decresceu para a 17ª posição no conjunto do crescimento no período compreendido entre 1995 e 2004. Entre 1995 e 2000, Portugal teve um aumento da despesa com educação que o enquadrou entre os seis melhores, mas de 2000 a 2004 teve o pior crescimento. Isso é bem visível na Figura 9, no gráfico apresentado pela OCDE.

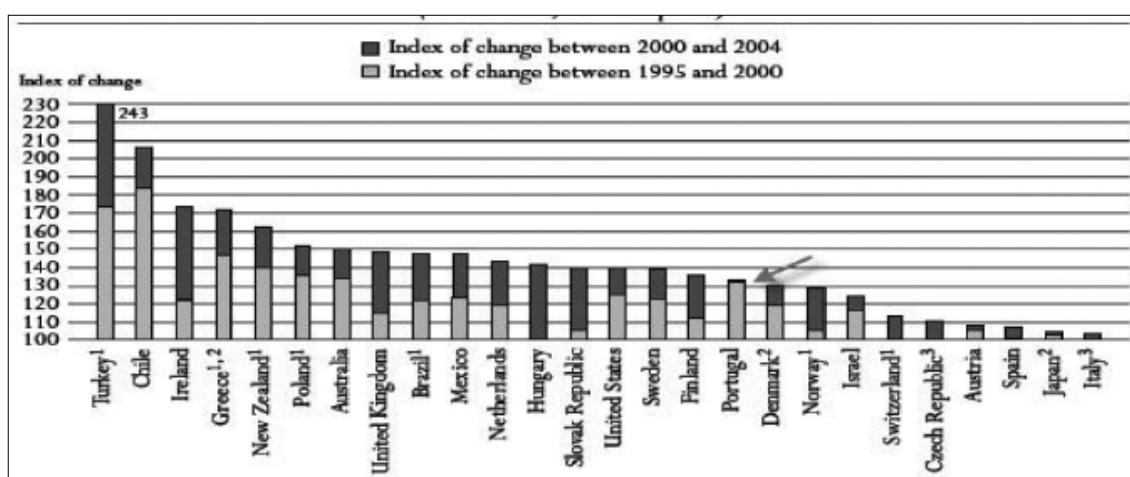


Figura 9: Mudanças nos gastos com instituições de ensino entre 1995 e 2004 no ensino básico, secundário e ensino pós-secundário não superior (1995 = 100, a preços constantes)

Fonte: Extraído de OCDE, Tabela B2.3. Disponível em: <<http://www.oecd.org/edu/eag2007>>.

Quanto ao atual *Orçamento Por Ações* (2012) do Ministério de Educação e Ciência, despendido para o investimento com a Educação Pré-Escolar, Ensino Básico e Secundário (Programa 012) em 2012, há uma despesa consolidada do Ministério da Educação e Ciência que foi estimada em um montante de 4.479.959.328 Bilhões de Euros. Como se distribui na Tabela 6, podemos verificar que o montante estimado para 2012 sofreu uma diminuição orçamentária.

ÁREAS DE DESPESA	2011 ESTIMATIVA DA EXECUÇÃO (Euros)			2012 ORÇAMENTO INICIAL (Euros)			Acrésc. % 2012 / 2011		
	ORÇAM. DE FUNCION.	INVESTIMENTO	TOTAL	ORÇAM. DE FUNCION.	INVESTIMENTO (a)	TOTAL	ORÇ. DE FUNC.	INV.	TOTAL
1. EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR E ENSINOS BÁSICO E SECUNDÁRIO	5.533.384.138	90.548.533	5.623.932.671	4.386.621.089	93.338.239	4.479.959.328	-20,7%	3,1%	-20,3%
1.1. ENSINO PÚBLICO ^(b)	5.308.175.652	90.548.533	5.398.724.185	4.178.960.818	93.338.239	4.272.299.057	-21,3%	3,1%	-20,0%
1.1.1. Educação Pré-escolar	576.217.554		576.217.554	570.166.790		570.166.790	-1,1%		-1,1%
1.1.2. Ensinos Básico e Secundário	4.731.958.098	90.548.533	4.822.506.631	3.608.794.028	93.338.239	3.702.132.267	-23,7%	3,1%	-23,2%
1.2. ENSINO PARTICULAR E COOPERATIVO ^{(b)(c)}	217.293.830		217.293.830	199.463.027		199.463.027	-8,2%		-8,2%
1.3. DIFUSÃO DA CULTURA E ENS. LÍNGUA PORT. ESTRANGEIRO	7.914.656		7.914.656	8.207.244		8.207.244	3,7%		3,7%
2. EDUCAÇÃO ESPECIAL	234.038.376		234.038.376	206.704.284		206.704.284	-11,7%		-11,7%
3. EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE JOVENS	518.840.205		518.840.205	452.155.160		452.155.160	-12,9%		-12,9%
4. EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS	59.054.391		59.054.391	47.275.144		47.275.144	-19,9%		-19,9%
5. ACÇÃO SOCIAL ESCOLAR	177.814.419		177.814.419	175.964.654		175.964.654	-1,0%		-1,0%
6. COMPLEMENTOS EDUCATIVOS	100.889.129		100.889.129	98.716.289		98.716.289	-2,2%		-2,2%
7. ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS TUTELADOS	100.494.254	1.592.353	102.086.607	86.007.779	815.500	86.823.279	-14,4%	-48,8%	-15,0%
TOTAL / Subsector Estado	6.724.514.912	92.140.886	6.816.655.798	5.453.444.399	94.153.739	5.547.598.138	-18,9%	2,2%	-18,6%
ENTIDADES PÚBLICAS RECLASSIFICADAS - PARQUE ESCOLAR, E.P.E.				78.951.655	429.907.767	508.859.422			

(¹) Não inclui receitas próprias nem financiamento da U.E. dos Serviços Autónomos.

(a) Valor líquido de cativos.

(b) Não inclui os encargos com o Ensino Profissional nem com os Cursos de Educação e Formação (CEF) considerados no ponto 3. "Educação e Formação de Jovens".

(c) As verbas consignadas ao E.P.C., também inscritas nos pontos 3. "Educação e Formação de Jovens" e 5. "Acção Social Escolar", totalizam 253,7 milhões de euros.

Tabela 6: Área de Despesa 2011 e 2012: Ensino Básico, Secundário e Administração Escolar

Fonte: PORTUGAL, 2012a, p. 10.

Esta estimativa comparada com o Orçamento do Estado no ano anterior (2011) apresentou um decréscimo de 9,6 % (PORTUGAL, 2012a, p. 200). Com esta medida, visualiza-se e comprova-se a marca de uma política de diminuição de recursos com cortes orçamentários, pautado nas recomendações da Troika, como revela os trechos abaixo no próprio documento do Orçamento 2012:

Orçamento do Estado 2012
<p>“Em 2012, o Governo promoverá uma política que fomente a criação de emprego, combata o desemprego, diminua a segmentação e a dualidade no mercado de trabalho e contribua para o aumento da produtividade e da competitividade das empresas. Estes objetivos serão atingidos respeitando o Memorando de Entendimento assinado com a Troika” (PORTUGAL, 2012a, p. 176. Grifos nossos).</p> <p>“Em 2012, no âmbito das medidas que constam no Memorando de Entendimento celebrado com a Troika, destaca-se no dia 1 de julho o início da liberalização dos restantes segmentos regulados no sector da eletricidade e do gás, as quais serão acompanhadas de medidas necessárias já tomadas em 2011 referentes à proteção dos consumidores mais vulneráveis” (PORTUGAL, 2012a, p. 178. Grifos nossos).</p> <p>“Em matéria de educação e formação, o País enfrenta como principais desafios o garantir de uma melhoria significativa das aprendizagens, o elevar dos níveis de qualificação dos jovens e de adultos e o combate ao abandono escolar precoce. O compromisso assumido entre o Estado português e a Troika internacional vem reforçar precisamente a necessidade de reunir esforços e apostar em medidas que tenham em vista – o aumento da eficiência no sector educativo, o aumento da qualidade do capital humano e a facilitação da adaptação ao mercado de trabalho” (PORTUGAL, 2012a, p. 197. Grifos nossos).</p>

Várias foram as medidas que se desenvolveram por meio das políticas de contenção dos gastos públicos. Assim, mediante a proposta de uma nova estrutura organizativa que decorreu da fusão³² dos anteriores Ministério da Educação e

³² O Decreto-Lei n.º 125/2011 (Ministério da Educação e Ciência, 2011), de 29 de dezembro, aprovou a nova Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ciência que no âmbito do Compromisso Eficiência, o XIX Governo Constitucional tratou-se de uma reforma estruturante, uma nova fase da reforma da Administração Pública, no sentido de torná-la eficiente, racional e otimizar os recursos

Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior houve uma redução estimativa de diversos serviços, organismos e entidades, que se espera “[...] uma redução significativa do número de cargos dirigentes - designadamente 38 cargos de direção superior e 47 cargos de direção intermédia (correspondendo a 53% e a 28%, respectivamente, do número atual de cargos dirigentes)” (PORTUGAL, 2012a, p. 197).

O Relatório do Orçamento do Estado 2012 deixou evidente a sua forte restrição orçamental para a educação. Deste modo, a execução orçamental das últimas décadas foi caracterizada essencialmente pela **racionalização de recursos, contenção orçamental, redução de encargos, reforço no financiamento comunitário e aumento da participação de empresas** no financiamento global. Como se corroboram os trechos abaixo:

Relatório do orçamento do Estado 2012 – Medidas de orçamento para a educação em 2012 (2012, p. 200)

- A execução orçamental em 2012 será caracterizada, **forçosamente, pela necessidade de intensa contenção orçamental**. Para o efeito, foi identificado um conjunto de medidas com impacto orçamental positivo e que consta, de forma exaustiva, do Documento de Estratégia Orçamental 2012-2015;
- O Ministério da Educação e Ciência será executor, em 2012, de dois Programas Orçamentais distintos, designadamente, o Programa Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PEBSAE) e o Programa Ciência e Ensino Superior (PCES);
- A estimativa do **impacto orçamental** em 2012 das medidas identificadas em cada um destes Programas e com **redução de encargos** associada ascende a 404 milhões de euros, repartida por **257 milhões de euros no PEBSAE** e por **147 milhões de euros no PCES**;
- Em relação ao PEBSAE, em particular, o **impacto** reparte-se por: (i) **supressão de ofertas** não essenciais no Ensino Básico – 102 milhões de euros; (ii) **medidas de racionalização** da rede escolar – 54 milhões de euros; (iii) outras **medidas de racionalização** de recursos – 101 milhões de euros.
- Durante o ano de 2012 serão ainda implementadas medidas com impacto orçamental significativo, mas sem articulação direta com os objetivos estratégicos atrás enunciados, como seja o **reforço do financiamento comunitário (QREN)** no suporte de algumas rubricas de despesa por contrapartida da redução, na mesma proporção, do financiamento através da dotação do Orçamento do Estado.
- No mesmo sentido, e no âmbito do PCES, serão introduzidas melhorias no funcionamento

públicos e, por outro, para o cumprimento dos objetivos de redução da despesa pública a que o país está vinculado.

dos atuais mecanismos de apoio às candidaturas aos Programas-Quadro e, por outro lado, serão desenvolvidas novas iniciativas com o tecido empresarial que assegurem, progressivamente, **o aumento da participação das empresas no modelo de financiamento global** do sistema nacional de Ciência e Tecnologia (Grifos nossos).

Com a consumação e comprovação dessas definições orçamentárias, alguns ofícios circulares, expedidos pelo Gabinete de Gestão Financeira³³, já prescreveram orientações com notas explicativas às escolas e agrupamentos no ano de 2012 em decorrência dos cortes de verbas na educação. É o caso do Ofício-Circular nº 3 / GGF/2012 (PORTUGAL, 2012d), expedido às Escolas Básicas, Secundárias e aos Agrupamentos para fins de preenchimento do projeto de financiamento para 2012, no que tange a solicitação das Fontes de Financiamento:

OFÍCIO-CIRCULAR Nº 3 / GGF / 2012 (PORTUGAL, 2012d)

1.4. Na elaboração dos orçamentos das Escolas/Agrupamentos serão devidamente ponderadas as propostas e justificações apresentadas que serão atendidas na **medida do possível, tendo em conta as medidas de contenção orçamental em vigor** (PORTUGAL, 2012d, p. 2. Grifos nossos).

No Programa Orçamental para 2012, descrito no “Relatório Investimento 2012” (PORTUGAL, 2011b), documento elaborado pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência, podemos visualizar a programação financeira por fontes de financiamento para o Ensino Básico.

Fontes de Financiamento	Cap. 50	EPR (Parque Escolar, EPE)	Total
Financiamento Nacional	57.863.431	96.534.817	154.398.248
Receitas Gerais	57.690.500		57.690.500
Receitas Próprias	172.931	16.534.817	
Contratação de Empréstimos		80.000.000	80.000.000
Financiamento Comunitário	36.290.308	333.372.950	369.663.258
Total	94.153 739	429.907.767	524.061.506

³³ O Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação (GGF) tem como missão garantir a programação e gestão financeira do Ministério da Educação (ME) por meio da identificação correta da execução orçamental e da gestão dos provimentos sustentado pelo Orçamento do Estado. Deste modo, presta acompanhamento e orientações às Escolas e Agrupamentos. Possui em seu organograma órgãos afetos para essa gestão, conforme o organograma no Anexo B.

Quadro 10: Programação financeira por fontes de financiamento para o Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar
Fonte: PORTUGAL, 2011b, p. 5.

Em linhas gerais, o financiamento para o ensino básico recebe uma fonte de financiamento de cobertura do Estado, denominada Receitas Gerais e Próprias. São destinadas à cobertura das despesas orientadas no orçamento do Estado e outra parte para o Parque Escolar³⁴ por meio do Contrato programa, vistoriado pelo Tribunal de Contas, que se estabelece com o Estado Português. As contratações de empréstimos são aquelas efetuadas a médio e longo prazo com instituições financeiras nacionais e internacionais, tais como o Banco Europeu de investimento (BEI), Banco de Desenvolvimento e Conselho da Europa (CEB).

O financiamento comunitário refere-se aos subsídios e fundos comunitários provenientes da União Europeia e outros programas e instituições. Na fase de construção/investimento inicial (2007-2015), as necessidades decorrentes do investimento até 2015 para o Parque Escolar foram determinadas para serem supridas pelas seguintes fontes de financiamento: 1) Financiamento Público Nacional e Comunitário, através de financiamento do Estado proveniente do PIDDAC³⁵, da Iniciativa para o Investimento e Emprego (IIE) e da União Europeia (FEDER)³⁶; 2) Financiamento do Banco Europeu de Investimento (BEI) e Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB); e, 3) Financiamento da Banca Comercial – um órgão de estrutura dos Bancos que assegura a função comercial para empréstimos e financiamentos (PARQUE ESCOLAR, 2012).

³⁴ O Parque Escolar (EPE) foi criado pelo Decreto-Lei nº 41/2007, de 221 de fevereiro. Trata-se de uma pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. Está sujeito à tutela dos membros do Governo, os responsáveis pelas áreas das finanças e da educação. O objetivo do EPE é o planeamento, gestão, desenvolvimento e execução do programa de modernização da rede pública de escolas secundárias e outras afetas ao Ministério da Educação (PARQUE ESCOLAR, 2012).

³⁵ Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central. Refere-se ao instrumento de alocação de recursos para investimento, do termo designado Capítulo 50 do Orçamento do Estado. Utiliza-se então essa sigla PIDDAC, ou seja, ao se referir ao Plano de investimentos e despesas de desenvolvimento da administração central.

³⁶ Um instrumento financeiro de política regional da UE. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) apoia, desde 1975, a realização de infraestruturas e investimentos produtivos geradores de emprego, nomeadamente destinados às empresas. Os financiamentos prioritários visam à investigação, à inovação, as questões ambientais e a prevenção de riscos, enquanto os investimentos em infraestruturas continuam a ter um papel importante, nomeadamente nas regiões menos desenvolvidas (GLOSSÁRIO DO FSE, 2012).

Os recursos destinados para o ensino básico público em Portugal são compostos pelo fundo de financiamento, que é proveniente do orçamento do Estado, além das fontes provenientes dos impostos, das receitas, e para a educação também existe um fundo comunitário³⁷.

3.2.2 Administração local, gestão e financiamento do ensino público básico

Meu objetivo nesta unidade é compreender a composição dos recursos financeiros para a educação, nomeadamente no ensino básico em Portugal. Em linhas gerais, posso deduzir, com base na seção anterior, que o Ministério da Educação e Ciência recebe fundos para as instituições centrais, regional e pública de ensino por meio de subsídios estabelecidos anualmente no orçamento do Estado.

O ensino particular e cooperativo em Portugal também tem parte no financiamento do Estado por meio das transferências orçamentais, de acordo com o estatuto do ensino particular e cooperativo. A UE também co-financia o setor educativo no âmbito do Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP), que inclui dois fundos estruturais: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social Europeu (FSE)³⁸. Incluem-se nesse financiamento o programa FOCO para a formação de professores e líderes de gestão educacional; e o Programa Sócrates, que visa à cooperação no domínio da educação, também é financiado pela Comissão Europeia.

Existem ainda os fundos próprios das Autarquias Locais, e na organização democrática do Estado em Portugal o poder local compreende a existência das mesmas. Na etimologia, a palavra *Autarquia* provém do grego (*autarkheía*) e refere-

³⁷ O Regulamento (CE) 1260/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999, estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais da União Europeia. Por *Fundos Comunitários* entende-se o conjunto dos Fundos Estruturais (FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, FSE – Fundo Social Europeu, FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola e IFOP-Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca) e do Fundo de Coesão, os grandes instrumentos financeiros que a União Europeia disponibilizou a Portugal com o objectivo de reduzir as disparidades de desenvolvimento face aos restantes Estados Membros e de garantir a coesão económica, social e territorial. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/l60014_pt.htm>. Acesso em: 25 set. 2012.

³⁸ Outro instrumento financeiro da UE é o Fundo Social Europeu (FSE), instituído em 1957, que apoia a inserção profissional dos desempregados e das categorias da população desfavorecidas, financiando, nomeadamente, ações de formação. Ver: Glossário do Fundo Social Europeu (GLOSSÁRIO DO FSE, 2012).

se a um sistema econômico de uma região que vive exclusivamente dos recursos próprios, possui um governo autônomo, uma entidade administrativa que prossegue aos interesses de uma circunscrição do território nacional, através de órgãos próprios dotados de autonomia, dentro dos limites da lei (COSTA; MELO, 1994). Portanto, na Administração Pública as autarquias se definem como pessoas coletivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a interesses das populações das suas áreas de jurisdição.

Os pressupostos políticos para a organização da administração pública local foram estabelecidos na “Carta Europeia de Autonomia Local”, aprovada em 1985 pelo Conselho da Europa e depois consentida e aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90 de 23 de outubro (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 1985). No Preâmbulo da Carta há diversas considerações que justificaram o acordo, no qual se estabeleceu que:

Carta Europeia de Autonomia Local (1985). Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90 de 23 de outubro (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 1985)

[...] a finalidade do Conselho da Europa é de alcançar uma união mais estreita entre seus membros a fim de salvaguardar e de promover os ideais e os princípios que são seu património comum;

[...] um dos meios pelos quais essa finalidade será alcançada é através da conclusão de acordos no domínio administrativo;

[...] as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático;

[...] o direito dos cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados membros do Conselho da Europa;

[...] é ao nível local que este direito pode ser mais directamente exercido;

[...] a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efectivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão;

[...] a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder;

[...] o exposto supõe a existência de autarquias locais dotadas de órgão de decisão constituídos democraticamente e beneficiando de uma ampla autonomia quanto às competências, às modalidades do seu exercício e os meios necessários ao cumprimento da sua missão (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 1985, p. 4.347 e 4.348).

Tais princípios foram acordados em legislações portuguesas. As autarquias foram constitucionalmente consagradas em 1976. No Artigo 235º, a Constituição estipula que a:

Constituição da República Portuguesa
[...] a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”, as quais são “[...] pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.” Estabelece ainda no artigo 236º/1 que no continente, “[...] as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.” (PORTUGAL, 2005).

Em 1977, realizaram-se as primeiras eleições autárquicas. Atualmente, as Leis n.º 159/99 de 14 de setembro e n.º 169/99 de 18 de setembro, alteradas e republicadas pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de janeiro, estabelecem as atribuições e competências às autarquias locais, bem como suas competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. As atribuições e competências de seus órgãos estão relacionadas ao desenvolvimento socioeconómico, ao ordenamento do território, ao abastecimento público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura, ao ambiente e ao desporto (PORTAL AUTÁRQUICO, 2012).

Os Municípios e Freguesias são as principais Autarquias do Poder Local. Porém, integram-se outras formas de organização autárquica, como as comunidades intermunicipais de fins gerais, as associações de municípios específicos das grandes áreas metropolitanas, as comunidades urbanas, os serviços municipalizados e as empresas municipais e intermunicipais (PORTAL AUTÁRQUICO, 2012), como demonstro no Quadro 11.

	Município	Freguesia
Conceito	Autarquias locais que visam à execução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos.	Autarquias locais que, dentro do território municipal, visam à execução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial.
Órgãos Representativos	Assembleia Municipal (órgão deliberativo) e a Câmara Municipal (órgão executivo) – Artigo 250º.	Assembleia de Freguesia (órgão deliberativo) e a Junta de Freguesia (órgão executivo) – Artigo 244º.
Números	308 municípios	4259 freguesias

	(278 municípios no Continente, 19 na Região Autónoma dos Açores e 11 na Região Autónoma da Madeira).	(4050 no Continente ³⁹ , 155 na Região Autónoma dos Açores e 54 na Região Autónoma da Madeira).
--	--	--

Quadro 11: Conceitos de Municípios e Autarquias

Fonte: Dados extraídos do Portal Autárquico (2012) e da Constituição da República (PORTUGAL, 2005).

Quanto aos recursos públicos, as autarquias dispõem de receitas próprias e receitas provenientes dos impostos do Estado. As transferências financeiras do Estado para os Municípios e Freguesias ocorrem no âmbito do Fundo Geral Municipal (FGM), Fundo de Base Municipal (FBM), do Fundo de Coesão Municipal (FCM) e do Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF). São processadas pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)⁴⁰. As bases legais que regulamentam as Finanças Locais são: Lei de Finanças Locais, Lei nº 42/98 de 06 de agosto, com as alterações ocorridas nas Leis 87-B/98, de 31 de dezembro, a Lei 3-B/2000 de 04 de abril, a Lei 15/2001 de 05 de junho, a Lei nº 94/2001 de 20 de agosto, a Lei 109-B de 27 de dezembro e pela Lei Orgânica nº 02/2002 de 28 de agosto (PORTUAL AUTÁRQUICO, 2012).

As Autarquias Locais, conforme estabelece a Constituição Portuguesa, possuem patrimônio e finanças próprios:

Constituição da República Portuguesa
<p>Artigo 238.º - Património e finanças locais</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. As autarquias locais têm patrimônio e finanças próprios. 2. O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau. 3. As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da

³⁹ Refere-se as regiões: Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve.

⁴⁰ A Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) é um serviço central do Estado que se integra à Presidência de Conselho de Ministros. Tem como responsabilidade a concepção, execução e coordenação de medidas de apoio à Administração Autárquica. Realiza a cooperação técnica e financeira entre a Administração Central e a Administração Autárquica. As missões da DGAL são desenvolvidas desde 1974, juntamente com outras instituições, a saber: Direção-Geral da Administração Autárquica; Direção-Geral da Ação Regional e Local; Direção-Geral da Ação Regional; Direção-Geral da Administração Local. Disponível em: <<http://www.portalautarquico.pt/portalautarquico/Home.aspx>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.

4. As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei.

A autonomia financeira dos municípios e das freguesias se assenta, nomeadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:

Lei das Finanças Locais (PORTUGAL, 2007b)

Artigo 3º/2

- a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais;
- b) Elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas;
- c) Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam cometidos;
- d) Arrecadar e dispor de receitas que por lei lhes forem destinadas;
- e) Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;
- f) Gerir o seu próprio património, bem como aquele que lhes for afecto.

A Receita dos Municípios e Freguesias está definida na Lei de Finanças Locais (PORTUGAL, 2007b). Cada autarquia deve apresentar a previsão anual das receitas, bem como das despesas que a autarquia local prevê arrecadar e realizar, respectivamente. Os seguintes impostos, apresentados nos quadros abaixo, compõem a receita dos Municípios e Freguesias:

Receita dos Municípios (Artigo 10º)

Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)

Imposto Municipal sobre as Transmissões onerosas de Imóveis (IMT)

Imposto Municipal sobre Veículos (IMV)

Produto da cobrança de Derramas

Produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município.

Produto da participação nos recursos públicos

Produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;

Rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração;

Participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte;

Produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município;

Produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis;

Produto de empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais;

Outras receitas estabelecidas por lei a favor dos municípios (PORTUGAL, 2007b).

Receita das Freguesias (Artigo 17º)

Produto de cobrança de taxas, nomeadamente provenientes da prestação de serviços pelas freguesias;

Rendimento de mercados e cemitérios das freguesias;

Produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam às freguesias;

Rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por elas administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração;

Produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor das freguesias;

Produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis;

Produto de empréstimos de curto prazo;

Outras quaisquer receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor das freguesias (PORTUGAL, 2007b).

Os Municípios e as Freguesias, além das receitas já constituídas acima, podem criar outras taxas conforme estabelece o Regime Geral de Taxas das Autarquias Locais, Lei nº 53-E/2006 de 29 de dezembro. Essas taxas, de acordo com o Artigo 03º do Regime, são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local ou na utilização privada de bens do domínio público e

privado das autarquias locais e ainda na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei.

Com base na arrecadação e no orçamento, a Autarquia Local apresenta suas linhas de desenvolvimento estratégico e incluem, designadamente, o Plano Plurianual de Investimentos (PPI) e as Atividades mais relevantes da Gestão Autárquica. A Autarquia Local elabora o Plano Plurianual de Investimentos (PPI), de duração de quatro anos, no qual deve incluir todos os projetos e ações a serem realizados no âmbito dos objetivos estabelecidos pela autarquia local que impliquem despesas orçamentais a realizar por investimentos. A preparação do Orçamento de uma Autarquia Local obedece a um conjunto de princípios orçamentais e contabilísticos bastante burocráticos, bem como, regras previstas na Lei das Finanças Locais e nos diplomas que instituem o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL, 2002). Porém, fica evidente que as regras devem ser congruentes às orientações da União Europeia:

Lei das Finanças Locais (PORTUGAL, 2007b) – Artigo 5.º/1º

1 – A coordenação das finanças dos municípios e das freguesias com as finanças do Estado terá especialmente em conta o desenvolvimento equilibrado de todo o país e a necessidade de atingir os objectivos e metas orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência **a que Portugal se tenha obrigado no seio da União Europeia** (Grifos nossos).

Quanto à repartição de recursos públicos entre Estado e Autarquias Locais, a mesma lei, nos Artigos 25º a 29º, define as regras de transferência e distribuição para a participação de direito dos Municípios nos impostos do Estado. Nos Artigos 30º a 34º se encontram as regras com relação à transferência e distribuição às Freguesias. Em linhas gerais, a repartição de recursos públicos entre os Estados e Municípios ocorre por meio das seguintes formas de participação:

Lei das Finanças Locais (PORTUGAL, 2007b) – Artigo 19º

- Uma subvenção geral determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) cujo valor é igual a 25% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC) e sobre o valor acrescentado (IVA);
- Uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM) cujo valor corresponde às despesas relativas às competências transferidas da administração central para os municípios;
- Uma participação de 2% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, calculada sobre a respectiva colecta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS, apurada no penúltimo ano relativamente ao qual a Lei do Orçamento do Estado se refere;
- Uma participação variável até 3% no IRS, definida nos termos do artigo 20.º desta lei.

O Artigo 20º estabelece ainda que os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável de até 3% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior, calculada sobre a respectiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do Artigo 78.º do Código do IRS. Quanto à repartição aos Municípios, o Artigo 21º determina que o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) é repartido da seguinte forma:

Lei das Finanças Locais (PORTUGAL, 2007b) – Artigo 21º

a) 50% como Fundo Geral Municipal (FGM);

b) 50% como Fundo de Coesão Municipal (FCM).

2 – A participação geral de cada município no FEF resulta da soma das parcelas referentes ao FGM e ao FCM.

3 – Os municípios com maior capitação de receitas municipais, nos termos dos números 1, 2 e 3 do artigo 28.º, são contribuintes líquidos do FCM.

Dentre os Fundos que o Estado repassa para os Municípios (FGM e FCM) existe um Fundo específico destinado para o financiamento de áreas sociais, o Fundo Social Municipal (FSM). O FSM é uma transferência financeira do Orçamento do Estado destinado às despesas de atribuições e competências dos municípios para funções sociais, tais como educação, saúde ou na ação social. Quanto à educação, o FSM destina-se às seguintes despesas:

Lei das Finanças Locais (PORTUGAL, 2007b) – Artigo 24º

- As despesas de funcionamento corrente do pré-escolar público nomeadamente as remunerações de pessoal não docente, os serviços de alimentação, as despesas com prolongamento de horário e transporte escolar;
- As despesas de funcionamento corrente com os três ciclos de ensino básico público, nomeadamente as remunerações de pessoal não docente, os serviços de alimentação, as actividades de enriquecimento curricular e o transporte escolar, excluindo apenas as do pessoal docente afecto ao plano curricular obrigatório;
- As despesas com professores, monitores e outros técnicos com funções educativas de enriquecimento curricular, nomeadamente nas áreas de iniciação ao desporto e às artes, bem como de orientação escolar, de apoio à saúde escolar e de acompanhamento sócio-educativo do ensino básico público.

Existem regras na área da educação e saúde que foram fixadas pela Lei de Finanças Locais para o recebimento do Fundo Social Municipal (FSM). Interessante observar que tais regras tiveram como parâmetros o número de matrículas de alunos, uma forma de obrigar os municípios a assegurar que toda criança estivesse matriculada na escola e diminuir a evasão, com uma melhora nos índices da escolarização no país. As regras são as seguintes:

Lei das Finanças Locais (PORTUGAL, 2007b) – Artigo 28º

- 1 – A repartição do FSM é fixada anualmente na Lei do Orçamento do Estado, sendo distribuída proporcionalmente por cada município, de acordo com os seguintes indicadores:
- a) 35% de acordo com os seguintes indicadores relativos às inscrições de crianças e jovens nos estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino básico de cada município:
 - i) 4% na razão directa do número de crianças que frequentam o ensino pré-escolar público;
 - ii) 12% na razão directa do número de jovens a frequentar o 1.º ciclo do ensino básico público;
 - iii) 19% na razão directa do número de jovens a frequentar o 2.º e 3.º ciclos do ensino básico público.
 - b) 32,5% de acordo com os seguintes indicadores relativos ao número de utentes inscritos na rede de saúde municipal:

- ii) 10,5% na razão directa do número de beneficiários dos programas municipais de cuidados de saúde continuados;
 - iii) 22% na razão directa do número de utentes inscritos nos centros de saúde concelhios.
- c) 32,5% de acordo com os seguintes indicadores relativos ao número de utentes e beneficiários das redes municipais de creches, jardins de infância, lares, centros de dia e programas de acção social de cada município:
- i) 5% na razão directa do número de inscritos em programas de apoio à toxicodependência e de inclusão social;
 - ii) 12,5% na razão directa do número de crianças até aos 3 anos de idade, que frequentam as creches e jardins de infância;
 - iii) 15% na razão directa do número de adultos com mais de 65 anos residentes em lares ou inscritos em centros de dia e programas de apoio ao domicílio.

Quanto ao Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), estas possuem direito a uma participação em impostos do Estado, de acordo com o Artigo 30º, “[...] o equivalente a 2,5% da média aritmética simples da receita proveniente da cobrança líquida estimada do ano anterior do IRS, IRC e do IVA, nos termos referidos no número 2 do artigo 19.º, a qual constitui o FFF” (PORTUGAL,2007b). As transferências do FFF são inscritas anualmente na Lei de Orçamento do Estado e transferidas trimestralmente até o dia 15 do primeiro mês do trimestre correspondente. Os critérios de distribuição do FFF às Freguesias são:

Lei das Finanças Locais (PORTUGAL, 2007b) – Artigo 32º/1

- a) 50% a distribuir de acordo com a sua tipologia:
 - i) 14% a distribuir pelas freguesias integradas em Áreas Predominantemente Urbanas;
 - ii) 6% a distribuir pelas freguesias integradas em Áreas Mediamente Urbanas;
 - iii) 30% a distribuir pelas freguesias integradas em Áreas Predominantemente Rurais.
- b) 5% igualmente por todas as freguesias;
- c) 30% na razão directa do número de habitantes;
- d) 15% na razão directa da área.

Uma questão que requer atenção é o endividamento autárquico que compõe o elevadíssimo valor da dívida pública. Em Portugal, o Instituto de Gestão da

Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP, IP)⁴¹, é a entidade pública responsável pela tesouraria e pela gestão da dívida pública do país nos termos do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de julho. Na atualidade, as medidas de contenção orçamental presentes no Orçamento do Estado 2012 (PORTUGAL, 2012a) agravaram as restrições ao endividamento das autarquias, levando-as a encontrarem outros recursos financeiros necessários para a continuidade da execução de suas competências. No OE 2012, existem alterações significativas com relação ao endividamento das autarquias, tais como:

Orçamento do Estado 2012 – Artigo 57º
<p>1. O endividamento a 31/12/2012 não pode ser superior ao de 31/12/2011.</p> <p>2. O limite de endividamento a 31/12 não pode exceder 62,5% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama, e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local relativas ao ano anterior.</p> <p>3. [...]</p> <p>4. Os municípios que a 1/01/2012 não cumpram os limites de endividamento [...], em 2012, e em cada um dos anos subsequentes [...], reduzir no mínimo 10% do montante que exceda o respectivo limite de endividamento líquido (PORTUGAL, 2012a).</p>

Essas decisões políticas demonstram que há um nível de interpretação da crise econômica que perpassa apenas pelo casual, pelo fato. Não há uma elucidação quanto à complexidade real das decisões tomadas, o que representa que essa política, amplamente definida nos processos sociometabólicos do capital, ocasionam um ciclo incessante de distúrbios financeiros. Esse mecanismo acaba por reproduzir e manter desigualdades sociais, pois a crise estrutural é a crise do modo de reprodução do capital. Portanto, uma crise estrutural exigirá mudança estrutural (MÉSZÁROS, 2011).

Na justificativa dos cortes provenientes do Orçamento 2012 encontrei a prerrogativa de que as medidas se justificam pelos anos de (des)orçamentação dos Municípios, o que não explicita o todo, ou seja, que a situação de crise também desencadeou-se por consequências de políticas, anteriormente desenvolvidas:

⁴¹ Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. . Ver: <[http://www.igcp. pt/](http://www.igcp.pt/)>. Acesso em: 9 jun. 2012.

[...]. O enorme esforço de consolidação será também partilhado pelo Sector Empresarial do Estado, cuja dimensão se tornou insustentável. O nível de endividamento destas empresas, resultante de anos de desorçamentação, e a que os bancos nacionais estão muito expostos, constitui uma das razões de peso do estrangulamento do crédito à economia. As medidas a aplicar, sendo duras e exigentes, são indispensáveis para a sustentabilidade futura das empresas públicas e dos serviços que prestam (PORTUGAL, 2012a, p. IV).

Tais medidas econômicas, desconexas da realidade, levaram à formulação de uma Reforma no Setor Empresarial do Estado (SEE)⁴² com políticas de austeridade drásticas de múltiplas vertentes, tais como:

[...] corte dos subsídios de férias e de Natal aplicado a todo o SEE, [...] tutela financeira na gestão das empresas públicas, [...] revisão dos planos de investimento, a racionalização dos quadros de pessoal e redução de remunerações principais e acessórias, e o decréscimo nos consumos intermédios permitem atingir uma poupança global estimada em 438 milhões de euros entre 2011 e 2012. A poupança atingida seria muito superior, não fosse o aumento previsto de encargos financeiros em 378 milhões de euros, resultante, quer do aumento do nível de endividamento em 2011, quer do aumento dos *spreads*⁴³ praticados nos novos financiamentos (PORTUGAL, 2012a, p. 41).

A política recorrente, no que tange aos investimentos na área social, nomeadamente na educação, está marginalizada pela Racionalização do Investimento Público e presente no Quadro de Referência Estratégico Nacional QREN (2007-2013) (PORTUGAL, 2012c), que representa o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão econômica e social em Portugal, que foi aprovado pela Comissão Europeia. As linhas mestras das políticas estratégicas no QREN, em matéria do que denomina “modernização e reforma da Administração Pública”, são as seguintes:

Quadro de Referência Estratégico Nacional - QREN (2007-2013)
<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a redução dos custos públicos de contexto, necessária para apoiar o aumento da competitividade da economia e para melhorar as condições envolventes da actividade

⁴² Detalhada nos Capítulos III.6 e III.7 e nos planos setoriais do Orçamento do Estado 2012.

⁴³ Taxa que incide sobre um empréstimo, variável de acordo com o país que o solicita.

dos agentes produtivos;

- Aumentar a eficácia e a eficiência da actividade administrativa através de intervenções, designadamente integradas e sobretudo integradas em dinâmicas de desenvolvimento regional, sub-regional e local, na melhoria das condições e do desempenho de funções de interacção com os agentes económicos e com os cidadãos;
- Promover a mobilidade horizontal e vertical na Administração Pública, sobretudo quando associada à descentralização de competências para a Administração Local;
- Garantir, com eficácia, a qualificação profissional e o reconhecimento das competências adquiridas pelos funcionários e agentes públicos da Administração Central, Regional e Local;
- Desenvolver formações estratégicas para a gestão e inovação na Administração Pública (PORTUGAL, 2012c, p. 65).

Para desenvolver tais políticas, as estratégias se acirraram por meio de intencionalidades pautadas em programas de estabilização e ajuste estrutural neoliberal, o que pode provocar como consequência um retrocesso social e seus inevitáveis “efeitos colaterais”, pois não levam em consideração que a crise prolongada é uma crise do próprio capital. Sob esse aspecto, Mészáros (2011, p. 2) recomenda que:

Nunca é demais assinalar que a crise que vivemos não pode ser compreendida se não a remetermos para a estrutura social no seu todo. Isto quer dizer que, para clarificarmos a natureza desta crise, cada vez mais grave e duradoura, que afecta hoje o mundo inteiro, devemos considerar a **crise do sistema capitalista no seu todo**. Pois a crise do capital que experimentamos hoje é uma crise estrutural que tudo abrange (Grifos nossos).

As políticas estratégicas de contenção, cortes orçamentários, ou seja, a diminuição dos recursos para a área social e o setor da administração pública são proferidos no discurso político, nos enunciados dos documentos oficiais e internacionais, como políticas de modernização para a concretização da *eficiência* e *eficácia*, termos de uma política de convencimento de que tais programas e ações são certas para o desenvolvimento econômico. Esse mecanismo de convencimento, na visão de Petras (2012, p. 1), constitui-se em sustentáculo do próprio capitalismo e de seus defensores que:

[...] mantêm a dominação através dos “recursos materiais” sob o seu comando, especialmente o aparelho de Estado, e suas empresas produtivas, financeiras e comerciais, bem como através da manipulação da consciência popular via ideólogos, jornalistas, académicos e publicitários que fabricam os argumentos e a linguagem para enquadrar as questões do dia.

Esses termos, no entendimento do autor, são eufemismos que possuem duplo significado no campo das estratégias neoliberais: o que eles implicam e o que eles realmente significam. Tais concepções demandam uma realidade adequada, com um comportamento aceitável e uma ação política completamente dissociada do entendimento de “[...] engrandecimento da riqueza e da elite e da concentração de privilégio”. Assim, os eufemismos camuflam as ações, impulso dos dominantes no poder e abrem caminho para impor as medidas que consideram corretas para a sua classe, porém “[...] sem serem adequadamente identificados, responsabilizados e opostos pela acção popular de massa” (PETRAS, 2012, p. 1).

A Constituição Portuguesa estabelece, no Artigo 103º/1, que “[...] o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e uma **repartição justa** dos rendimentos e da riqueza” (Grifos nossos). Tal determinação deveria reger as definições nas propostas de Orçamento que o Estado executa, mas os dados e as suas ausências podem revelar contrariedade ao estabelecido na própria Lei. Rosa (2004), economista que estuda e analisa as propostas de Orçamentos do Estado desde o início do século XXI, dedicou-se a evidenciar que as definições da Constituição para as receitas e despesas do Estado normalmente são esquecidas quando se elabora o Orçamento, quer no âmbito do debate nacional, quer em suas próprias propostas de efetivação local.

Rosa (2004 a 2012)⁴⁴, ao analisar as propostas do OE em 2005 quanto à injustiça fiscal, por exemplo, evidenciou que os mais prejudicados no pagamento de impostos foi a classe trabalhadora devido ao aumento nos impostos indiretos que cresceu 1,4 pontos percentuais. Vale lembrar que os impostos indiretos são pagos injustamente, pois quem tem uma receita maior e quem tem uma receita menor pagam o mesmo valor em euros de impostos ao Estado. No caso dos Impostos Diretos (Imposto sobre rendimentos de pessoas singulares - IRS e Imposto sobre

⁴⁴ No site do economista Eugénio Rosa estão os textos de análise que desenvolveu dos orçamentos de 2004 a 2012. No item Orçamento do Estado e Segurança Social. Ver: <<http://www.eugeniorosa.com/default.aspx?Page=1054>>.

rendimentos de pessoas coletivas - IRC), a partir de 2005 houve aumento no IRS. Esse imposto é fundamentalmente pago pelos trabalhadores e o IRC, que é pago pelas empresas, teve diminuição do seu valor. Essa situação de injustiça fiscal, de acordo com o economista, foi se agravando desde 2002 e acirrou-se na atualidade. Houve ainda a eliminação de benefícios fiscais para trabalhadores e a manutenção de benefícios para as empresas.

Ao término desta seção, destaco algumas questões que permitem evidenciar a configuração da legislação para o financiamento da educação básica no Brasil e para o ensino básico em Portugal. O aparato legal, composto pelas legislações pertinentes ao financiamento da educação básica no Brasil, é denso e burocrático. As leis sofreram e ainda sofrem constantes atualizações por meio de emendas, trâmites e decretos ministeriais. São razoavelmente fáceis de serem encontradas no Portal do Planalto, porém há certa ausência de divulgação à população brasileira.

Em Portugal, o percurso da pesquisa, no que tange ao levantamento de leis e documentos oficiais, pode ser encontrado no Portal do Ministério da Educação e do Governo. Contudo, há dificuldade para encontrar as atualizações das leis. Evidencio também a ausência de pesquisas relativas à temática que aqui abordei. Existe uma concentração maior de temas sobre o financiamento do Ensino Superior.

Outra questão se insere nas diferenciações na gestão do financiamento para a educação: no Brasil, o planejamento dos gastos para a educação, o repasse das verbas públicas e a manutenção do ensino são de responsabilidade dos entes federados, por meio do regime de colaboração. Em Portugal, o Poder Local (municípios e freguesias), o Poder Central e a sociedade (quando se refere ao pagamento de taxas e propinas) assumem a responsabilidade de manter e organizar o ensino básico público.

O esquema do financiamento e a sua noção básica de regulamentação para o funcionamento na educação básica brasileira encontram-se prescritos na CF de 1988, LDB atual, PNE, Lei dos Fundos e a Lei do salário-educação. Já em Portugal, a forma de investimento está definida no Orçamento Anual do Estado e na Lei de Finanças Locais, podendo sofrer alterações a cada implementação política que o país adotar, nomeadamente na relação com a OCDE e União Europeia, por meio da regulação transnacional.

Nos dois países, um referencial recorrente e comum é a luta pela ampliação de recursos financeiros, com a permanência de um discurso que viabiliza políticas para a racionalização dos gastos públicos. No Brasil, essa luta se dá via discussão da vinculação de impostos, política de criação de Fundos e por meio da luta para pautar-se em um referencial maior do PIB no país. Em Portugal, o Orçamento do Estado, juntamente com o Fundo destinado pela União Europeia, estão, na última década, nomeadamente desde 2008, em consonância com as políticas da Troika, nas quais se priorizam a racionalização dos recursos, a contenção do orçamento, a redução de cargos, os encargos e a despesas, a recomendação de reforço, a participação de outros fundos privados no financiamento global repassado às instituições centrais, regionais e públicas de ensino. Tais subsídios são definidos anualmente e no orçamento do Estado.

4 AS RECOMENDAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS PARA AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E PORTUGAL

Tudo quanto o homem expõe ou exprime é uma nota à margem de um texto apagado de todo. Mais ou menos, pelo sentido da nota, tiramos o sentido que havia de ser o do texto; mas fica sempre uma dúvida, e os sentidos possíveis são muitos.

Fernando Pessoa (2011, p. 33).

A influência exercida pelas OOs na formulação e legitimação das políticas nacionais de educação em Portugal e no Brasil constitui o cerne em que se assenta o objeto aqui investigado. Nesta seção objetivo apresentar a atuação das OOs no que tange às suas influências na implementação das políticas para o financiamento e gestão da educação básica no Brasil e no ensino básico em Portugal.

Por meio da análise documental, faço um mapeamento da atuação das OOs selecionadas que elaboram estudos e orientações técnicas pertinentes ao tema *financiamento e gestão da educação*. Deste modo, na seção apresento cada OOs e explico as principais orientações acerca da política para o financiamento e gestão da educação em documentos. Elenco as principais categorias políticas que corporificam e consolidam a política para o financiamento da educação. Alguns documentos são de orientações gerais e definem a base para essa política. Outros documentos são específicos sobre a temática financiamento e gestão da educação, reforçando e explicitando os caminhos pelos quais essa política foi materializada.

As palavras presentes nos enunciados das recomendações prescritas pelas OOs expressam as políticas escritas, enquanto que sua prática é a ação. Ball¹ esclarece que a política na prática deve converter/transformar essas duas modalidades, a palavra escrita e a da ação em um contínuo processo que envolve a atuação, a efetivação da política na prática e por meio da prática. Na prática, a política deverá ser composta de muito mais do que uma variável de políticas. Passará a ser investida de valores locais e pessoais, poderá ser envolta de

¹ Em entrevista concedida à Jefferson Mainardes e Maria Inês Marcondes, publicada na Revista Educação e Sociedade, sob o título *Entrevista com Stephen J. Ball: Um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional*. v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a15.pdf> >. Acesso em: 23 set. 2012.

resoluções, lutas, expectativas e requisitos contraditórios. Portanto, acordos e ajustes secundários fazem-se necessários na construção de políticas.

4.1 DIRETRIZES POLÍTICAS INTERNACIONAIS PARA O BRASIL

Chega mais perto e contempla as palavras. Cada uma tem mil faces secretas sob a face neutra.

Carlos Drummond de Andrade (2002, p. 6).

Ao destacar as ações da Unesco e agências parceiras, Banco Mundial e OCDE, redes sociais, especificamente o Programa Para a Reforma Educacional na América Latina e Caribe (PREAL) e a participação e atuação do Brasil no Mercosul, intenciono identificar as principais categorias políticas que corporificaram a política para o financiamento e gestão da educação no Brasil.

Considero que os documentos dos organismos internacionais, entre os quais alguns publicados conjuntamente com outras agências parceiras especializadas em educação, apresentam orientações para a política educacional aos países signatários. O processo de constituição e divulgação dessa agenda política envolve uma correlação de forças no quesito tomada de decisões. Destaco que essa agenda é *globalmente estruturada* (DALE, 2004), como tratei na introdução desta pesquisa; as forças econômicas do capital internacional adentram e operam no contexto nacional e propiciam que as relações sociais sejam redefinidas, como também as políticas para educação. A agenda política é a definição de um conjunto de problemas que merece um amplo debate público para tomada de intervenções das autoridades políticas. De acordo com Rosemberg (2000, p. 81), há quatro etapas ou fases para a construção dessa agenda:

- uma coalização mais ou menos apoiada pelo secretário da organização define uma questão como 'problemática', destacando a defasagem entre o que acontece, o que poderia acontecer e o que deveria acontecer.
- a coalização qualifica o problema como sendo da alçada ou da competência da organização e da responsabilidade de seus membros.
- a coalização introduz o problema no mecanismo de consulta e de decisão da organização.

- espera-se, então, a intervenção da organização, que pode, inclusive, ser a opção por não fazer nada.

Essas etapas contribuem para estabelecer a ideologia neoliberal, produzem um conjunto de pensamentos, de consensos das agências multilaterais, pois “[...] a agenda impõe representações, símbolos, ritos com os quais os atores internacionais devem contar. Determina resultados políticos entre seus membros”, na visão de Rosemberg (2000, p. 81). Após a definição dos temas necessários para o debate, as orientações políticas das agências multilaterais são difundidas nacionalmente. A implantação da agenda ocorre na forma de programa ou projetos no campo das políticas sociais; portanto, depende do consenso dos membros nacionais. O autor assinala ainda que a divulgação e a difusão da agenda das organizações multilaterais são feitas por diferentes canais, por meio de missões, assessorias, seminários, publicações, viagens de estudo, cursos, entre outros.

No processo de construção e implementação das políticas existem fases que, em consonância com Perez (2010), são agenda, formulação, implementação e a avaliação de políticas. Observei que a partir da década de 1990 incorporou-se na agenda governamental brasileira a *avaliação* de políticas, programas e projetos:

Dentre os fatores que contribuíram para isso destacam-se: a consolidação democrática, o ajuste econômico e consequente redução dos recursos para a área social, as maiores exigências impostas pelos órgãos financiadores, especialmente internacionais, em relação ao controle de gastos e resultados etc. Uma dinâmica de racionalização, que incluiu a observância dos critérios de eficácia, efetividade e eficiência na utilização dos recursos financeiros, e uma preocupação crescente com a *accountability*² passaram a envolver a gestão pública brasileira (PEREZ, 2010, p. 1183).

Dourado (2010) colabora no aprofundamento dessa compreensão ao ressaltar que a avaliação de políticas educacionais requer um olhar sob vários ângulos, concepções e perspectivas. Essa análise deve ser contextualizada, com o intuito de evidenciar os complexos contornos políticos que engendram a efetivação das políticas. Avaliar as políticas educacionais é compreender a tensão entre “[...] a dimensão técnica e política, cujos horizontes teórico-ideológicos e políticos a traduzem como uma política de governo e/ou de Estado” (DOURADO, 2010, p. 681).

² Prestação de contas, responsabilização.

Optei nesta seção pela análise em torno da fase de implementação, tendo como base os conceitos, o conteúdo e os discursos presentes nos documentos das OOs selecionados bem como documentos oficiais.

4.1.1 Orientações políticas da Unesco e agências parceiras

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), criada em 16 de novembro de 1945³, possui a missão de modificar o homem e a política por meio da educação e da razão (UNESCO, 2004a). Seu objetivo principal é construir a paz na mente dos homens mediante a educação, a cultura, a ciência e a comunicação. Conforme o organograma da ONU (Anexo B), a Unesco é uma agência especializada do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU), que desde a sua criação trabalhou para aprimorar a educação mundial. O Artigo 57 da Carta das Nações Unidas estabeleceu que as instituições especializadas em educação, como a Unesco, foram “[...] criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos [...]” (ONU, 1945).

Para dar conta da sua especialidade, a Unesco realiza acompanhamento técnico, estabelece parâmetros e normas, cria projetos considerados inovadores, atua como catalisadora de propostas e disseminadora de soluções para os desafios encontrados na educação. Sua principal diretriz, a partir da década de 1990, tem sido a *Educação para Todos* (UNESCO, 2005). No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), é a única organização que prevê a criação de Comissões Nacionais nos Estados-Membros que visam a apoiar e a viabilizar seus objetivos nos países. De acordo com a Carta das Comissões Nacionais para a Unesco (1978) adotada pela Conferência Geral em sua 20ª sessão, realizada em 1978 em Paris, definiram-se as funções e a atuação da Unesco e suas comissões.

A Carta das Comissões Nacionais (1978) define a atuação da Unesco nos países mediante o cumprimento dos acordos. Dentre os acordos que se estabelecem saliento quatro eixos: 1) os acordos de manutenção da paz e segurança mundial; 2) de participação das atividades da Unesco; 3) de elaboração e

³ A Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores data que a constituição da Unesco foi em 16/11/1945, pelo Decreto nº 22.024, com a data de promulgação em 5/11/1946 (Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/coopcul.htm>>. Acesso em: 8 mar. 2011).

execução dos programas; e 4) os de suscitar e desenvolver a opinião pública. Atentamente, esses eixos são contemplados nas políticas educacionais brasileiras e são assegurados pela Carta da ONU⁴.

Seu principal objetivo é contribuir para a paz e a segurança mediante o fomento da colaboração entre as nações através da educação, da ciência e da cultura bem como das comunicações, de modo a incentivar o respeito universal pela justiça, pelo império da lei e pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, que sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião são assegurados a todos os povos do mundo pela Carta da ONU (BRASIL, 2009a, p. 21).

Para dar conta do desenvolvimento nos eixos propostos, a Unesco segue duas linhas mestras: “[...] a cooperação internacional intelectual nas áreas de sua competência e atividades operacionais para o desenvolvimento que tenham dimensões sociais, culturais e econômicas” (BRASIL, 2009a, p. 22). Nesse contexto, desenvolve ações nas áreas da Educação, das Ciências Naturais e Exatas, das Ciências Humanas e Sociais, da Cultura, da Comunicação e da Informação. Quanto à Educação, os temas principais desenvolvidos são: direito à educação; políticas e planos de educação; primeira infância e família; educação primária; educação secundária; ensino superior; educação técnica e profissional; educação científica e técnica; formação docente; educação não-formal; educação inclusiva; diversidade cultural e lingüística na educação; educação e novas tecnologias; educação em situação de emergência, crises e reconstrução; educação física e desporte; direitos humanos, democracia, paz e educação para a não-violência. Com o intuito de atingir tais propósitos, a Constituição da Unesco estabelece:

- (a) Colaborar no trabalho de fazer avançar o conhecimento e o entendimento mútuos entre os povos, através de todos os meios de comunicação de massa, e com esse objetivo recomendar aqueles acordos internacionais que possam ser necessários para promover o livre fluxo de idéias, através da palavra e da imagem;
- (b) Oferecer impulso renovado à educação popular e disseminação da cultura [...]
- (c) Manter, expandir e difundir o conhecimento [...] (UNESCO, 2002a, p. 2).

⁴ A Carta das Nações Unidas foi assinada em São Francisco, no dia 26 de junho de 1945, após o término da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, entrando em vigor a 24 de outubro daquele mesmo ano. O Estatuto da Corte Internacional de Justiça faz parte integrante da Carta. Algumas emendas ocorreram na Carta nos anos de 1965 e 1973 (Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>. Acesso em: 28 mar. 2011).

Suas estratégias são definidas em médio prazo a fim de alcançar as metas e contribuir para a realização dos objetivos de desenvolvimento da ONU para o milênio. Para o período de 2002 a 2007, as estratégias da Unesco tiveram como objetivos, no âmbito da educação: a promoção da educação como direito fundamental, conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos; a melhoria na qualidade da educação mediante a diversificação de seus conteúdos e métodos; a promoção de valores universais, a experimentação, a inovação e a difusão compartilhada da informação e as melhores práticas educacionais, bem como o diálogo sobre políticas em matéria de educação (UNESCO, 2004b).

Seus objetivos atuais definidos para o prazo até 2015 são: a redução da população que vive na pobreza extrema pela metade; universalizar o ensino primário em todos os países; eliminar as desigualdades de gênero no ensino primário e secundário e ajudar os países a adotar estratégias nacionais para o desenvolvimento sustentável com o intuito de reverter a perda de recursos ambientais (UNESCO, 2004b).

No Brasil, a Unesco estabeleceu sua Comissão Nacional em Brasília, em 19 de junho de 1964. O escritório da Unesco iniciou suas atividades em 1972, e a partir de 1992 suas ações ganharam novo impulso em função da Declaração Mundial de Educação para Todos (WCEFA, 1990). Nesse período, a representação da Unesco no Brasil se iniciou por meio de entendimentos com o Ministério da Educação, objetivando criar um espaço permanente para o diálogo entre as instituições com a finalidade de contribuir para a concretização dos ideais de Jomtien. Em 1993, foi assinado o primeiro plano de trabalho do MEC com a Unesco e esta passou a auxiliar o governo na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (UNESCO, 2004b).

A Unesco também atua no Brasil mediante projetos de cooperação técnica com o governo. Esses projetos objetivam auxiliar a formulação e operacionalização de políticas públicas que estejam em sintonia com as grandes metas acordadas entre os seus Estados-Membros. Sua atuação ocorre também junto à sociedade civil em ações que contribuam para o desenvolvimento humano (UNESCO, 2004b).

A Unesco edita documentos, livros, produz pesquisas e avaliações sobre uma diversidade de temas. Para esse fim, conta com uma equipe multidisciplinar de pesquisadores responsáveis pela elaboração, coordenação e supervisão das pesquisas e avaliações, sejam elas realizadas autonomamente ou em parceria com

outras organizações. Exerceu influência na disseminação das ideias acerca da reforma educacional dos anos 1990 como promotora de eventos educacionais no Brasil e em âmbito internacional.

Quanto à produção bibliográfica referente ao financiamento e gestão da educação no Brasil, os documentos produzidos pela Unesco serviram de referencial teórico para as reformas nessa área nos últimos anos não só no Brasil, mas na América Latina como um todo. Formou-se um consenso em torno da questão da gestão da educação que apontou para uma aproximação desta com o modelo de gestão empresarial. Especificamente sobre essa temática, o Instituto de Planejamento da Educação (IIEP) tem divulgado cursos e publicações relativos ao planejamento estratégico desde 1997 aos funcionários dos ministérios e secretarias de educação da região da América Latina almejando formar esse pensamento em suas nações (RIZO, 2005). Essa questão justifica o fato de discorrer, neste item, sobre a atuação dos dois organismos.

No contexto de reestruturação capitalista, as bandeiras de lutas nascidas nos movimentos sociais, especificamente nos anos 1980, como participação, autonomia, descentralização, etc., foram ressignificadas e uma profusão de documentos foram produzidos pelas agências internacionais, dentre elas a Unesco. Essas produções foram disseminadas nas escolas com o fito de oferecer receituários a serem seguidos e indicaram a necessidade e inevitabilidade das propostas apresentadas. O caminho traçado pela Unesco para atingir suas metas seguiu os passos prescritos por meio das suas funções enquanto “[...] um laboratório de idéias, âmbito de geração de consenso e de fixação de padrões” (UNESCO, 2004b, p. 36). Todavia, estabelece um corpus de princípios e valores, gerais e específicos, denominados valores basilares e que são prescrições da ONU.

Candido Alberto Gomes (UNESCO, 2001), no documento “Dos valores proclamados aos valores vividos: traduzindo em atos os princípios das Nações Unidas e da Unesco para os projetos escolares e políticas educacionais” (2001), sistematiza os valores prescritos nos principais documentos normativos da ONU e da Unesco. O autor deixa evidente que os valores estabelecidos por essas organizações são legitimados nas políticas educacionais e nas leis:

[...] esses princípios, normas e orientações dispõem de uma inegável força moral que, mesmo em situações de despotismo, desnuda a tensão entre o ser e o dever ser ou o querer ser. Tal autoridade emana do fato de que as bonitas palavras não brotaram do lirismo ingênuo, mas estão encarnadas na história, derivando do consenso pacientemente tecido por inumeráveis atores. Esses documentos,

observadas determinadas condições, **são agasalhados diretamente ou indiretamente pela legislação de países-membros**, como o Brasil, passando a ter força de dispositivos constitucionais e legais (UNESCO, 2004b, p. 7. Grifo nosso).

Gomes (UNESCO, 2001a) afirma que há uma distinção para a seleção de documentos da Unesco e que existem diferenciações na classificação dos documentos das agências das Nações Unidas e conceitua e destaca:

- **Documentos gerais e tratados multilaterais**, depositados junto ao Secretário-geral da ONU, assinados e ratificados por países-membros. Ao longo do tempo, se vê que começam com maior amplitude, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e, depois, vão abordando problemas emergentes e específicos do nosso mundo, como os direitos econômicos, sociais e culturais e a diversidade biológica. Trata-se aqui dos grandes pilares sobre os quais estão assentados outros valores, princípios, orientações e normas;
- **Declarações de conferências**, patrocinadas ou co-patrocinaadas pela UNESCO e/ou aprovadas pela sua Conferência Geral. Elas estão baseadas nos pilares acima e se situam como os ramos de uma árvore, que se abrem a partir de um tronco sólido. Como o tronco é geral e os ramos são específicos, estes últimos desenvolvem e aplicam à educação aqueles valores, princípios, orientações e normas antes mencionados;
- **Outros documentos**, incluindo recomendações, notas de orientação, relatórios de comissões, declarações de cúpula e até declaração de uma organização não governamental não integrada diretamente ao Sistema das Nações Unidas, que também são ramos estabelecidos a partir do tronco e coerentes com ele (UNESCO, 2001a, p. 15).

Seguindo essa orientação de diferenciação documental, fiz um encaminhamento com relação ao critério de seleção dos documentos e os ordenei cronologicamente. Os documentos selecionados são a base empírica e as fontes primárias desta pesquisa. Distingui os documentos gerais, os tratados multilaterais, as declarações de conferências e outros textos. Parti da premissa de que as fontes são os textos, e de que neles estão contidos os enunciados concretos que compõem a trama conceitual das políticas educacionais para o financiamento e gestão da educação.

Em seguida, com base nos seus conteúdos, distingui as categorias políticas nos documentos que preconizam: 1) Valores basilares por meio dos princípios e orientações gerais para a educação; 2) Os princípios e orientações específicos que abordam a temática financiamento e gestão da educação.

Esse encaminhamento me propiciou uma melhor visualização cronológica da atuação da Unesco na configuração das políticas educacionais para o financiamento e gestão da educação. As fontes primárias examinadas são:

Documentos de orientações gerais
UNESCO. <i>Aprender a ser: La educación del futuro</i> (Relatório Faure), 1973.
WCEFA. <i>Declaração mundial de educação para todos</i> . Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. UNICEF/UNESCO, 1990.
UNESCO. <i>Nuestra diversidad creativa</i> . Informe de la comisión mundial de cultura y desarrollo. Versión Resumida. París, 1996.
UNESCO. <i>Educación: Um tesouro a descobrir</i> . Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. DELORS, Jacques (Org.). 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

Esses documentos expressam o fio condutor das políticas preconizadas para a década de 1990. Incluí na análise o Relatório Faure, porque esse documento, mesmo sendo produzido em 1972, foi elaborado por uma comissão a pedido da própria Unesco, e ali há o traçado de alguns pilares predominantes que foram priorizados na agenda política dos Estados-Membros a partir da década de 1990. Vinte anos depois, suas premissas continuaram recorrentes nas recomendações políticas da Unesco.

Como já abordei na primeira seção, desde o final da década de 1970 as reformas para educação no contexto latinoamericano foram conduzidas pelos ajustes neoliberais. Um dos primeiros documentos da Unesco que postulou as bases políticas para a educação com base nesses princípios foi o “Relatório Faure” (1972)⁵, o qual, não sendo um documento produzido na década de 1990, por isso mesmo sinalizou para a fixação dos pilares nos quais se consolidariam as políticas educacionais vindouras.

A elaboração desse relatório foi uma das principais iniciativas da Unesco e significou um marco importante na história da Organização. Muitas das suas recomendações antecipadoras permanecem recursivas na atualidade (UNESCO,

⁵ O relatório foi o resultado coletivo da Comissão Internacional para o Desenvolvimento da Educação estabelecida pela Unesco em 1971 e presidida por Edgar Faure (França), ex-ministro da educação na França. Tendo ainda a participação dos demais membros: Felipe Herrera (Chile), professor da Universidade do Chile e ex-Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento; Abdul-Razzak Kaddoura (Siria), professor de Física Nuclear da Universidade de Damasco; Henri Lopes (República popular do Congo), Ministro de Assuntos Exteriores e ex-Ministro da Educação Nacional; Arthur V. Petrovski (U.R.S.S.), professor e membro da Academia de Ciências Pedagógicas da U.R.S.S; Majid Rahnema (Iran), ex-Ministro do Ensino Superior e Ciência; Frederick Champion Ward (U.S.A.), conselheiro da educação internacional da Fundação Ford.

2000). Na carta de apresentação do relatório ao Diretor-Geral⁶ da UNESCO, Faure (1972) salientou quatro postulados que orientaram sua elaboração, quais sejam:

Relatório Faure (UNESCO, 1973)
<p>1. A existência de uma comunidade internacional que, sob a diversidade de nações e de culturas, das opções políticas e dos níveis de desenvolvimento deve buscar solidariedade e a unidade de aspirações;</p> <p>2. A crença numa democracia concebida como o direito de cada ser humano de se realizar plenamente e de participar na edificação de seu próprio futuro;</p> <p>3. O desenvolvimento que deve ter por objetivo a expansão integral das pessoas em toda a riqueza e a complexidade de suas expressões e compromissos;</p> <p>4. Uma educação formadora das pessoas, cujo advento se torna mais necessária à medida que coações sempre mais duras separam e fragmentam cada ser. Trata-se então de não mais adquirir, de maneira exata, conhecimentos definitivos, mas de preparar para elaborar ao longo de toda a vida, um saber em constante evolução e de aprender a ser.</p>

Após um longo capítulo sobre a história da educação nos diversos continentes e contextos, o relatório expõe propostas para o desenvolvimento econômico dos países em que o eixo de centralidade é a educação. Ao focar nas políticas para o financiamento da educação, percebo que o principal eixo que o Relatório Faure destaca é de que a base política para o financiamento deve assentar-se sob a relação de cooperação internacional para a efetivação na diminuição com gastos educacionais:

Relatório Faure (UNESCO, 1973)
<p>Para esta tarefa, se os países conhecem o seu próprio interesse, não pode deixar de pensar que uma melhor cooperação internacional, um intercâmbio muito mais livre e sistemática de documentação e experimentação irá permitir-lhe avançar com custo muito menor e muito mais rápido. Mas as realizações nessa área permanecem fraca e esporádica. Mas, acima de tudo esses países não podem parar de olhar para o resto do mundo (UNESCO, 1973, p. 27. Grifo nosso).⁷</p>

Na visão do Relatório, a educação que prepara adequadamente o homem poderá enxugar gastos – incentiva a racionalização de custos por meio da

⁶ Na época o diretor-geral da Unesco era Sr. René Maheu.

⁷ *Para esta tarea, si tales países conocen su propio interés, no pueden menos de pensar que una mejor cooperación internacional, un intercambio mucho más libre y sistemático de documentación y de experimentación, les permitirá **progresar con gastos mucho menores y a ritmo mucho más rápido**. Mas las realizaciones en este campo siguen siendo débiles y esporádicas. Pero sobre todo esos países no pueden dejar de mirar al resto del mundo.*

preparação polivalente do homem na democratização de uma **educação ao longo da vida**:

Relatório Faure (UNESCO, 1973)

Ao despertar a motivação e organizar a polivalência pode ser conciliada a democratização do ensino com a racionalidade econômica. Mas é necessário que os beneficiários da educação, que serão mais numerosos, compreendam a oportunidade dada a eles para educar e treinar e não ser considerado como investido ao longo da vida um título absoluto para o reconhecimento do estado (UNESCO, 1973, p. 37).⁸

A Educação para todos, ao longo da vida (*lifelong education*) defendida pelo Relatório Faure (1972) daria origem a sucessivos estudos e aos poucos essa premissa foi adotada pelos países como também se faria presente nos principais documentos de orientação da Unesco, como o Relatório Jacques Delors, a Declaração de Hamburgo e a Declaração Mundial sobre a Educação Superior para o Século XXI, entre outros.

Atentamente, observo o estabelecimento de uma relação pautada na Teoria do Capital Humano quando evidencia a educação ao longo da vida com o desenvolvimento econômico. Propõe o Relatório que a educação se desenvolva tecnológica e cientificamente a fim de acompanhar a era científico-tecnológica que exige inovação:

Relatório Faure (UNESCO, 1973)

É por isso que a Comissão considerou essencial que a ciência e a tecnologia tornam-se elementos onnipresentes e fundamentais de qualquer empreendimento educacional, estão inseridos em todas as atividades educativas para crianças, jovens e adultos, para ajudar o indivíduo a dominar não apenas as forças naturais e da produção, mas também as forças sociais, e ao fazê-lo ganhar o controle de si mesmo, suas escolhas e seus atos, e, finalmente, eles ajudam o homem a impregnar-se de um espírito científico, de modo a promover as ciências, sem tornar-se seu escravo (UNESCO, 1972, p. 33).⁹

Apresenta o capítulo 04 do documento orientações exclusivas sobre **Recursos e meios** e no capítulo 08 aponta os caminhos para a **solidariedade**,

⁸ *Despertando la motivación y organizando la polivalencia se puede reconciliar la democratización de la enseñanza con la racionalidad económica. Pero es preciso que los beneficiarios de la educación, que serán más numerosos, comprendan la oportunidad que se les brinda de instruirse y formarse y que no se consideren como investidos de por vida de un título absoluto al reconocimiento del Estado.*

⁹ *Esta es la razón de que la Comisión haya considerado como esencial que la ciencia y la tecnología se conviertan en los elementos onnipresentes y fundamentales de toda empresa educativa; que ellas se inserten en el conjunto de las actividades educativas destinadas a los niños, a los jóvenes y a los adultos, a fin de ayudar al individuo a dominar no sólo las fuerzas naturales y productivas, sino también las fuerzas sociales, y al hacerlo adquirir el dominio de sí, de sus elecciones y de sus actos; finalmente, que ellas ayuden al hombre a impregnarse de espíritu científico, de manera que promueva las ciencias sin convertirse en su esclavo.*

fontes e modos de assistência técnica e financeira como a cooperação internacional. Em linhas gerais, postula que a escola deverá centrar-se na vida, preparar para o trabalho por meio de uma educação permanente. Concebe a sociedade como **Cidade Educativa ou Sociedade da Aprendizagem:**

Relatório Faure (UNESCO, 1973)

[...] É e será o fator decisivo para a formação de um homem apto para contribuir com o desenvolvimento da sociedade, para tornar-se uma parte ativa na vida, que somente é válida se preparada para o trabalho: a educação permanente e a cidade educativa. Se aprender é um assunto de toda uma vida, em sua duração e em sua diversidade, e toda uma sociedade, tanto em relação aos seus recursos educacionais e seus recursos sociais e econômicos, então é preciso ir além da necessária revisão dos “sistemas educativos” e pensar em termos de uma sociedade de aprendizagem (cidade educativa) (UNESCO, 1972, p. 40).¹⁰

Uma das ênfases desse Relatório refere-se à educação permanente e às cidades educativas. Essa proposta seria de uma **Cooperação Internacional ou Solidariedade Mundial** para a cooperação intelectual e operacional entre os países com vistas ao desenvolvimento econômico e também uma solidariedade mundial bilateral e multilateral:

Relatório Faure (UNESCO, 1973)

A Comissão concluiu que nem as formas atuais de ajuda bilateral e multilateral, nem os recursos nem mesmo as idéias que o inspiraram, são adaptados para as necessidades atuais da comunidade mundial em educação. Eles procuram os caminhos de uma solidariedade ampla e reforçada. Certos caminhos emergem de nossa análise e sugestões. Outros devem ser mais elaborados. Mas estamos convencidos de que esses caminhos podem ser encontrados através dos esforços e ingenuidade de pares, povos, educadores e pesquisadores, bem como através de organizações internacionais e, particularmente, a Unesco, que tem um papel fundamental a desempenhar neste campo (UNESCO, 1972, p.

¹⁰ [...] es y será el factor decisivo para la formación de un hombre apto para contribuir al desarrollo de la sociedad, para tomar una parte activa en la vida, es decir, válidamente preparado para el trabajo. la educación permanente y la ciudad educativa. Si aprender es el asunto de toda una vida, en su duración y en su diversidad, y de toda una sociedad, tanto en lo que concierne a sus recursos educativos como a sus recursos sociales y económicos, entonces es preciso ir más allá de la necesaria revisión de los «sistemas educativos» y pensar en el plano de una ciudad educativa.

¹¹ La Comisión ha comprobado que ni las formas actuales de La ayuda bilateral y multilateral, ni los recursos de que dispone, ni incluso las concepciones en que se inspira, están a la medida de las necesidades presentes de la comunidad mundial en materia de educación. Y no lo están en particular si la renovación deviene el imperativo principal de la empresa educativa. Están por buscar los caminos de una solidaridad amplia y reforzada. Ciertas vías surgen de nuestros análisis y sugerencias. Otras deberán ser elaboradas ulteriormente. Pero estamos convencidos de que esos caminos podrán encontrarse gracias a las iniciativas y a la ingeniosidad de los pares, de los

44)¹¹.

O documento já na década de 1970 abordou que não bastava apenas o total de recursos financeiros destinados com base no Produto Nacional Bruto, mas também que fosse necessária uma política de distribuição entre as áreas educacionais, uma **alocação dos recursos financeiros** na qual preço da educação deveria ser avaliado em termos socioeconômicos, conforme expõe:

Relatório Faure (UNESCO, 1973)

O que é verdade falando sobre a qualidade das atividades, é também sobre a qualidade das eleições no sentido de que o volume global dos recursos financeiros não é o único determinante: em muitos aspectos, é mais importante a sua distribuição. Deste ponto de vista se verificar que os gastos públicos com a educação continuará a incidir sobre as formas institucionais de educação reservada para crianças e adolescentes na escola (UNESCO, 1972, p. 100)¹².

Assim como o desempenho da educação, embora não quantificáveis, só pode ser avaliado em termos de desenvolvimento sócio-econômico (que não contradiz nada na sua avaliação qualitativa a respeito da cultura, democracia e dos direitos individuais) da mesma forma o preço da educação não se limita somente nas despesas contábeis, mas abrange amplos custos sociais e econômicos em termos de mão de obra, de prioridades e de investimento (UNESCO, 1972, p. 103)¹³.

Recomenda o Relatório que **o aumento para o gasto com educação dependerá da economia e da produção** de um país:

Relatório Faure (UNESCO, 1973)

A partir destas considerações gerais podem ser justificados ampla gama de escolhas individuais, como o caso de diferentes países. A nação que recebe a maior parte de sua renda uma ampla mobilização de recursos humanos no setor de serviços secundário ou

pueblos, de los educadores y de los investigadores, así como gracias a las organizaciones internacionales y muy particularmente, a la Unesco, que tiene un papel principalísimo a desempeñar en este campo.

¹² *Lo que es cierto hablando de la calidad de las actividades, lo es también respecto de la calidad de las elecciones, en el sentido de que el volumen global de los recursos financieros no es el único determinante: en muchos aspectos lo es todavía más su reparto. Desde este punto de vista se comprueba que los gastos públicos de educación siguen estando concentrados en las formas institucionales de enseñanza reservadas a los niños y adolescentes escolarizados.*

¹³ *[...] Lo mismo que el rendimiento de La educación, aun cuando sea posible cuantificarlo, sólo puede ser evaluado en términos socio-económicos (lo que no contradice en nada su evaluación cualitativa, con respecto a la cultura, la democracia, los derechos individuales), de la misma forma el precio de la educación no se limita sólo al montante de los gastos contables, sino que engloba amplios costes sociales y económicos, en términos de mano de obra, de inversiones y de prioridades.*

terciário pode e deve aplicar-se mesmo em matéria orçamental, uma política diferente da outra nação que vivem principalmente na exportação de commodities. Este assim, pode acontecer que um país que dedica um quarto vai do seu orçamento à educação pública, atuar judicialmente em interesse do progresso técnico ou de desenvolvimento serviços, de decidir elevar ainda mais o nível das suas despesas de educação, enquanto outro, que até agora só foram atribuídos a ele muito mais modesta em seus meios, pode aumentá-los massivamente sem tomar grandes riscos financeiros para abrir a porta para a inflação e/ou sacrificar outros investimentos (UNESCO, 1972, p. 104).

Evidencio que os eixos norteadores do Relatório Faure – **educação permanente e cidade educativa** –, à medida que foram lançados e discutidos mundialmente, contribuíram para inúmeras aberturas do sistema educacional dos países com o intuito de romper visões estreitas e conservadoras em matéria de política educacional. Com base nesses eixos norteadores, o Relatório Faure, de acordo com os consultores da Unesco (2000), estabeleceu alguns princípios de política educacional como o *aprender ao longo de toda vida*, instituições diversificadas de *ensino formal e não-formal*, permitir a cada um escolher seu caminho mais livremente, optando por métodos convencionais ou pelas diversas formas da autodidaxia- **pluralismo de ideias e concepções**; facilitação na **mobilidade educacional** com um **sistema educativo mais flexível**, colocou a **educação pré-escolar** como essencial à política educativa e cultural; alargamento do conceito de ensino geral de maneira a englobar efetivamente o domínio dos conhecimentos socioeconômicos, técnicos e práticos de ordem geral – **formação para o trabalho**.

No que diz respeito à formação para o trabalho, o documento preconiza que a educação deverá formar não apenas para um ofício como também preparar os jovens para se adaptarem a trabalhos diferentes à medida que evoluem as formas de produção. Em outras palavras, a educação deverá facilitar a reconversão profissional. A responsabilidade pela formação técnica deverá ser partilhada pelas escolas, empresas e educação extraescolar; promover a diversificação das estruturas e dos conteúdos do ensino superior. Permeando todos esses princípios destacava o princípio diretor que daria nome ao próprio Relatório – **Aprender a Ser**. Como propala o documento, “o fim da educação é permitir ao homem ser ele próprio vir a ser”.

Desde o início dos anos 1990, propagou-se a mobilização de novos recursos e novos atores na tarefa de melhorar os sistemas públicos de ensino. A “Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (WCEFA, 1990), documento oriundo da Conferência Mundial de Educação para Todos, sinalizou a educação com enfoque abrangente mediante a referida **universalização do acesso e equidade social**. Divulgou-se a necessidade de proporcionar **novos recursos e novos atores** na tarefa de melhorar os sistemas públicos. Embora o documento da Conferência Mundial de Educação Para Todos não utilize o termo gestão e nem financiamento, ele sinalizou os pilares para a mudança nessa área ao propor que a comunidade se desenvolva pessoal e financeiramente na concretização dos ideais de universalização da educação básica. O envolvimento dos novos atores é tratado como as “novas alianças” a serem fortalecidas, pois:

Declaração Mundial sobre Educação para Todos (WCEFA, 1990)

[...] para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas mediante ações de alcance muito mais amplo, será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários (WCEFA, 1990, p. 10).

Na trama conceitual para a produção de uma diretriz política dirigida ao financiamento, a Declaração postulou alguns valores que se tornaram orientações gerais da Unesco, como a chamada para a busca de recursos provenientes de todos os órgãos governamentais e o conceito de que todos são responsáveis pelo desenvolvimento humano. O documento postulou que os países deverão:

Declaração Mundial sobre Educação para Todos (WCEFA, 1990)

Cuidar para que haja uma melhor utilização dos recursos e programas disponíveis para a educação resultará em um maior rendimento, e poderá ainda atrair novos recursos. A urgente tarefa de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem poderá vir a exigir uma realocação dos recursos entre setores (WCEFA, 1990, Art. 9).

Fica evidente que após a Conferência Mundial de Educação para Todos a diretriz para o investimento na educação assentou-se na necessidade de uma **política para ampliação e gerenciamento dos recursos**, que também foi discutida com relação ao argumento do mau uso do dinheiro público e a focalização na educação básica.

O trabalho da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, presidido pelo Sr. Javier Perez de Cuéllar, iniciou-se em 1993 com a missão de construir o *Relatório Cuéllar*, intitulado *Nuestra Diversidad Creativa*, publicado pela primeira vez em inglês, em novembro de 1995. Nesse documento, a Unesco propõe a busca de uma ética global por meio de recursos culturais, do pluralismo, da tolerância e aceitação das diversas diferenças (UNESCO, 1996).

A noção de criatividade na diversidade cultural proposta no Relatório é recomendada como a capacidade de adaptação ao novo para a transformação da realidade com o intuito de “solucionar qualquer problema mediante as iniciativas inovadoras” (UNESCO, 1996, p. 23). Nessa relação está imbricada “a **noção de desenvolvimento humano ao longo da vida** que exige um comportamento responsável visando a futuras gerações” (UNESCO, 1996, p. 39). O desenvolvimento das políticas culturais, de acordo com o Relatório Cuéllar, ocorrerá mediante a construção de **novas alianças na captação de recursos**:

Relatório Cuéllar (UNESCO, 1996)
[...] promover uma série de estratégias financeiras que posicionem políticas para fomentar também a contribuição do setor voluntário privado: [...] o apoio cultural dentro de um regime de mercado corrige as deficiências do mercado e é perfeitamente coerente com a busca da eficiência econômica (UNESCO, 1996, p. 42).

Como ações para conquistar os objetivos propalados, o documento orienta para a valorização de um **financiamento flexível** que combine:

Relatório Cuéllar (UNESCO, 1996)
a) Um nível mínimo de financiamento estável; b) O financiamento bilateral e multilateral de programas específicos, sobre a base de acordos relativos a cada projeto concernentes (países, fundações, ONG, etc) e os países e instituições receptoras; c) Fundos de contrapartida, um financiamento conjunto que envolvessem organizações internacionais, regionais no nacional, assim como as doações públicas e privadas (UNESCO, 1996, p. 42).

O Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI: Educação um tesouro a descobrir (UNESCO, 2000a)¹⁴, conhecido como

¹⁴ O Relatório, concluído em 1996, constitui-se de três partes: a primeira, denominada “Horizontes”, apresenta o cenário mundial sobre a qual se assenta a educação atualmente. O texto faz

Relatório Jacques Delors, também possui forte influência na configuração das políticas educacionais brasileiras. O referido Relatório segue o mesmo encaminhamento da Declaração de Jomtien ao propor a participação da comunidade na tarefa de universalizar a educação básica.

O Relatório da Comissão Internacional sobre *Educação para o século XXI: Educação um tesouro a descobrir* (UNESCO, 2000a), conhecido como Relatório Jacques Delors, segue o mesmo encaminhamento da Declaração de Jomtien (WCEFA, 1990) e do Relatório Cuèllar (UNESCO, 1996) ao propor a participação da comunidade na tarefa de universalizar a educação básica. Há uma relação expressa entre financiamento e gestão quando o Relatório propõe a **avaliação** como necessidade de obter a **análise dos resultados e como meio de controle do processo**:

Educação para o século XXI: Educação um tesouro a descobrir (UNESCO, 2000a)
--

Não visa, unicamente, à oferta educativa e aos métodos de ensino, mas também aos financiamentos, gestão, orientação geral e à prossecução de objetivos a longo prazo. Remete a noções como o direito à educação, equidade, eficiência, qualidade, aplicação global de recursos e depende, em grande parte, dos poderes públicos. [...] A importância dos orçamentos públicos consagrados à educação justifica bem que a coletividade peça contas antes de se pensar em aumentá-los ainda mais (UNESCO, 2000a, p. 170-171).
--

Há uma preocupação em construir uma lógica de gestão de recursos decidida no interior da escola na busca por inovações e soluções de problemas, pois o documento apresenta que “[...] A Comissão é favorável a uma ampla **descentralização dos sistemas educativos**, apoiada na autonomia das escolas e na participação efetiva dos agentes locais” (UNESCO, 2000a, p. 173). Propõe ainda o consenso social na construção de políticas em longo prazo com o intuito de garantir a continuidade e a concretização das reformas. Quanto ao papel do Estado, o documento revela a caracterização de um Estado mínimo para a área social ao propor a lógica da **equidade**:

referência aos problemas que a humanidade enfrenta em relação ao crescimento populacional. Aponta a globalização e as novas tecnologias de comunicação e informação como sendo responsáveis pelo encurtamento das distâncias, mas, ao mesmo tempo, apresentando uma contrapartida negativa, que se manifesta por meio de seu domínio por parte das grandes potências. Neste trabalho, uso a denominação “Relatório Delors”.

Educação para o século XXI: Educação um tesouro a descobrir (UNESCO, 2000a)
--

<p>Na lógica da equidade e do respeito pelo direito à educação trata-se, pelo menos, de evitar que o acesso à educação seja recusado a determinadas pessoas ou grupos sociais; é sobretudo importante que o Estado possa ter um papel redistributivo, principalmente em favor de grupos minoritários ou desfavorecidos (UNESCO, 2000a, p. 175).</p>

Com relação às prioridades, o Relatório define que a educação básica é o foco do investimento público e apresenta uma série de sugestões que se concentram nas diretrizes para a equidade, responsabilidade social e eficiência. Consiste no investimento do dinheiro público no qual há uma produção mais elevada e uma maior inserção de pessoas sem recursos, orienta ao financiamento privado, taxas eficazes no setor público (UNESCO, 2000a, p. 183).

Observo que a gestão na escola foi designada para o gerenciamento do controle do processo educacional, controle do gasto do dinheiro público que deverá ser pensado e articulado em uma lógica de **racionalização das despesas**. Não obstante, as orientações designam para a ampliação dos recursos desde que seja desenvolvida por meio das novas alianças – o que identifiquei com a chamada **Responsabilidade Social** na educação. Essa política se concretiza mediante as ações de voluntarismo apontadas pela Unesco (2000a) como resultado eficiente.

Sendo uma agência especializada em educação, a Unesco também patrocina e co-patrocina outras agências da ONU, o que já denominei aqui *agências parceiras* da Unesco. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas (ONU) que tem sua sede em Santiago, no Chile. Atua exclusivamente na área do desenvolvimento econômico da América Latina e Caribe com o intuito de promover e reforçar as relações econômicas dos países latinos e caribenhos com as demais nações do mundo. Com relação à trajetória histórica e teórica desse organismo, a partir de 1990 o seu eixo de pensamento esteve ligado à transformação produtiva com equidade.

O ponto comum nas políticas para o financiamento e gestão da educação promulgadas pela parceria entre a Unesco e Cepal está no viés reformista que culmina nos encaminhamentos para o financiamento da educação mediante orientações referentes ao foco de uma maior **eficiência e eficácia com o gasto social de educação**. Conforme estabelece o documento de orientação específico

intitulado *Financiamento e Gestão da Educação na América Latina e Caribe* (UNESCO, 2004a):

Financiamento e Gestão da Educação na América Latina e Caribe (UNESCO, 2004a)

Sem dúvida é importante priorizar o investimento de acordo com o sucesso dos alunos, porque permitirá que se reorienta o investimento em educação a fim de otimizar os gastos. Mas é importante, também, insistir que não é suficiente dar maior eficiência e eficácia aos gastos com a educação. Também é fundamental, como tem feito os países da região em seus esforços para a reforma educativa durante os anos 90, o compromisso dos governos em aumentar o investimento em educação pública, tanto em termos absolutos quanto percentuais do PIB, assim como melhorar e aumentar as fontes dos recursos, sejam esses de origem privados nacionais e os externos (UNESCO, 2004a, p. 4)¹⁵.

As orientações quanto ao financiamento apontam como o país pode investir melhor em educação com base nos problemas apresentados:

Financiamento e Gestão da Educação na América Latina e Caribe (UNESCO, 2004a)

[...] E se as reformas não produziram os resultados esperados tanto em qualidade ou em equidade ou eficiência, é urgente avaliar o passado, reconhecer os seus sucessos e fracassos, e de lá para otimizar a maneira a retificar o impacto de recursos adicionais. Não é apenas uma questão de investir mais, mas também para investir melhor (UNESCO, 2004a, p. 7)¹⁶.

Dentre essas medidas, quanto ao financiamento foram definidas algumas, a fim de cumprir os compromissos internacionais e desafios assumidos pelos ministros da educação no Projeto de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC)¹⁷,

¹⁵ Sin duda es importante jerarquizar los cambios según su impacto en logros de los educandos, porque ello permitirá re orientar la inversión en educación a fin de optimizar el destino de la misma. Pero es importante, igualmente, insistir en que no es suficiente darle mayor eficiencia y eficacia al gasto social en educación. También es fundamental, tal como lo han sostenido los países de la región en sus esfuerzos de reforma educativa durante los años 90, el compromiso de los gobiernos en elevar la inversión pública en educación, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB, así como mejorar y aumentar otras fuentes de recursos, privados nacionales y externos.

¹⁶ [...] y si las reformas no han dado todos los frutos esperados ni en calidad ni en equidad ni en eficiencia, es urgente evaluar el camino recorrido por ellas, reconocer sus éxitos y fracasos, y desde allí rectificar. El camino para optimizar el impacto de los recursos adicionales. No es sólo cuestión de invertir más, sino también de invertir mejor.

¹⁷ O Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC) juntamente com o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE) atua na América Latina e o

2002-2017 (La Habana, Cuba, 14 a 16 de novembro de 2002), no qual se definiram cinco focos estratégicos: 1) os conteúdos e práticas de educação a fim de construir sentidos nas relações humanas e no mundo; 2) o papel dos professores e o fortalecimento do seu protagonismo no processo educativo para que este responda às necessidades dos alunos; 3) a cultura escolar para que estas se convertam em comunidades de aprendizagem e participação; 4) a gestão e flexibilização do sistema educativo para oferecer oportunidades de aprendizagem efetiva; 5) a responsabilidade social com educação para gerar compromissos com seu desenvolvimento e resultados (UNESCO, 2004a).

Para cumprir com tais compromissos até o ano de 2015, foi traçado um conjunto de metas que impõe à maioria dos países da América Latina e Caribe um alto recurso financeiro. A Unesco e a Cepal propõem, então, uma série de metas que requerem um gasto público elevado. Nesse sentido, estabelecem:

Financiamento e Gestão da Educação na América Latina e Caribe (UNESCO, 2004a)
--

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Universalizar a educação infantil, ou seja, elevar a 100% a taxa líquida de matrícula das crianças entre de 3 e 5 anos de idade em todos os países da região até 2015. 2. Assegurar o aproveitamento universal da educação infantil, considerando que o sucesso de 5 anos da instrução preliminar será alcançado com um aumento de 100% na taxa líquida do matrícula das crianças de 6 a 12 anos de idade, e reduzindo-se simultaneamente o índice de repetência até a taxa muito baixa. 3. Elevar a 75% a cobertura do ensino médio, tendo como taxa líquida de matrícula, até 2015, não inferior a 75% da população entre 13 e 18 anos de idade. 4. Erradicar o analfabetismo adulto, ou seja, alfabetizar toda a população acima de 15 anos atualmente analfabeta até o ano 2015. A partir desse ano, o cumprimento dessa meta se daria com cumprimento da segunda (UNESCO, 2004a, p. 9). |
|--|

Para cumprir com o disposto, o documento considera que os países mais populosos (Argentina, Brasil, Cuba, Jamaica, México, Panamá, Trinidad y Tobago e Uruguai) têm como meta 2,6% anual de gasto do produto interno bruto desses oito países com a educação. Porém o documento recomenda que essa taxa deva ser inferior a 2% (UNESCO, 2004a, p. 12). É imprescindível compreender que,

Caribe como um fórum regional de discussões das políticas governamentais em educação. São atuantes como protagonistas juntamente com a UNESCO e a Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC).

fundamentada nessa economia de gastos educacionais, a Unesco e a CEPAL propõem uma série de recomendações aos países a fim de **diminuir os recursos ditos “mal gastos”** e propõe ações para elevação por meio de **novos mecanismos para eficiência e eficácia** nas reformas, tendo como base critérios de equidade e focalização; uma política de incentivos tributários, cooperação e filantropia internacional; uma gestão participativa com o incentivo às parcerias entre Estado e sociedade a fim de que se crie uma responsabilidade social para com a educação.

4.1.2 Banco Mundial e OCDE

O Banco Mundial assumiu um papel político desde a década de 1960 ao influenciar as agendas dos países-membros nas definições das relações internacionais por meio de uma lógica funcionalista, instituída pela ordenação internacional. Deu-se início à relação de cooperação internacional do Banco com o setor social nesses países mediante sugestões de políticas¹⁸, das quais muitas foram consentidas países credores e a implementar a justiça social com respaldo nos princípios de sustentabilidade, de justiça e de igualdade social, para fins de ajustamento estrutural e consolidação de um programa político neoliberal. Estiveram expressos os seguintes encaminhamentos dessa lógica funcionalista:

- a) O combate à situação de pobreza, mediante a promoção de equidade na distribuição na renda e nos benefícios sociais, entre os quais se destacam a saúde e a educação;
- b) A busca da eficiência na condução das políticas públicas, mediante o incremento da competência operacional dos agentes, cuja medida de qualidade seria a relação econômica de custo-benefício, em nível individual, institucional e social;
- c) A busca da modernização administrativa dos diferentes setores sociais e econômicos por meio de políticas descentralizadas, que ensejem maior autonomia da comunidade na condução dos serviços sociais;
- d) O diálogo como estratégia de interação interdependente entre banco e os mutuários (FONSECA, 1998b, p. 7).

¹⁸ Diversos estudos no país analisaram o papel do Banco Mundial nas determinações das políticas educacionais. Dentre eles destacaremos as teses de doutorado de Roberto Leher (1998), *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza*; de Francis Mary Guimarães Nogueira (1998), *A ajuda externa para a educação brasileira na produção do mito do desenvolvimento da USAID ao BIR e*, de Antonio Roberto Deitos (2005), *O capital financeiro e a educação no Brasil*.

As políticas educacionais implementadas a partir da década de 1990 estiveram articuladas com questões amplas, oriundas do processo de reestruturação econômica do país. Os encaminhamentos das reformas educativas instalaram-se em um clima de promoção destas. As justificativas de convencimento para a necessidade de mudanças centravam-se na superação da falta de qualidade, de produtividade, de ações e promoções na educação que causassem certo clima de modernização no país, bem como integração à globalização. Deitos (2005), ao analisar as políticas do Banco Mundial especificamente na área do Ensino Médio, contextualizou que as reformas nesse período foram direcionadas com

[...] a dinâmica do processo de abertura econômica, consolidação da internacionalização da economia e do processo de flexibilização e desregulamentação institucional, privatização e dinamização de controles e criação de agências reguladoras nacionais. Reformas proclamadas e realizadas com a **crença orientada sempre na direção do mercado e da competitividade internacional**, sustentadas na estratégia de ‘desenvolvimento da competitividade para integração da economia brasileira à globalização econômica’ (DEITOS, 2005, p. 163. Grifos do autor).

O Banco Mundial, desde sua criação em 1944, tem sido uma agência de assistência internacional focada no desenvolvimento com a função de prescrever políticas e ideias aos governos. Ao relacionar-se com os países credores, atua por meio do diálogo sobre políticas, assistência técnica mediante acordos, regras e operações de caráter confidencial. A história do Banco evidenciou que este financia projetos, mas também possui necessidade de captar mais dinheiro nos mercados financeiros privados. Existe uma ação direta para a criação e expansão da demanda dos serviços do Banco, e assim faz-se necessário que este mantenha os clientes para se sustentar.

Nas análises aqui propostas, ao demonstrar as principais orientações políticas de financiamento da educação prescritas pelo Banco Mundial, selecionei três Relatórios que possuem prescrições sobre essa temática:

Documentos selecionados. Banco Mundial
BANCO MUNDIAL. Relatório Desenvolvimento Mundial de 1997 : Um estado do mundo

em transformação. 1997.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Desenvolvimento Mundial de 2006**: Equidade e Desenvolvimento. 2006.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Desenvolvimento Mundial de 2007**: o Desenvolvimento e a próxima geração. 2007.

Escolhi o “Relatório Desenvolvimento Mundial (RDM)” por configurar-se em uma publicação anual importante do Banco Mundial, apresentando uma análise econômica e social da problemática central que o Relatório analisa. Nessa definição, gesta coordenadas para as políticas sociais e econômicas dos países, explicita experiências ocorridas em diversos países, oferece algumas ideias e recomendações práticas com o foco principal na luta contra a pobreza extrema.

O “Relatório Desenvolvimento Mundial (RDM) de 1997: Um estado do mundo em transformação” foi o vigésimo Relatório da série anual e teve como propósito discorrer sobre a efetividade do Estado para os países. As reformas no financiamento e na gestão da educação, após a necessária expansão da educação obrigatória, da formação para o trabalho a partir da década de 1990, acarretaram custos econômicos, sociais e políticos aos países. Assim, o Relatório preconizou, respaldado em uma visão econômica, como o “Estado deve fazer, como fazê-lo e como fazer melhor”, questão que esteve no centro da reforma do Estado no período em que o Relatório estava em discussão nos países em desenvolvimento e industriais que apresentei na Seção 2, item 2.1.1. Destaca o documento que:

BANCO MUNDIAL. **Relatório Desenvolvimento Mundial de 1997**: Um estado do mundo em transformação, 1997.

Embora o Estado ainda tenha um papel central na provisão garantida de serviços básicos – educação, saúde e infraestrutura –, não é óbvio que **deva ser o único provedor, ou mesmo que deva ser provedor**. As decisões do Estado em relação à provisão, financiamento e regulamentação desses serviços **devem-se basear-se nas vantagens relativas dos mercados, da sociedade civil e dos órgãos do governo** (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 28. Grifos nossos).

O documento também preconiza uma política de financiamento para educação pautada na política de **focalização** e **equidade** no atendimento educacional via medidas de proteção aos grupos vulneráveis:

BANCO MUNDIAL. **Relatório Desenvolvimento Mundial de 1997**: Um estado do mundo em transformação, 1997.

Proteção dos grupos vulneráveis. Em longo prazo, o crescimento rápido e o investimento em recursos reduzirão drasticamente a pobreza. No entanto, independentemente do nível de renda de um país - e independentemente dos ganhos para a economia como um todo - alguns cidadãos serão deixados para trás e outros sofrerão temporariamente (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 58. Grifos nossos).

No “Relatório Desenvolvimento Mundial de 2006: Equidade e Desenvolvimento”, a ênfase esteve na apresentação de constatações de que o amplo compartilhamento de oportunidades econômicas e políticas se fez necessário para o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países. Evidenciou que os dois pilares de desenvolvimento eram:

BANCO MUNDIAL. **Relatório Desenvolvimento Mundial de 2006**: Equidade e Desenvolvimento, 2006.

A ampliação de oportunidades apoia fortemente o primeiro pilar da estratégia de desenvolvimento do Banco Mundial, ou seja, a **melhoria do clima de investimento para todos**. A interdependência das dimensões políticas e econômicas do desenvolvimento também reforça a importância do segundo pilar estratégico: o **empoderamento**. Este Relatório demonstra que os dois pilares não são independentes no apoio ao desenvolvimento, mas, ao contrário, um reforça o outro (BANCO MUNDIAL, 2006, prefácio, VII).

O Relatório (2006) preconiza que o aumento da equidade aumenta a eficiência, porém possíveis compensações devem ser levadas em conta na elaboração de política, porque “[...] o foco na equidade não deve ser desculpa para uma política econômica deficiente” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 11).

O “Relatório Desenvolvimento Mundial de 2007: o desenvolvimento e a próxima geração” teve como foco recomendar políticas para melhor se investir nos jovens (12 a 24 anos) dos países em desenvolvimento. Analisou as prioridades de ação do governo nas cinco passagens que formam o desenvolvimento do capital humano dos jovens: estudar, trabalhar, manter a saúde, formar família e exercer a cidadania. Nas recomendações do Banco está a ideia de que no centro de cada uma dessas transições, “[...] os governos precisam não apenas aumentar diretamente os

investimentos, mas também melhorar o clima para que os jovens e suas famílias possam investir em si mesmos” (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 5). Para alcançar o proposto, recomenda três orientações amplas da política: ampliação das oportunidades, aumento das capacidades e fornecimento de programas de segunda oportunidade.

Pauta-se no referencial do Capital Humano de que o investimento nos jovens contribuiria para estabelecer os pilares centrais da estratégia de desenvolvimento do Banco Mundial, ou seja, a **melhoria do clima de investimento e o empoderamento das pessoas de baixa renda**. Ao mesmo tempo, o Banco divulga que investir nos jovens é um desafio para os governos e sustenta a orientação de que os investimentos devem ser mobilizados por meio: “[...] de taxas, parcerias público-privadas, atividades geradoras de renda (consultorias, arrendamento de bens não utilizados, operação de empresas) e apoio de doadores” (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 12-13).

A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁹ possuiu como signatários os países mais industrializados do mundo²⁰, entretando o Brasil²¹ ainda não faz parte como país-membro. Esse organismo exerce grande

¹⁹ “A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado. Tem sua sede em Paris, França. Na OCDE, os representantes dos países membros se reúnem para trocar informações e definir políticas com o objetivo de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países membros. A Organização foi criada depois da Segunda Guerra Mundial com o nome de Organização para a Cooperação Econômica Européia e tinha o propósito de coordenar o Plano Marshall. Em 1961, converteu-se no que hoje conhecemos como a OCDE, com atuação transatlântica e depois mundial. Originalmente 20 países firmaram a Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico em 14 de dezembro de 1960. Desde então, mais 10 países se tornaram membros da Organização. Hoje, os países membros da OCDE e a data em que assinaram a ratificação são: Alemanha, Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Coreia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suécia, Suíça e Turquia” (BRASIL, 2011c).

²⁰ De acordo com informações contidas no site da OCDE, atualmente os países-membros são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos (Disponível em: <<http://www.oecd.org/>>. Acesso em: 5 mar. 2011).

²¹ Em maio de 2007 durante a reunião anual do conselho de ministros da OCDE, a Organização não anunciou o convite formal de adesão do Brasil a organização, porém anunciou o convite para que o Brasil e mais quatro países – China, Índia, Indonésia e África do Sul – “reforcem” suas relações com a organização para uma possível adesão. O anúncio foi feito pelo presidente da reunião anual da OCDE, o ministro espanhol da Economia e Finanças, Pedro Solbes (Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u117179.shtml>>. Acesso em: 5 mar. 2010). O Brasil integra alguns comitês da OCDE desde a década passada.

influência na condução da economia mundial mediante análises e indicações de políticas, elaboração de regras e fórmulas de estudos e avaliação da situação da economia mundial. Sua atuação tem sido direta na determinação de mecanismos para orientar os países em sua governança na administração pública.

Afonso (2001b, p. 24) avalia que o papel da OCDE na década de 1990, direta ou indiretamente, teve o papel de ditar “[...] os parâmetros para a reforma do Estado nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controlo social”, que induziram adoção de medidas ditas modernizadoras. Com isso, o Estado passou a assumir uma forma explícita de adequação às prioridades externas. Centrou-se na promoção das agendas que se circunscreveram a ditames da fase atual de transnacionalização do capitalismo e de globalização hegemônica por meio de recomendações para mecanismos de reformas pautados no mercado e na abertura econômica.

A OCDE oferta assessoria técnica aos governos com o intuito de promover contribuições para o desenvolvimento de suas políticas acerca de governança corporativa, divulgando avaliações e diagnósticos que demonstram os resultados de reformas que ocorrem no âmbito da educação e economia dos países da América Latina e Caribe.

Consiste, também, em auxiliar os governos a alcançar o desenvolvimento econômico por intermédio de políticas focalizadas de combate à pobreza. As orientações da OCDE contidas nos eventos que promove, nas reuniões, em diversos documentos e parcerias com outras agências multilaterais revelam um conjunto de estratégias assentadas na promoção de políticas que visam exclusivamente ao desenvolvimento econômico mundial e à expansão da economia dos países:

OCDE. Os princípios da OCDE entre o governo das sociedades, 2004
<ul style="list-style-type: none">• alcançar o mais elevado nível de crescimento econômico e de emprego sustentável e uma crescente qualidade do nível de vida nos países membros, mantendo a estabilidade financeira e contribuindo assim para o desenvolvimento da economia mundial;• contribuir para a expansão econômica dos países membros e dos países não membros em vias de desenvolvimento econômico;• contribuir para a expansão do comércio mundial, numa base multilateral e não discriminatória, de acordo com as obrigações internacionais (OCDE, 2004, p. 2).

No que se refere às políticas para o financiamento e gestão da educação, selecionei para análise das categorias políticas recorrentes o documento “Estudos Econômicos da OCDE: Brasil” (2005) por tratar-se de um estudo que manifesta orientações exclusivas para a consolidação de um regime de metas de inflação no qual a estabilidade macroeconômica deve advir de uma reforma estrutural, indicativa da OCDE, para assegurar as perspectivas de crescimento econômico estável equitativo no Brasil. Em suas análises de cunho econômico, o documento propõe uma melhoria da qualidade mediante a consolidação do **ajuste fiscal no orçamento**. Como recomenda:

Estudos Econômicos da OCDE: Brasil (OCDE, 2005)
Uma ampla avaliação das vinculações orçamentárias existentes e das exigências quanto às despesas obrigatórias, em relação ao cumprimento dos objetivos de política almejados, poderia resultar em maior eficiência dos gastos. Conseqüentemente, a necessidade de continuar com o ajuste fiscal pode ser conciliada com a de aliviar a alta carga tributária no Brasil, canalizando mais adequadamente os recursos orçamentários para satisfazer as prioridades econômicas e sociais (OCDE, 2005, p. 11).

Propõe a criação e a ampliação de novos investimentos mediante as parcerias com o setor privado:

Estudos Econômicos da OCDE: Brasil (OCDE, 2005)
Aperfeiçoar ambiente de investimentos. As parcerias público-privadas podem estimular investimentos se forem executadas de maneira fiscalmente responsável, equilibrando adequadamente os riscos entre o governo e seus parceiros do setor privado (OCDE, 2005, p. 12).

São recorrentes nas recomendações as políticas para a Focalização e Equidade:

Estudos Econômicos da OCDE: Brasil (OCDE, 2005)
Muito foi feito na área social na última década, com melhorias inquestionáveis em importantes indicadores sociais, especialmente na área de educação. O governo já despende uma fração alta do PIB em programas sociais. [...] As políticas sociais deverão ser fortalecidas para o cumprimento da agenda social do

governo, priorizando os programas sociais considerados mais eficientes e conducentes ao acúmulo de capital humano, ao mesmo tempo em que se mantém a disciplina fiscal e se consolida o apoio da sociedade às reformas.

[...] no Brasil deve almejar o desenvolvimento, em longo prazo, com uma maior focalização dos gastos em favor dos mais pobres (OCDE, 2005, p. 12).

A OCDE utiliza o gasto público como um indicador de importância relativa dada à educação mediante a economia de um país. Os estudos que analisam o gasto na área da educação para o Brasil revelaram o aumento ao longo dos anos. De acordo com Abrahão (2005), esse aumento significou ampliação do Poder Público nessa área, porém quando esse crescimento é comparado com dados exibidos pelos países pertencentes a OCDE, o Brasil, mesmo sendo na atualidade a sexta economia²² do mundo, ainda está abaixo dessa média. Sendo assim, as recomendações da OCDE concentram-se em torno de uma **melhor utilização dos gastos focados nos resultados e na eficiência**:

Estudos Econômicos da OCDE: Brasil (OCDE, 2005)

[...] a fração do PIB destinada às despesas públicas com educação está próxima à média da OCDE, mas, segundo a avaliação do projeto PISA da OCDE, o desempenho de estudantes brasileiros é fraco quando comparado com o desempenho de estudantes de países que possuem níveis semelhantes de despesas públicas com educação. [...] um melhor direcionamento dos gastos públicos com instituições filantrópicas de ensino superior deve ser considerado a fim de aumentar a recuperação de custos (OCDE, 2005, p. 30).

Essa concepção de eficiência e gasto com educação esteve atrelada às políticas de gestão e avaliação do ensino que adotaram o nexo entre a elevação dos padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional. Por meio dos índices e do Sistema de Avaliação, como a referência do IDEB no Brasil, justificada nos padrões do desempenho educacional dos países da OCDE. Sobre a crítica e a problemática dessa política, ressalva Oliveira (2009) que há uma naturalização que “[...] vinculam as capacidades de escolha e ação individual à

²² Em 2011, o Center for Economics and Business (CEBR), sediado em Londres, apresentou um estudo na qual classificou o Brasil como a sexta economia do mundo. Os sete primeiros colocados foram, em ordem decrescente: Estados Unidos, China, Japão, Alemanha e França, Brasil e Grã-Bretanha. Disponível em: <<http://www.cebr.com/>>. Acesso em: 20 set. 2012.

transformação institucional, traduzida na idéia do estabelecimento do compromisso de todos com a educação” (OLIVEIRA, 2009, p. 208).

A impressão instituída é a de que os baixos níveis de desempenho fossem resultado da falta de compromisso e não de outras carências. Assim, atribui-se à

educação certo voluntarismo que é contrário à noção de direito público assegurado. A vinculação dessas políticas à utilização de técnicas de fixação de objetivos e de medição de desempenho permite descentralizar ações, comprometer os atores locais, mas conforme analisa a autora, a permanecer a administrar a distância, com a atuação mínima do Estado.

4.1.4 As redes sociais²³ e as estratégias de mercado na consolidação de um fazer mais com menos recurso

Sobre a influência das redes sociais na configuração da consolidação das políticas para o financiamento da educação no Brasil, trato exclusivamente do “Programa Para a Reforma Educacional na América Latina e Caribe” (PREAL). O PREAL é um programa que se configura com o apoio de uma rede social, pois se trata de um projeto conjunto por meio do “Dialogo Interamericano” com sede em Washington²⁴ e com a cooperação da *Corporación de Investigaciones para El Desarrollo*, (CIDE). Possui como apoiadores e ditos parceiros a United States Agency for International Development (USAID)²⁵, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, Global Development Research Network (GDN)²⁶, International Association

²³ O debate acerca do papel das redes sociais na influência das definições políticas para a educação brasileira ainda é recente no país. Nesse campo se concentram as atuais pesquisas desenvolvidas por Shiroma (2011). As pesquisas estão em andamento e se intitulam “Propostas e ações das redes políticas para a reforma da carreira docente no Brasil (2011); Do global ao local: redes sociais, reforma educativa e gestão do trabalho docente (2007-2010)”.

²⁴ Ver: Inter-American Dialogue. Disponível em <<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=144>>.

²⁵ A USAID, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, é uma organização do governo federal dos Estados Unidos. Em 1961, o presidente Kennedy assinou a Lei de Ajuda Externa para a legislação e criou a USAID. Principal responsável por administrar a ajuda externa civil. Tem como objetivo “estender a mão a essas pessoas no exterior lutando para ter uma vida melhor, se recuperar de um desastre ou se esforçando para viver em um país livre e democrático.” Dentre suas metas declaradas, incluem o fornecimento de “desenvolvimento econômico e assistência humanitária em todo o mundo em apoio aos objetivos da política externa dos Estados Unidos. Atua na África Sub-saariana, Ásia e no Oriente Médio, América Latina e Caribe, Europa e Eurásia. Disponível em: <<http://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>>. Acesso em: 21 set. 2012.

²⁶ A Rede de Desenvolvimento Global (GDN) é uma organização internacional que promove, compartilha e aplica pesquisas sobre desenvolvimento. Foi fundada em 1999, com sede em Nova Delhi e escritórios no Cairo e em Washington. Trabalha com em colaboração com 11 parceiros regionais, dentre eles, organizações e governos. É uma rede mundial de institutos de pesquisa, instituições de ensino, grupos de reflexão e mais de 12.000 pesquisadores individuais em todo o mundo (Informações do site da GDN). Disponível em: <http://cloud2.gdnet.org/cms.php?id=about_gdn>. Acesso em: 20 set. 2012.

for the Evaluation of Education Achievement (IEA)²⁷, La Fundación Tinker²⁸, GebFoundation²⁹, entre outros.

Dentre os vários eventos, pesquisas e estudos que o PREAL promove, destaco em nossas análises o específico documento, produzido em 1997, com os principais trabalhos apresentados no Seminário Internacional sobre Financiamento da Educação na América Latina realizado em Bogotá. Nesse encontro, promovido em parceria com a Unesco, ocorreu um debate público sobre modelos de financiamento da educação e discutiram-se as lições oferecidas por alguns países que sofreram ou experimentaram novas políticas nessa área. Foram divulgadas no documento as características dos modelos europeus, do financiamento da educação americana e britânica. Também analisou casos de alto desempenho do financiamento da educação na Ásia, incluindo a Coreia, Taiwan e Cingapura. Apresentou o que acontece na América Latina e algumas estratégias utilizadas com sucesso variável nos países da região. De acordo com a publicação oriunda desse seminário, as alternativas apresentadas são como uma partilha de receitas entre os

²⁷ A Associação Internacional para a Avaliação do Rendimento Escolar (IEA), fundada em 1958, é uma cooperativa internacional, não-governamental, sem fins lucrativos, que juntamente com outras instituições realiza estudos comparativos na área da educação. Atualmente possui 69 países membros, dentre eles, o Brasil. A atuação da IEA se estende muito além dos seus membros imediatos, com o trabalho de organização e oferta de educação em quase 100 países. IEA se sustenta com o apoio de seus membros e por verbas das agências governamentais, fundações e outras organizações. Recente co-financiadores da AIE projetos incluem: Comissão Europeia, Fundação Ford, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Ministério da Educação, Cultura e Ciência da Holanda, o Banco Mundial, Programa das Nações Unidas, Estados Unidos Departamento de Educação /Centro Nacional para Estatísticas da Educação, Estados Unidos National Science Foundation, e agências de investigação educacional na China Taipei, Japão e Noruega (IEA, 2012).

²⁸ O Tinker Foundation foi criada por Edward Larocque Tinker (1881-1968) em 1959. Dr. Tinker dedicou-se em pesquisas sobre a cultura hispânica na América Latina, Península Ibérica e os Estados Unidos. Na visão deste intelectual, a liberdade e prosperidade dos povos da América dependiam de sua confiança mútua, amizade e cooperação, e foi com esse espírito que a Fundação foi criada. A missão da Fundação é promover o desenvolvimento de uma solução equitativa, sustentável e uma sociedade produtiva na América Latina. Aumentar a compreensão entre como as políticas desenvolvidas nos EUA pode ter impacto na América Latina. Uma das iniciativas sucedidas da Fundação é o Campo de Pesquisa Tinker, programa de Subsídios, que se destinam a dar aos alunos e pós-graduação uma experiência inicial de pesquisa na América Latina. Até o momento, mais de 6.600 estudantes de pós-graduação de 45 universidades de todo o país participaram. Disponível em: <<http://www.tinker.org/content/history-foundation>>. Acesso em: 21 set. 2012.

²⁹ GE Foundation foi criada na década de 1950. Seus projetos e programas focaram-se no apoio à modernização do ensino superior a cursos como os de engenharia contábil, elétrica e física, educação para minorias e pesquisas sobre problemas e soluções urbanas, apoiou subsídios que as faculdades habilitadas para tratar de forma mais eficaz às necessidades da sociedade contemporânea, focando nas questões do meio ambiente. Atuou na doação de recursos para a reconstrução causada pelos desastres naturais como o furacão Katrina eo tsunami na Indonésia e para o Fundo das Torres Gêmeas. Disponível em: <http://www.ge.com/foundation/about_ge_foundation/history.jsp>. Acesso em: 21 set. 2012.

governos federal, estaduais e locais. Deste modo, discutem sobre transferências redistributivas, subsídios por aluno, o financiamento compartilhado e criação de fundos especiais para expandir e melhorar a educação básica, entre outros (UNESCO, 1998).

Dentre as análises provenientes dos estudos apresentados no Seminário, Marcela Gajardo³⁰ e Jeffrey Puryear³¹ trazem uma síntese das discussões principais da reforma política para a educação ocorrida na América Latina e o Caribe³², da qual destaco:

Financiamiento de la Educación en América Latina (PREAL, UNESCO, 1998)

A sustentabilidade das estratégias de financiamento e administração dos recursos depende fortemente dos vínculos que se estabelecem entre elas e a evolução dos resultados juntamente com a transparência na gestão. Criar mecanismos para garantir este vínculo é uma condição de êxito e sustentabilidade.

É cada vez mais forte a necessidade de incorporar as famílias e organizações sociais na formulação de propostas e execução de políticas. O fortalecimento da demanda por uma educação de qualidade e de vigilância dos resultados parecem ser elementos chaves para comprometer a participação de atores no financiamento da educação.

Existe uma preocupação compartilhada no que tange ao volume de recursos que se investe na remuneração de professores sem alcançar melhorias em suas condições de trabalho. Há um relativo consenso a respeito da necessidade de estabelecer incentivos e avaliação por desempenho. [...] Faz necessário um financiamento amplo, estável e diversificado. (PREAL, UNESCO, 1998, p. 13)

O estudo, intitulado “Reformas educativas na América Latina” (PREAL, 2000), apresenta um balanço das reformas ocorridas na década de 1990, no qual se examinaram as características e os resultados das políticas desenvolvidos na América Latina e no Caribe nesse período com o foco nos problemas que envolviam a qualidade, equidade e eficiência que afligiram a maioria dos sistemas educativos. Esse estudo traz uma sinopse das orientações das OOs reafirmadas pelo PREAL

³⁰ Marcela Gajardo é coordenadora do PREAL, com sede na *Corporación de Investigaciones para El Desarrollo* (CINDE).

³¹ Compõe o Staff do Preal. é vice-presidente do setor de Política Social no Diálogo (Inter American Dialogue-PREAL). Dirigente do Programa do Diálogo Educação, que tem parceria com a Revitalização da Educação nas Américas (PREAL). Anteriormente, atuou como chefe do escritório regional da Fundação Ford para a Cordilheira dos Andes e no Cone Sul. Disponível em: <<http://www.thedialogue.org/staff>>. Acesso em: 21 set. 2012.

³² Sobre a história das políticas educacionais para a América Latina, ver: NOMA (2011, p. 105-133).

em sua atuação conjunta com os governos por meio de eventos, grupos de formação, pesquisa comparativa e capacitação. Assim, pontua que nas políticas educacionais, a “[...] Qualidade refere-se aos melhores resultados em termos de aprendizado escolar, trabalho produtivo e atitudes sociais; [...] Eficiência ao melhor uso dos recursos e busca de novas opções financeiras; [...] e Eqüidade refere-se à participação e atenção prioritária aos grupos excluídos (PREAL, 2000, p. 6). Na concepção do documento, essas categorias políticas, presentes nas orientações e recomendações das OOs de cooperação, tiveram forte influência no retrato dos programas desenvolvidos na América Latina. Portanto, deram os marcos de referência para formulação ou aperfeiçoamento das políticas vigentes, que proporcionaram, ao mesmo tempo, um contexto internacional altamente favorável ao desenvolvimento de algumas políticas comuns.

Interessante perceber que o Preal retoma as principais recomendações das OOs ao longo da década de 1990. Assim, elabora um panorama dessas recomendações para reforçar os encaminhamentos já definidos pelas OOs. No que tange ao financiamento da educação e gestão da educação básica, extraí as principais e organizei um quadro para melhor visualizarmos a síntese desenvolvida pelo Preal:

Recomendações de políticas para o financiamento e gestão da educação básica aos países da América Latina e o Caribe na década de 1990 (PREAL, 2000)		
CEPAL/UNESCO	ACORDOS JOMTIEN E PROMEDLAC*	BANCO MUNDIAL
Educação: instrumento de transformação produtiva com equidade	Educação: instrumento de transformação produtiva com equidade	Assegurar resultados de rendimento comparáveis internacionalmente
Integrar educação e pesquisa com o sistema produtivo		
Estado: gestão estratégica. Estado Avaliador e regulamentador	Centralidade da educação para o desenvolvimento econômico	Equidade: foco das políticas públicas nos grupos vulneráveis
Estado Compensador: destinar mais recursos para as maiores necessidades		
Mobilizar novas fontes de financiamento – recursos privados complementar às políticas com mecanismos de promoção e subvenção da demanda.	Obter recursos públicos e privados	Reforma do financiamento e da administração da educação por meio:
Primazia da qualidade pautada na eficácia dos resultados	Otimizar o uso dos recursos	Renovação do investimento do elemento humano
Valorização dos professores por meio do mérito.	Destinar maiores recursos à educação e aplicá-los melhor (Promedlac V, 1993)	Recurso à análise econômica para determinar as prioridades educacionais
Educação X Capacitação X Empresa		
Incorporar o conhecimento à competitividade	Priorizar a educação inicial (Promedlac V, 1993)	

	<p>Gerar mecanismos destinados à garantir uma participação mais eficaz da sociedade civil (Promedlac VI, 1995)</p> <p>Desenvolver medições comparativas sobre os níveis de competência (Promedlac VI, 1995)</p> <p>Desenvolver indicadores para avaliação do desempenho das escolas (Promedlac VI, 1995)</p>	<p>Estabelecimento de normas de aferição do rendimento por meio de avaliações de aprendizagem</p> <p>Concentração do rendimento público na educação básica</p> <p>Empréstimos do Banco Mundial foram estabelecidos por meio dos condicionantes impostos pelo próprio banco.</p>
--	--	---

*Especificamente as reuniões realizadas no marco do Promedlac IV, V e VI sobre o desenvolvimento da educação na América Latina e o Caribe (UNESCO; OREALC, 1992, 1994 e 1996).

Quadro 12: Recomendações de políticas para o financiamento e gestão da educação básica aos países da América Latina e o Caribe na década de 1990 (PREAL, 2000)

Fonte: Quadro elaborado a partir de dados do documento “Reformas Educativas na América Latina” (PREAL, 2000, p. 6-9).

Uma política fortemente presente no topo da agenda do Preal trata-se do *Accountability* educacional ou responsabilidade social. O documento elaborado para o “Seminario *Accountability* educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional”, ocorrido em 2006, serviu como base para as discussões tratadas no evento que ocorreu na Cidade do México em 2007, de iniciativa conjunta desenvolvida pelo PREAL e CIDE sob os auspícios da USAID e da Fundação Tinker.

Atualmente, o PREAL tem investido na determinação da situação e perspectiva dos sistemas de avaliação de aprendizagem e de padrões de desenvolvimento, na preparação e disseminação de relatórios sobre o progresso educacional nos países por meio das recomendações que os sistemas de ensino devem elaborar, denominados *Report Cards*. Uma espécie de instrumento que concebe informações sobre a avaliação do desenvolvimento da aprendizagem nas escolas a fim de evidenciar aos governos e à sociedade a eficiência dos resultados investidos pois acreditam que poderão exigir responsabilização dos gestores por meio de penalidades ou prêmios conforme os resultados (PREAL, 2006).

Na visão dessa rede, a qualidade na educação e a boa utilização dos recursos financeiros, de acordo com a política do *Accountability* educacional, dependerão:

Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de La experiencia internacional (PREAL, 2006)
--

[...] do grau em que cada ator desenvolve suas funções. A responsabilidade educacional depende da extensão que cada um dos seus componentes, de operar de forma consistente, de como coordenar e articular a formulação de normas de qualidade para que todos saibam o que as escolas são responsáveis, a informações confiáveis sobre o desempenho de alunos e professores; avaliar o conteúdo e os materiais, as medidas de retaliação para o bom desempenho e que reforçam a capacidade dos professores, a delegação de autoridade nas escolas para tomar decisões e introduzir inovações que contribuem para a troca de propósitos (PREAL, 2006, p. 8).

A tradução da palavra *accountability* refere-se à responsabilidade, principalmente na arena pública; trata-se da responsabilidade social em educação. Essa tradução parece insuficiente porque captura apenas uma parcialidade de

prestação de contas dos resultados das políticas consolidadas, não demonstra de fato a totalidade. Em segundo lugar, a responsabilidade é geralmente traduzida como apenas prestação de contas. Todavia, a ideia nas sugestões do PREAL, em parte, é uma apresentação dos resultados aos interessados ou envolvidos na educação como resultado do próprio processo de formação, o que, por sua vez, se espera que tenha como resultado em níveis aumentados de responsabilidade de cada ator no processo educativo. Afirma o documento que:

***Accountability* educacional: possibilidades y desafíos para América Latina a partir de
La experiencia internacional (PREAL, 2006)**

[...] o *Accountability* educacional também surge como uma perspectiva interessante para a corrente política latino-americana particularmente para os ministérios e estruturas governamentais centrais. Isto, porque não só deve orientar o processo de melhoria e equidade educacional, mas também lidar com a educação de contabilidade pública em cada país ou Estado. Assim, a responsabilidade educacional é um conjunto de elementos necessário e vantajoso, não só na descentralização da educação, mas também para instituições centralizadas e responsáveis pelos resultados finais do sistema.

Sobre a origem da orientação política para o *Accountability* educacional, Sander (2008) preconiza que esse conceito de Responsabilidade Social surgiu pela primeira vez no final da década de 1980, na reunião de ministros da Educação que ocorreu na Guatemala, em 1989. Naquele contexto, a Unesco dava os primeiros passos para a construção de uma agenda educacional de cunho predominantemente liberal, na qual se utilizava, pela primeira vez, o conceito de *accountability* ou responsabilidade social e recomendava uma revisão dos estilos de organização e gestão educacional na América Latina e no Caribe.

4.1.4 Mercosul: a tentativa de um processo de *latinização* e integração das políticas educacionais

Neste item, avento sobre o papel do Mercado Comum do Sul na condução das políticas para o financiamento e gestão da educação no Brasil. O processo de

integração regional no âmbito do Mercosul¹ iniciou-se oficialmente em 26 de março de 1991, com a assinatura do *Tratado de Assunção* (26 de março de 1991) pelos governos da Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela e do Brasil. De acordo com o tratado, os objetivos do Mercosul são:

Tratado de Assunção, Artigo 1º (1991)
<p>Este Mercado comum implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; - O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum e relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; - A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de outras que se acordem –, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, e - O compromisso dos Estados-Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Com o processo de globalização econômica articulado às políticas neoliberais, propõe-se a formação de blocos econômicos decorrentes das novas reorganizações da produção com vistas ao desenvolvimento do sistema capitalista. O Mercosul, nesse contexto, representou uma articulação entre os países que o compõem para a configuração de políticas econômicas com a pretensão de integrar os países latino-americanos e de fomentar o desenvolvimento econômico.

No início da formação do Mercosul, o regionalismo aberto marcou sua inauguração. Na atualidade, sua estrutura tem sido assinalada por impasses e diferentes perspectivas. Após a fase de “encantamento” Bretton Woods, ao final da década de 1970, a nova configuração do capital internacional manifestou processos de desequilíbrios monetários, sobreacumulação e esgotamento da onda tecnológica nos setores que lideravam o ciclo de crescimento econômico. As consequências foram sentidas com a desaceleração nos investimentos, os juros aumentaram e

¹ Informações sobre o Mercado Común del Sur (MERCOSUR), ver: <<http://www.mercosur.int/home.jsp?contentid=7&seccion=1>> ou ainda na página oficial brasileira Ver: <<http://www.mercosul.gov.br/>>.

ocorreu uma redução da liquidez internacional. Tal situação manifestou-se nos países periféricos por meio da dívida externa que desencadeou um nível de dependência dos financiamentos.

Nesse contexto, a nova definição configurada pelo ideário liberal do Consenso de Washington² inverteu a maioria dos dogmas do desenvolvimentismo quando apregou o caminho “unívoco” à propalada modernização e ao desenvolvimento econômico e social. Conforme analisou Wallerstein (2009, p. 62):

A industrialização por substituição de importações era agora definida como um processo de favorecimentos corrupto; a construção estatal, como alimentando uma democracia inchada; a ajuda financeira dos países ricos, como dinheiro derramado na sarjeta; e as estruturas paraestatais, como barreiras mortais para uma atividade empresarial lucrativa. Os Estados foram impelidos a adiar gastos com a educação e a saúde. E foi realçado que as empresas públicas, consideradas, por definição, ineficientes, deveriam ser privatizadas o quanto antes. O “mercado”, mais do que o bem estar da população, agora se tornava a medida de toda atividade adequada do Estado. O Fundo Monetário Internacional fortaleceu essa visão, tornando os seus empréstimos dependentes do “ajuste estrutural”, o que significa essencialmente seguir as prescrições do Consenso de Washington.

Com os ajustes estruturais neoliberais decorrentes da ampla liberdade de movimentação ao mercado financeiro internacional, o capital se tornou produto por meio da sua própria mobilidade. De acordo com Mészáros (2002), é uma espécie de mediatização na qual a regulação das relações societárias mais fundamentais se dão na esfera mercadológica, o que este autor denomina *sociometabolismo do capital*. É a sua essência, visto que o capital não trata valor de uso e valor de troca como categorias separadas; o capital subordina radicalmente o primeiro ao último. Desse modo, a concorrência entre grandes empresas se tornou intensa. Esse cenário alterou as estratégias empresariais para acelerarem o processo de concentração e centralização de capitais. Desse modo, as empresas tornaram-se

² Em 1989, reuniram-se em Washington, capital dos Estados Unidos, representantes do FMI, do Banco Mundial e do BID, juntamente com autoridades do governo norte-americano, com a intenção de definir as políticas que os países da América Latina deveriam implementar para a obtenção de empréstimos. As propostas desse encontro ficaram conhecidas como Consenso de Washington. São políticas de corte neoliberal, pensadas em 1990 pelo economista norte-americano John Williamson (SOARES, 2003). Em linhas gerais, impõem aos países dependentes a liberalização, a privatização, a desregulação, o equilíbrio orçamental e a chamada verdade dos preços, e a recusa de subsídios estatais para os mais desfavorecidos, embora não se oponha à concessão de apoios estatais para atrair o capital global.

multissetoriais e multifuncionais, e a partir disso houve a necessidade de ampliação dos espaços econômicos geográficos.

Essa situação deflagrou a quebra de algumas barreiras políticas e comerciais entre as nações. Desencadearam-se estratégias de emergência com a organização de espaços subnacionais, com o surgimento das cidades-regiões e cidades-globais, as quais responderam às exigências do processo de transnacionalização e se tornaram metrópoles mundiais. Ocorreu também a emergência de espaços supranacionais através da integração internacional, ocasionando a formação dos blocos econômicos (GODOY; PELEGRINO, 2007).

O tema política educacional esteve atrelado às discussões sobre a realidade da educação dos demais países que compõem o Mercosul. Tem sido tema de pauta constante nas reuniões promovidas pelos governos da América Latina na busca de consensos nessa área. A política educacional no âmbito dessa configuração de bloco econômico está associada às políticas de crescimento econômico. A área que se encarrega de discutir as políticas para educação denomina-se Setor Mercosul Educacional (SEM)³.

Desde a criação do Mercosul, o tema Educação teve relevância por ser considerada como um aspecto de integração do mercado econômico, uma questão fundamental para a consolidação e projeção da união aduaneira que se principiava. Destacou-se a importância dessa política no Mercosul para a promoção do reencontro dos povos da região em seus valores comuns, sem sacrificar sua identidade singular. Enfatizou-se também a influência dessas definições conjuntas na configuração de transmissão de valores e conhecimentos científico-tecnológicos e modernização dos países pertencentes.

O debate em torno da educação avançou com a Reunião de Ministros da Educação dos Países-Membros, que por meio da Resolução nº 07/91 representou o órgão responsável pela coordenação das políticas educacionais da região. Em 1992, mediante o Conselho do Mercado Comum aprovou-se o Plano Trienal para o Setor Educação do Mercosul que esteve em vigência até dezembro de 1994 e depois novamente prorrogou-se para até junho de 1998. O plano original contemplou os seguintes programas: Formação da consciência cidadã favorável ao processo de integração; Capacitação de recursos humanos para contribuir ao desenvolvimento; e Compatibilização e harmonização dos sistemas educacionais.

³ Encontra-se disponível informações, acessos a documentos, tratados e legislações sobre o Mercosul Educacional no site: <<http://www.sic.inep.gov.br/>>.

Os dois documentos “Estudo analítico-descritivo comparativo do setor educacional do Mercosul: (1996-2000)” e “Estudo Analítico Comparativo do Sistema Educacional do Mercosul (2001-2005)” referem-se à publicação do resultado de uma das atividades concernentes ao Projeto Sistema de Indicadores do Mercosul Educativo. Trata-se de um estudo com base em indicadores produzidos pelos Grupos Gestores de Projetos (GGP) do Mercosul. O estudo desenvolveu-se com a cooperação da Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC) e do Instituto de Estatística (UIS), ambos da Unesco. Desses dois documentos extraí as seguintes categorias políticas recorrentes para as políticas concernentes ao financiamento e gestão da educação básica no Brasil:

Categorias Políticas para o Financiamento e Gestão da Educação Básica (MERCOSUL, 2005; 2008)	
Estudo analítico-descritivo comparativo do setor educacional do Mercosul: (1996-2000)	Estudo Analítico Comparativo do Sistema Educacional do Mercosul (2001-2005)
<p>Financiamento com a equidade social na educação (p. 40).</p> <p>Criação de Indicadores Educacionais específicos (p. 39).</p> <p>Combinar o uso de incrementos dos recursos destinados à educação com o uso mais eficiente desses recursos (p. 73).</p>	<p>Descentralização da gestão educativa (p. 32).</p> <p>Incremento do gasto em educação e do gasto por aluno, em um contexto de significativo aumento da matrícula (p. 33).</p> <p>Criação do Fundo de financiamento setorial do Mercosul (p. 61).</p> <p>Solidariedade: apoio solidário aos países que, em circunstâncias específicas, não possam cumprir total ou parcialmente os projetos e atividades de interesse (p. 61).</p> <p>Cooperação: reconhecimento das simetrias entre os países e da importância da assistência técnica e da cooperação entre os sistemas educativos (p. 61).</p> <p>A promoção da qualidade da educação passou a estar vinculada aos objetivos de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo (p. 62).</p> <p>Concertação de políticas que articulem a educação com o processo de integração do Mercosul (p. 62).</p> <p>Definição de agendas educacionais com potencial integrador dos sistemas educativos regionais e como espaço de <i>concertação</i> de</p>

	políticas capazes de promover, a partir de ações em múltiplos níveis, patamares mais elevados de governança do setor educacional na região (p. 63).
--	---

Quadro 13: Categorias Políticas para o Financiamento e Gestão da Educação Básica

Fonte: Quadro elaborado a partir de dados dos documentos Mercosul (2005) e Mercosul (2008).

Não obstante, ainda podemos perceber a existência da tentativa de promover um processo de **homogeneização⁴ de políticas** na América Latina e Caribe com a ênfase positiva e centrada nos resultados satisfatórios que esse processo pode trazer. Especificamente quando os indicadores, como os divulgados pela OCDE em parcerias com as OOs, expõem análises e recomendações aos países da América Latina e o Caribe. Assim, enfatiza o documento:

**Estudo analítico-descritivo comparativo do setor educacional do Mercosul:
(1996-2000)**

[...] os indicadores de financiamento mantêm-se como os de mais difícil elaboração, em especial os relativos ao gasto privado. Os países integrantes da OCDE abordaram o tema desde o ano 1990, e mesmo assim subsistem dificuldades nesse campo. O esforço de cooperação internacional, com a participação de organismos internacionais como OCDE, Unesco (pelo seu Instituto de Estatística – UIS), Eurostat, por meio de diferentes projetos de indicadores internacionalmente comparáveis, como o projeto WEI, e no caso específico da América Latina e do Caribe por meio da Orealc/Unesco, tem trazido **resultados muito satisfatórios com respeito à homogeneização** e ao desenvolvimento de questões metodológicas relacionadas com temas de informação educacional, por meio da promoção de reuniões técnicas e difusão de manuais de metodologia (p. 40. Grifos nossos).

O processo de homogeneização das políticas educacionais no Brasil tornou-se mais evidente na atualidade com a proposta expressa no documento *Metas Educativas 2021* (2008), acordada pelo Brasil após a sua participação, por meio dos ministros de educação dos países ibero americanos na XVIII Conferência Conferência Ibero-Americana de Educação celebrada em El Salvador, em 19 de maio de 2008, promovida pela Organização dos Estados Ibero-Americanos para a

⁴ O significado do termo *homogeneização* deve ser compreendido como o processo de concertação – apoio e pacto entre os países – para definições de políticas comuns.

Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)⁵. Nessa Conferência, os países-membros definiram um projeto que expressa um conjunto de metas e indicadores para os próximos dez anos com o intuito de impulsionar e homogeneizar as políticas de educação de cada país em seus próximos planos de educação que por eles serão elaborados. O objetivo foi:

Metas Educativas 2021(OEI, 2008)
<p>[...] conseguir ao longo da próxima década uma educação que responda satisfatoriamente às demandas sociais inadiáveis: conseguir que mais alunos estudem, durante mais tempo, com uma oferta de qualidade reconhecida, equitativa e inclusiva e na qual participem a grande maioria das instituições e setores da sociedade. Existe, pois, a certeza de que a educação é a estratégia fundamental para avançar na coesão e na inclusão social. [...]. Um projeto que articulado em torno da educação contribua com o desenvolvimento econômico e social da região e à formação de uma geração de cidadãos cultos, e assim livres, nas sociedades democráticas e igualitárias. [...] há de ser um instrumento fundamental na luta contra a pobreza, na defesa dos direitos das mulheres e no apoio à inclusão dos mais desfavorecidos, especialmente as minorias étnicas, as populações originárias e os afro-descendentes (OEI, 2008, p. 3-4).</p>

Ao destacar em negrito as palavras acima, chamo a atenção para as políticas educacionais pautadas na *equidade*, **focalização**, **desenvolvimento econômico**, **coesão** e **inclusão social**, bem como para a priorização no atendimento das minorias e excluídos. Isso comprova que os mecanismos de financiamento destinados à educação dos países ibero-americanos formulam políticas que seguirão no atendimento daqueles sintomas que as políticas evidenciam como emergenciais.

As orientações para o financiamento e gestão da educação são colocadas no documento por meio da retomada de recomendações anteriormente traçadas pela Unesco e Cepal e pela Declaração da Jomtien. Deixam claro que deve ser

⁵ A Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) é um organismo internacional de caráter governamental para a cooperação entre os países ibero-americanos no campo da educação, da ciência, da tecnologia e da cultura no contexto do desenvolvimento integral, da democracia e da integração regional. Os Estados-Membros de pleno direito e observadores são todos os países ibero-americanos que conformam a comunidade de nações integrada por Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Guiné Equatorial, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Porto Rico, Uruguai e Venezuela. Disponível em: <<http://oei.org.br/apresentacao.php>>. Acesso em: 1 out. 2012.

prioridade um financiamento que “[...] garanta em primeiro lugar os municípios que estiverem localizados em zonas mais desfavorecidas” (OEI, 2008, p. 44). Destacam o financiamento do sistema educacional como um dos temas centrais da agenda educativa contemporânea, pois fixam os limites das políticas de expansão da cobertura e a melhoria da qualidade educacional e salientam a meta 11 sob o título “Investir mais e investir melhor”:

Metas Educativas 2021(OEI, 2008)
<p>Aumentar o esforço econômico de cada país para o alcance das Metas 2021.</p> <p>Elaboração de um plano de financiamento para cada país no ano de 2012 para alcançar as Metas e atualizá-lo periodicamente.</p> <p>Aprovar um plano em cada país, avaliá-lo e adaptá-lo a cada três anos.</p> <p>Aumentar a solidariedade internacional com os países que manifestam maiores dificuldades.</p> <p>Criar um Fundo Internacional Solidário para a Coesão Educacional no ano 2010 com um plano de ação até 2021.</p> <p>Criar o Fundo Internacional Solidário e conseguir que este contribua com 20% a 40% do que os países e as regiões com maior atraso educacional, necessitam para o cumprimento das Metas (OEI, 2008, p. 85).</p>

No capítulo 08, o documento aprofunda a discussão a respeito do financiamento e conclama que essa política é um *esforço solidário para investir mais e melhor* na educação. Apresenta um plano de financiamento aos países para a extinção do analfabetismo até 2015. Em suas recomendações, expressam a focalização na superação do analfabetismo, em que cada governo deve aumentar, progressivamente, a porcentagem do gasto em educação destinado à alfabetização e educação básica de pessoas jovens e adultas:

Metas Educativas 2021(OEI, 2008)
<p>Deve-se levar em consideração, que os compromissos internacionais recomendam destinar pelo menos 3% do gasto educativo nacional em programas de alfabetização e educação básica de adultos, e que a média atual destinada pelos países é de apenas 1% (OEI, 2008, p. 104).</p>

Outra política que a OEI e a Secretaria Geral Iberoamericana (SEGIB) recomendam é busca de recursos por meio da cooperação internacional. Evidenciam que tipos de modalidades de financiamento pautados na cooperação internacional, e os planos nacionais já desenvolvidos por alguns países, como também ressaltam como meta a importância de mecanismos e metas comuns no monitoramento e avaliação dos resultados:

Metas Educativas 2021(OEI, 2008)
<p>Troca de dívida pública externa por investimentos em educação. Este instrumento tem sido proposto com força crescente por alguns governos da região e acolhido nas últimas Conferências Ibero-americanas. O Governo espanhol e outros assinaram nos últimos anos convênios bilaterais com vários países.</p> <p>Apoio setorial à educação. Os governos nacionais, com o apoio das agências doadoras desenvolvem programas setoriais que contribuem para fortalecer as políticas de educação, e otimizar a distribuição de recursos no setor. Os programas setoriais devem incluir os seguintes componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprovar um documento de política setorial e um marco estratégico global. • Um marco de gasto setorial em médio prazo e um orçamento anual. • Um processo de coordenação entre os doadores do setor, liderado pelo governo. <p>Portanto, parece razoável que a proposta da existência de metas educativas comuns para os países ibero-americanos, inclua um mecanismo de monitoramento e avaliação do seu cumprimento.</p> <p>Deve corresponder aos esforços dos diversos organismos internacionais: não basta que se adotem definições comuns, é necessário assegurar que aquelas que sejam acordadas, sejam coerentes com as que estão aplicando os diversos organismos internacionais nos quais participam os países ibero-americanos, especialmente a UNESCO, a OCDE, a OEA e a OEI (OEI, 2008, p. 104-105).</p>

Como pontuei, a relação na busca por políticas comuns desenvolvida nos países da América Latina e o Caribe perduram em diversas relações, tanto com as OOs quanto com as organizações governamentais, como é o caso da OEI, e por meio da relação econômica evidenciada no Mercosul. Após duas décadas de existência, o Mercosul ainda não conseguiu realizar plenamente sua zona de livre-comércio ou implementar de maneira integral sua união aduaneira. Os demais exemplos conhecidos de integração combinam elementos de livre comércio com os

de uma simples área de preferências tarifárias; a primeira etapa da construção integracionista, como é o caso da União Europeia, que consolidou seu mercado comum e converteu-se em união econômica e monetária, como também adotou uma moeda comum, o euro. Cabe evidenciar que uma das diferenças concernentes ao Mercosul e União Europeia é que o Mercosul pretende ser um mercado comum, ainda que em uma modalidade intergovernamental e não sob o formato do direito comunitário, como no caso da UE.

Ao concluir este item, ressalto que há um compartilhamento da hegemonia discursiva nas políticas para o financiamento e gestão da educação no Brasil com as recomendações das OOs que aqui retratei. Esse compartilhamento refere-se a um processo de *homoginização das políticas*, de uma *agenda globalmente estruturada* para o financiamento e gestão da educação em nível mundial no nível nacional que se legitima nas leis, programas, projetos e ações do Estado e da sociedade civil. O que Dourado (2010) denomina de dimensão técnica e política, cujos horizontes teórico-ideológicos e políticos presentes nas categorias em destaque nos documentos das OOs, se traduziram como uma política de governo e/ou de Estado, pois essas:

[...] categorias discursivas são enunciações que formam um *todo* enunciado, caracterizam-se por categorias fundantes na arquitetura discursiva em questão. [...] são indissociáveis para nortear a apreensão das propostas políticas, uma vez que aparecem justapostas nos documentos analisados, não podem ser pensadas isoladamente na análise dos discursos sobre as políticas públicas (SILVA, 2006, p. 141).

Concordo com Dourado (2010) quando este considera que a produção teórica e as políticas se expressam por meio de um quadro polissêmico e, eminentemente, político-pedagógico. Na área educacional, as políticas evidenciam e possuem concepções de mundo, sociedade e educação que traduzem o lugar histórico. A educação deve ser entendida como um direito social fundamental. Sua efetivação deve ocorrer em um contexto caracterizado como um campo de disputas de concepções e projetos. As posições políticas determinam a educação, o que também significa dizer que a educação é um ato político, expressando diferentes concepções e não por acaso as políticas educacionais, na qualidade de políticas públicas, traduzem tais disputas. Portanto, as políticas expressam os limites e

possibilidades resultantes das condições sociais mais amplas que configuram a sociabilidade capitalista.

Nas análises sobre as recomendações políticas para o financiamento e gestão da educação básica no Brasil a partir da década de 1990, saliento as recomendações recorrentes delineadas por meio de uma categorização e destaco o que foi recorrente nos documentos das OOs que selecionei para análise. Para fins de melhor visualização, evidencio no Quadro 14 as categorias recorrentes e o foco de atuação das respectivas OOs no Brasil:

CATEGORIZAÇÃO DAS POLÍTICAS RECORRENTES PARA O FINANCIAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO (1990-2010)				
UNESCO	Banco Mundial	OCDE	PREAL	MERCOSUL
Laboratório de ideias	Função técnica e financeira	Disseminação de indicadores. Rumo ao processo de homogeneização de políticas	Rede social: consultorias e parcerias na disseminação de políticas	Bloco econômico. Desenvolvimento de políticas econômicas
Parceria**	Focalização***	Focalização***	Responsabilidade Social/ <i>Accountability</i>	Equidade
Solidariedade Mundial	Equidade	Otimização dos gastos*	Equidade	Indicadores e avaliação
Otimização dos gastos*	Empoderamento	Parceria**	Eficiência/Eficácia	Otimização dos gastos*
Recursos educacionais proporcional à economia	Otimização dos gastos*	Equidade	Parceira**	Descentralização
Equidade				Parceria**
Financiamento Flexível				
Avaliação e Análise de resultados				
Descentralização				
Responsabilidade Social/ <i>Accountability</i>				

***Otimização dos gastos:** inclui as recomendações pautadas no que explicitam como sendo *diminuição dos gastos educacionais* (UNESCO), *Alocação de recursos* (UNESCO), *Racionalização de despesas* (UNESCO), *Melhoria do clima de investimento* (Banco Mundial), *Ajuste fiscal no orçamento* (OCDE) e *uso eficiente de recursos* (MERCOSUL), *Gastos focados nos resultados* (OCDE)

****Parceria:** *Cooperação Internacional* (UNESCO), *Novas alianças na captação de recursos* (UNESCO) e *Parcerias com setor privado* (OCDE)

*****Focalização:** *no combate à pobreza* (OCDE), *no desenvolvimento econômico* (OCDE).

Quadro 14: Categorização das políticas recorrentes para o financiamento e gestão da educação (1990-2010)

Dentre as categorias recorrentes, concluo, por meio do Quadro 14, aquelas que se fizeram presentes na maioria dos documentos das OOs. Essas categorias explicitam os principais delineamentos do contorno político da regulamentação transnacional que permeou os encaminhamentos na elaboração das políticas para o financiamento e gestão da educação básica no contexto local do Brasil: **Parceria, Otimização dos gastos, Equidade, Responsabilidade Social/Accountability e Focalização.**

Evidencio, portanto, que as definições pelos investimentos na educação estão associadas diretamente ao modo como se administra e gerencia os gastos educacionais via uma política que utilize menos recursos, mas coaduna com mais resultados e eficácia – contorno da gestão educacional atual e contornos expressos nas ações do Estado. Essa atuação e interação do Estado

[...] não implica que a actuação do Estado seja determinada pelo contexto económico-político global/regional, mas as orientações adoptadas e os processos sociais implementados serão o resultado da interacção complexa entre a percepção/interpretação e formulação daqueles problemas pelos actores do Estado, da sociedade civil e da economia, e o leque de respostas e soluções disponibilizáveis por meio das instituições existentes ou possíveis a partir dos recursos políticos, económicos e culturais mobilizáveis no contexto nacional (ANTUNES, 2005, p. 41).

Na visão econômica que paira no centro das definições políticas, a eficiência dos resultados educacionais e dos gastos com educação está associada diretamente ao desenvolvimento econômico sustentável no país. E sua medição é a comparação com o desenvolvimento e a educação configurada nos países desenvolvidos. O exemplo desses países, seus índices educacionais e seus resultados de eficiência são utilizados como comparativos na busca por *rankings* semelhantes no país, independente dos conceitos dos agentes educacionais, seus trabalhadores e movimentos sociais que recorrem por melhorias e lutam por uma educação de qualidade. Esses são “descartados” no processo. Coloco a expressão entre aspas porque em certos momentos são atendidos por meio de políticas focalizadas, via equidade social, porém de uma forma que é mascarada politicamente, em que reinam as ações ditas politicamente corretas, em que se aceitam e se ouvem as argumentações

dos movimentos sociais, ora desarticulados dos demais, da totalidade. Há um processo de democracia “[...] *seqüestrada, condicionada e amputada*” (SARAMAGO, 2008), que no âmbito das OOs acata o que é de interesse do capital transnacional – capital concentrado, em que os oligopólios de conglomerados transnacionais juntamente com os Estados são os grandes agentes condutores e definidores das políticas econômicas que se transmutam nas políticas educacionais e estas permeiam as recomendações que chegarão no país.

4.2 DIRETRIZES POLÍTICAS INTERNACIONAIS PARA PORTUGAL

Quando a pátria que temos não a temos
Perdida por silêncio e por renúncia
Até a voz do mar se torna exílio
E a luz que nos rodeia é como grades.

Sophia de Mello Breyner Andresen (Exílio)

Os estudos que realizei durante o estágio sanduíche em Portugal me levaram a perceber que a atuação das OOs configurou-se nesse país em um desenvolvimento de redes. A legitimação e o consenso das orientações políticas dessas OOs concretizaram-se no plano nacional.

Destarte, as influências e ações dos organismos internacionais com suas iniciativas, estudos e publicações desempenharam um decisivo papel na normalização das políticas educativas nacionais e estabeleceram uma agenda que fixou não apenas prioridades, mas igualmente as formas como os problemas se colocam e equacionam, se constituindo em uma forma de fixação de um mandato, mais ou menos explícito, conforme a centralidade dos países.

O processo de influência e construção das políticas ocorreu nesse período em questão por meio da regulação exercida pelos organismos internacionais. Ponderam Barroso (2005a; 2005b) e Cabrito (2011) que a regulação pode ser caracterizada como transnacional, supranacional, nacional e local. A **regulação transnacional** se refere aos processos de contaminação e empréstimo de políticas, modelos, discursos e práticas de outros sistemas

educativos cujos efeitos produzem convergência, normalização e externalização. Observei esse processo de regulação nas ações de organizações internacionais denominados para-universais como a ONU, a OIT ou o FMI. Já a **regulação supranacional** pressupõe a existência de organizações intergovernamentais regionais, como a OCDE, cujos valores se conjugam com os princípios da integração, com vistas a criar uma política conjunta entre diversos Estados-Membros que exercem uma relação vertical de integração, que levam ao estabelecimento de um poder político integrado no interior da organização supranacional.

A **regulação nacional** pode ser definida como uma regulação institucional. Há uma coordenação realizada pelas autoridades públicas, o Estado e a sua Administração na qual coordenam, controlam e influenciam o sistema educativo. Possuem como base as orientações, normas e o controle de seus atores sociais e de seus resultados (BARROSO, 2005a). Contudo, na **regulação local** se dá a tradução de um conjunto de estratégias, negociações e ações exercidas por um grande número de atores que colocam em prática e ajustam ao local as normas da regulação nacional (BARROSO, 2005b). Posso definir que esse nível de regulação é o processo de coordenação da ação dos atores no terreno. Essa ação é resultante da interação e do compromisso entre interesses, lógicas e estratégias em uma perspectiva vertical. Já entre administradores e administrados, tal processo se dá em uma perspectiva horizontal entre diversos ocupantes de um mesmo espaço de interdependência como, por exemplo, escolas, municípios e agrupamentos.

O processo de regulação das políticas educativas, que se configuraram por meio uma ação de legitimação e mandato, foi assumido por Portugal no período do pós-guerra e se intensificou a partir da adesão à Comunidade Econômica Europeia em 01 de janeiro de 1986. O processo de europeização das políticas delineou-se associado a uma progressiva implementação de normas comuns aos vários Estados-Membros e a uma nova agenda política, contribuindo para a formação de um espaço público europeu de políticas que passou a ser um elo estratégico que reforçou o papel da União Europeia na regulação transnacional das políticas educativas de seus membros (CABRITO, 2011).

O debate político nessa relação configurou-se nos problemas globais que afetaram a economia do bloco europeu e suas soluções. Assim, constrói-

se o referencial teórico e intelectual das políticas, bem como as normas que comporão as suas orientações políticas.

Nas discussões a seguir, apresento a influência específica dessas OOs no que tange à política de financiamento e gestão do ensino básico público na tentativa de seguir uma ordem cronológica de sua atuação. Primeiramente, focalizo as análises na compreensão do papel da Unesco no período de crise revolucionária em 1974-1975; em seguida, o Banco Mundial a OCDE no período da normalização que antecedeu à integração na Comunidade Econômica Europeia (CEE) e por último a influência da participação de Portugal na UE e sua relação com a definição de uma agenda política para a educação na Europa, particularmente em Portugal.

4.2.1 Unesco no contexto da crise revolucionária à atualidade

Na seção 4 (unidade 4.1.1) desta tese, apresento a Unesco e descrevo a sua história e atuação no âmbito da educação brasileira. Portanto, excluo a necessidade de novamente descrever sobre essa agência, mas sim julgo necessário expor suas formas de atuação nas políticas para a educação em Portugal a partir da década de 1970, período em que a sociedade portuguesa vivenciou uma dupla crise de legitimidade e de hegemonia a fim de estabelecer uma redefinição de sua educação na inserção no sistema mundial.

A adesão de Portugal a Unesco ocorreu tardiamente, e durante o período do Estado Novo essa relação permeou-se por conflitos, com um processo de tentativa de adesão em 1965 que não foi aceito. Em 1968, a Conferência Geral da Unesco confirmou o posicionamento de não conceder ajuda, convite a participações nas Conferências e outras atividades da organização até que as autoridades portuguesas renunciassem à política de dominação colonialista e de discriminação racial no país. Em 1972, Portugal deixou de ser membro da Unesco, porém retornou em 1974 (UNESCO, 2012a).

Essa situação de inserção e saída pode ser justificada por representar um período de intensas mudanças provenientes dos diversos projetos políticos que a sociedade portuguesa vivenciou em meio às mutações na estrutura do poder econômico e político em consequência da nova dinâmica assumida pela

luta de classes. Esclarecem Oliveira, Pais e Cabrito (1990) que foram os trabalhadores e seus representantes que protagonizaram, pressionaram as alterações político-institucionais, econômicas e sociais que se desencadearam entre o período de 25 de abril de 1974 a 25 de novembro de 1975.

A participação de Portugal na Unesco após 1974 representou uma influência sob princípios da democracia, da cidadania e do socialismo, áreas nas quais a Unesco, com a missão de promover a paz mundial, apresentava melhores condições de resposta ao país no âmbito dos ideais propalados pela ONU.

O relatório *Eléments pour une politique de l'éducation au Portugal* (UNESCO, 1982)⁵¹⁸¹ representou a política pensada para a educação portuguesa no curto espaço de duração que dessa organização em Portugal entre o período de 1974-1975. O objetivo do estudo era “[...] reorientar o sistema de educação no sentido de uma verdadeira democratização e de transformar num instrumento real de desenvolvimento dos homens [...] transformar um sistema de educação arcaica e elitista num instrumento de progresso da Nação” (UNESCO, 1982, p. 9-11). A proposta da Unesco de regionalização parece não ter sido muito aceita na época em que o Estado-Providência era forte, porém as propostas de reforma e planificação de toda a educação portuguesa foram minuciosamente descritas (SANTOS, 2009; TEODORO, 2001b).

Com a implantação do I Governo Constitucional, a continuidade de participação ativa e direta com a Unesco tornou-se complicada, pois sua colaboração estava atrelada aos países do Terceiro Mundo e ao denominado Bloco Socialista, que exercia conflito com os EUA e o Reino Unido. Assim, as prioridades no relacionamento externo foram ao encontro dos interesses do Primeiro Mundo, corroborando Teodoro (2001b).

Posteriormente, entre as décadas de 1980 e 1990, houve certa “ausência” na atuação direta da Unesco em determinações políticas no país, o que se justifica com a entrada de Portugal à União Europeia e OCDE. Contudo, essa não atuação direta da Unesco não representou o extermínio total das suas orientações políticas. Os documentos orientadores da OCDE e UE apresentaram em seus encaminhamentos os estudos e orientações basilares já produzidas pela Unesco, o que comprova certa atuação da Unesco de

⁵ Elementos para uma Política da Educação em Portugal.

cooperação internacional, principalmente após a o fim da década de 1990, sobretudo a influência das orientações políticas da Unesco para a educação em Portugal, sendo esta um laboratório de ideias que estabelece mandato, aconselhamento e ação em todo o mundo, aparecerá na concretização das suas ideias disseminadas por livre fluxo e implantadas nas políticas da OCDE e UE. Seus pressupostos de ação estão estabelecidos em sua Constituição:

- (a) Colaborar no trabalho de fazer avançar o conhecimento e o entendimento mútuos entre os povos, através de todos os meios de comunicação de massa, e com esse objetivo recomendar aqueles acordos internacionais que possam ser necessários para promover o **livre fluxo de idéias**, através da palavra e da imagem;
- (b) Oferecer impulso renovado à educação popular e disseminação da cultura [...]
- (c) Manter, expandir e difundir o conhecimento [...] (UNESCO, 2002, p. 2. Grifo nosso).

Importante destacar novamente que os valores basilares da Unesco, descritos nos seus documentos gerais, tais como o Relatório Faure, Cuéllar e Delors, descritos na Seção 04, também foram recomendações que acenderam ao nível de uma regulamentação transnacional.

Podemos conceber a influência da Unesco em Portugal por meio das *convenções* ratificadas entre os anos de 1950 a 2005. Vale lembrar que o termo *convenção* é utilizado para conceituar os atos multilaterais, provenientes das conferências internacionais, que tratam de temas de interesses comuns entre os países. No Quadro 15, visualizamos que foram poucas as convenções estabelecidas em um período de quatro décadas:

Convenções da UNESCO ratificadas por Portugal (1950-2005)	Ano	Área de atuação
Acordo sobre a importação do carácter educativo, científico e cultural, com os anexos A a E. Protocolo anexo	Florença, 17 de junho de 1950	Educação
O Direito Autoral Universal Convenção, com o apêndice Declaração relativa ao artigo XVII e Resolução relativa ao artigo XI- Três Protocolos assinados	Genebra, 06 de setembro de 1952	Direito
Convenção para a Protecção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado com os regulamentos para a execução da Convenção.	Haia, 14 de maio de 1954.	Cultura e Violência

(continuação...)

Convenção contra a Discriminação na Educação	Paris, 14 de Dezembro de 1960	Educação
Convenção Internacional para a Protecção dos artistas intérpretes ou executantes, produtores de fonogramas e organismos de radiodifusão	Roma, 26 de Outubro de 1961.	Direito
Protocolo que institui a Comissão de Conciliação e Bons Ofícios para ser responsável por buscar a resolução de quaisquer conflitos que possam surgir entre os Estados-membros da Convenção contra a Discriminação na Educação	Paris, 10 de Dezembro de 1962.	Educação
Convenção sobre os Meios de Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedade de Bens Culturais	Paris, 14 de novembro de 1970	Cultura e Violência
Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional especialmente como Habitat de Aves Aquáticas	Ramsar, 2 de Fevereiro de 1971	Meio Ambiente
Convenção Universal dos Direitos Autorais, como revista em 24 de julho de 1971, com o apêndice Declaração relativa ao artigo XVII e Resolução relativa ao artigo XI.	Paris, 24 de julho de 1971.	Direito
Convenção sobre a Protecção do Património Mundial Cultural e Natural	Paris, 16 de novembro de 1972.	Cultura e Meio Ambiente
Convenção Relativa à Distribuição de Sinais Portadores de Programas Transmítidos por Satélite.	Bruxelas, 21 de maio de 1974	Comunicação
Protocolo do Acordo sobre a importação de carácter educativo, científico e cultural, com os anexos A	1976	Educação
Convenção sobre o Reconhecimento de Estudos, Diplomas e Graus Relativos ao Ensino Superior nos Estados da Região Europeia	Paris, 21 de Dezembro de 1979	Educação
Protocolo que altera a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional especialmente como Habitat de Aves Aquáticas.	Paris, 03 de dezembro de 1982	Meio Ambiente
Convenção sobre o Reconhecimento de Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região Europeia	Lisboa, 11 de Abril de 1997	Educação – Ensino Superior
Convenção sobre a Protecção do Património Cultural Subaquático	Paris, 2 de Novembro de 2001.	Meio Ambiente
Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial	Paris, 17 de Outubro de 2003.	Cultura
Convenção sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.	Paris, 20 de outubro de 2005	Cultura
Convenção Internacional contra o Doping no Esporte	Paris, 19 de outubro de 2005	Esporte

* Traduzido pela autora.

Quadro 15: Convenções da Unesco ratificadas por Portugal (1950-2005)

Fonte: UNESCO. Ratified Conventions: Portugal, 2012. Elaborado a partir das informações contidas no sítio.

A pouca produção da Unesco, no tocante à educação portuguesa (apenas 06 convenções), não responde ao fato de ela não atuar como uma das mentoras das políticas educacionais no país e em toda a Europa. Atualmente, esse organismo atua por meio do sistema de redes e seus postulados estão prescritos em polícias recomendadas por outras organizações. Seus intelectuais, convidados para coordenar programas e estudos no âmbito da Unesco, muitas vezes são políticos, chefes de Estado, ministras e ministros dos próprios países-membros da União Europeia que contribuem para acatar recomendações internacionais e disseminá-las nos contextos nacionais.

Em estudos realizados pela Unesco na atualidade, há orientações e argumentos convincentes para a comprovação da necessidade de implementação de políticas que favorecem a cidadania e a coesão social, o respeito pela cultura do próximo, a valorização ao patrimônio da humanidade, a igualdade de condições e acesso, a tolerância às diferenças sociais e a não violência, como evidencia a declaração constante no sítio oficial do governo português:

A UNESCO tem alertado para que a promoção do acesso à educação contribua para proporcionar melhores níveis de participação cívica, política e cultural. Traduzida em maior igualdade de oportunidades para todos, o acesso à educação contribui para dissipar mecanismos de segregação social, promovendo uma maior igualdade social na aquisição de condições de bem-estar social, de uma maior tolerância às diferenças sociais e raciais e, simultaneamente, geradores de sentimentos de maior segurança (PORTUGAL, 2012c).

No documento *Politiques et Programmes Nationaux D'Education face a la Coopération Internationale: que rôle pour l'Unesco?* (UNESCO, 2001)⁶, há um estudo que apresenta as políticas e estratégias para a educação aos diversos países membros. Foi um documento organizado para a preparação da reforma no âmbito da Unesco em decorrência do Fórum DaKar que ocorreu nos dias 26 e 28 de abril de 2000. Esse documento, publicado somente em 2001, apresenta a essência do conceito de política para cooperação internacional por meio dos acordos bilaterais e multilaterais na educação intensamente desenvolvidos após o início do século XXI em Portugal.

⁶ Políticas e programas nacionais de educação para a Cooperação Internacional: Qual o papel da UNESCO? (2001).

No início do século, o eixo da política de financiamento por meio de empréstimos com bancos multilaterais, com o Banco Mundial, centrou-se em uma orientação aos países para a diminuição de empréstimos de fundos internacionais, e sim para a orientação de ampliação ao apoio coordenado no âmbito nacional, como outras formas de financiamento entre empresas e instituições parceiras na própria nação:

***Politiques et Programmes Nationaux D'Education face a la Coopération
Internationale: que rôle pour l'Unesco? (UNESCO, 2001)***

Comparado com o modo inicial de desenvolvimento e financiamento de projetos individuais, apoiados por agências preocupadas com sua visibilidade, a ajuda internacional está trabalhando agora sob nova modalidade para conseguir apoio coordenado dos parceiros de desenvolvimento no âmbito de programas setoriais nacionais elaborados e executados sob a liderança nacional (UNESCO, 2001, p. 3).⁷

Em contraste com o método tradicional de financiamento de projetos individuais, apoiados por agências internacionais, está agora a tentar incentivar a abordagem do programa de alcançar uma melhor coordenação dos doadores, como parte de programas setoriais nacionais concebidos e implementados sob a liderança nacional (UNESCO, 2001, p. 5).⁸

Designadamente na área de gestão, planeamento e financiamento da educação, a Unesco focou sua atuação por meio do seu Instituto Internacional de Planeamento da Educação (IIEP), responsável pela formulação de políticas educativas, e uma de suas atribuições é apoiar o planeamento dos Ministérios de Educação para os sistemas escolares nos países e atuar na formação de gestores e planeadores da educação.

A atuação da Unesco em sistemas de redes sociais internacionais e regionais, como já mencionei, é uma estratégia bastante presente na atualidade. Um exemplo dessa relação é o International Working Group on Education (IWGE), uma rede informal de agências de ajuda humanitária e fundações que desde a sua criação, em 1972, tem proporcionado um fórum que reúne regularmente agências humanitárias, governamentais e não-governamentais para trocar informações, trabalhar em conjunto e desenvolver um entendimento comum de apoio à educação (IWGE, 2010). Desde 1982, esse grupo dedicou-se ao desenvolvimento e promoção da educação básica

mediante o papel de catalisador na Conferência de Educação para Todos (EFA) realizada em Jomtien.

O IWGE é guiado pelo Comitê de Planejamento, cujos membros são a Fundação Aga Khan, o BIRD, a Agência de Cooperação Sueca (SIDA), a Unicef, a Unesco, a Usaid e o Department for International Development (DFID). O seu secretariado é o IIEP, que coordena as atividades do grupo.

O eixo das orientações para o financiamento da educação foi discutido na atualidade por meio dessa rede e intitula-se *Financing education: redesigning national strategies and the global aid architecture* (2010), no qual trazem algumas linhas mestras das atuais políticas preconizadas para o financiamento da educação aos seus países-membros, dentre eles Portugal. No conjunto das recomendações destacadas no documento, evidencio estratégias e recomendações para o governo local e para a comunidade internacional:

Financing education: redesigning national strategies and the global aid architecture (IWGE, 2010, p. 59-67) – Strategies for financing education: recommendations	
Recomendações para os governos nacionais	Recomendações para comunidade internacional
<p>Maximizar a alocação de recursos públicos nacionais para a educação por meio de novas as medidas de captação de recursos.</p> <p>Priorizar o investimento da educação básica. Cumprir com as metas do EFA.</p> <p>Priorizar investimento público na área rural.</p> <p>Foco na melhoria da qualidade. Dependem menos de recursos públicos e investir em fundos privados.</p> <p>A privatização da oferta de educação superior público é visto como uma estratégia confiável e</p>	<p>Aumentar o financiamento internacional provenientes da ajuda/doação entre os países.</p> <p>Desenvolver uma estratégia comum entre os países doares.</p> <p>Estabelecer <i>Benchmarking</i>⁹ para a medição do nível de educação e estabelecimento de recursos adequados.</p> <p>Desenvolver bens públicos globais em educação, em especial para o investimento de pesquisas conjuntas entre os países.</p> <p>Desenvolvimento de investigações em redes: a atenção deve ser dirigida para ajudar a suportar novos (financiamento) de dados e capacidades dos países.</p> <p>Formas inovadoras de transmitir a educação com</p>

⁹ Um processo de comparação (*benchmarking*) por meio do qual uma instituição examina como outra instituição realiza uma função específica a fim de melhorar seu desempenho, ou seja, a comparação dos desempenhos dos Estados-Membros e a troca de boas práticas (sob o controlo da Comissão). A meu ver, seria uma atuação de consultoria e parceria entre instituições educacionais dos países. Disponível no Glossário do Fundo Social Europeu. Ver: <http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273&all=true>. Acesso em: 20 jun. 2012.

<p>importante em muitos países. É importante, no entanto, para atingir os subsídios públicos no ensino superior para as camadas pobres da sociedade.</p> <p>Ampliar a extensão da participação do setor privado na educação. Se a educação é considerada como um bem privado que beneficia o indivíduo, os investimentos públicos que beneficiem os indivíduos podem ser reduzidos quando próprios beneficiários pagar pelo serviço.</p> <p>Expandir a educação entre as fronteiras, com participação do investimento privado.</p> <p>Melhorar as parcerias público-privadas por meio de regulamentação nos países.</p>	<p>fundos apoiado por doadores.</p> <p>Investimentos amplos na educação: reconectar a educação para a agenda de desenvolvimento global, desenvolvimento de parcerias efetivas, e medir os resultados e impactos.</p> <p>Incentivar novos doadores e novas fontes de financiamento.</p> <p>Mecanismo global de financiamento inovador para a educação: investimento por meio das taxas de futebol, as remessas, a conversão da dívida, e parcerias público-privadas como mecanismos inovadores de financiamento para a educação.</p> <p>Criar uma Comissão de Educação Global: para galvanizar o apoio político e promover compromissos de países que oferecem e que beneficiam auxílios financeiros para educação.</p> <p>Compromisso de ajuda aos países que diminuíram os gastos com educação em virtude da crise econômica recente.</p>
---	--

Fonte: IWGE, 2010. Síntese e tradução da autora.

As recomendações para o financiamento, no estudo realizado pela rede IWGE, evidencia como é marcante a influência desse mecanismo regulamentatório juntamente com os organismos internacionais e demais atores sociais. A definição das políticas provenientes dessas parcerias “[...] disseminam valores, concepções, propostas, atuando de diversas formas sobre gestores, legisladores, os tomadores de decisão e também sobre os formadores de opinião com atenção especial à mídia, educação à distância e mercado editorial (SHIROMA, 2011, p. 17). Isso acaba por configurar em estratégias para consolidar as recomendações de interesse do próprio capital, dos grupos de intelectuais que centram-se exclusivamente sob critérios de estreita racionalidade econômica. Estudos sobre a atuação das redes sociais (MARQUES, 2006; SHIROMA, 2011) contribuem para a compreensão da de como as políticas são implementadas atualmente. Shiroma (2011) considera que a atuação das redes sociais na América Latina é uma das recomendações do PREALC para o acompanhamento e avaliação das políticas educativas, como também é recomendado pelo Banco Mundial. Novas formas de regulações, para além da atuação do Estado, foram estabelecidas no atual

conceito de governança no campo das políticas públicas, entendidas como “[...] gestão pública de complexas redes interorganizacionais, que substituem as funções tradicionais do Estado na oferta de serviços públicos à população (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 16). Marques (2006), no âmbito dos estudos sobre políticas urbanas, também preconiza a importância do entendimento do processo de implementação de políticas mediante a atuação desse “tecido relacional” acoplado ao Estado, que são as redes sociais. A dinâmica e atuação das redes emolduram as políticas, nomeadamente, por meio de padrões que envolvem interesses das relações entre público e privado.

A mesma recomendação é preconizada pela Unesco, IIEP e a rede IWGE na Europa, o que me leva a comprovar, juntamente com Shiroma (2011), a existência de recomendações comuns em contextos diferentes, muitas vezes em processos contraditórios, o que ressalta a necessidade de apreender o contexto de totalidade e as interconexões entre o global e o local, entre as redes sociais e suas ligações com o setor público, privado e organismos internacionais.

Uma questão central presente na atuação da Unesco em Portugal é o próprio contexto, como já assinalei, o fato de o país pertencer à União Europeia e possuir atuação e participação nas concessões demandadas pela UE e OCDE. Porém, a atuação da Unesco continua no país por intermédio de duas formas: a) o sistema de redes sociais; b) as orientações políticas dos tratados da Unesco que são acatadas pela UE e OCDE, cujas políticas permanecerão na forma de intertextualidade; c) participação de intelectuais, chefes de Estado, representantes da OCDE e UE e do país em eventos e estudos elaborados no âmbito da Unesco.

Diante dessas formas de atuação da Unesco, chama a atenção o fato de que para as políticas de financiamento e gestão do ensino básico, a atuação estrategicamente se dá por meio do IIEP no sistema de redes sociais, o que representa uma espécie de responsabilidade global com relação aos gastos em educação de seus países-membros e faz com que certas recomendações políticas delicadas tornem-se mais fáceis e manipuláveis ao serem tratadas no âmbito internacional quando são envolvidas no conjunto, com um número maior de parceiros nas decisões.

O que deduzo é que havendo um consenso mediante as redes sociais, a disseminação da política no país se torna como algo “dado”, consumado, como se já houvesse uma participação intensa da sociedade nas definições amplamente debatidas na rede por seus atores sociais e representantes dos países. Ocorre que os atores sociais participantes dessas redes, em sua maioria, são empresários, chefes de Estado, representantes dos conglomerados capitalistas envolvidos na parceria público-privado, e acabam por acatar o desempenho de uma atuação pautada na responsabilidade social que é transmutada pelo ideário de solidariedade e parceria.

4.2.2 Banco Mundial e a OCDE: o início das políticas de europeização

Durante a década de 1970, Portugal, em um contexto de acentuada crise financeira, recorreu ao Banco Mundial. Por conseguinte, foi essa organização a primeira que, por um lado, representou fonte de legitimação das políticas e, por outro, a solução para os problemas de financiamento de projetos para a reforma na educação. A participação do Banco Mundial em Portugal se deu em decorrência da necessidade de controlar as contas públicas. A desvinculação temporária entre as políticas de acumulação (1974-1975) associadas ao choque petrolífero conduziu ao desequilíbrio financeiro no qual o Banco Mundial foi um dos principais atuantes de financiamentos e compromissos de projetos em diversos setores do país. Executava-se, assim, uma política de planificação da educação e abrandamento das despesas públicas provenientes dos cortes nas áreas sociais.

O Banco Mundial, diferentemente de outras organizações, possuía as condições adequadas às necessidades do governo português, pois associava consultoria com ajuda sob a forma de empréstimos financeiros. Manteve a tradição funcionalista pautada na teoria do capital humano, no aceleração do desenvolvimento econômico (TEODORO, 2001b).

Concomitantemente, em 1977, Portugal iniciou um percurso no enquadramento de uma política de regulação conjuntural ao solicitar sua adesão à CEE, o que para alguns era considerado uma participação imprescindível na recuperação e regularização da economia portuguesa. Desse

modo, “[...] a regulação da actividade económica pelas regras do mercado e, assim, não é de estranhar que a planificação da economia não tenha sido acarinhada, mas, pelo contrário, tenha sido inviabilizada” (OLIVEIRA; PAIS; CABRITO, 1990, p. 180). Adentrar na CEE significava uma intenção prioritária do governo socialista, uma oportunidade que se justificava oportuna para a planificação da economia.

Com a mesma necessidade de apoio e recursos financeiros, Portugal assumiu, por meio de empréstimos com Banco Mundial, formas de financiamento para o Ensino Superior de curta duração. O Decreto-Lei nº 427-B/77, de 14 de outubro, estabeleceu essa formação, nomeadamente na área de formação de professores:

Decreto-Lei nº 427-B/77, de 14 de outubro

Urge, pois promover a criação de escolas de ensino superior de **natureza essencialmente prática**, voltada para a formação de técnicos qualificados de nível superior intermédio, com um estatuto próprio e uma dignificação profissional correspondente de forma que seja pela capacidade produtiva que se hierarquizem os valores pessoais de produção e não apenas pelo título acadêmico que cada um possui. Do mesmo modo será de atender à formação qualificada de educadores de infância e dos professores do ensino primário cujas funções necessitam igualmente de uma preparação mais graduada, superando as limitações que vem sendo sentidas nas escolas do magistério primário. [...]. O alargamento da escolaridade mínimo e as exigências que o próprio desenvolvimento científico e social exigem dos educadores de infância e dos professores do ensino primário impõem que lhes seja oferecida uma formação de nível superior (PORTUGAL, 1977, p. 2.492-[5]).

Para implantar as modificações na formação acima requerida, Portugal, de acordo com Stoer (1986), contraiu um empréstimo com o Banco Mundial que totalizou 47,9 milhões de dólares para a construção de escolas e equipamentos aos novos institutos politécnicos e ao programa de formação pós-graduada aos futuros docentes. A necessidade orientações políticas com ações e programas para a formação qualificada, a ampliação da escolarização portuguesa foram preocupações que também conduziram a reforma na educação e do Estado nesse período de normalização e de regulação internacional que se estabelecia.

Stoer (1982; 1986) explícita que a atuação do Banco Mundial em Portugal foi muito mais *ideológica* do que instrumental, pois:

[...] o que contava mais era o apoio dado pela instituição à redefinição e ao estabelecimento do Estado (ou seja, a sua contribuição para o processo de normalização). Em termos concretos, isto incluía não só o proporcionar de um modelo para o desenvolvimento educativo baseado na teoria técnico-funcional, mas também o patrocínio de um apoio externo a um Estado extremamente necessitado de refazer a sua imagem para se reabilitar face à comunidade capitalista internacional. No processo de contribuir para a credibilidade de Portugal, o Banco Mundial contribuiu igualmente para a ruptura instigada pelo processo de normalização com o Portugal em transição para o socialismo (STOER, 1986, p. 246-247).

O cenário económico de desequilíbrio na balança de pagamentos no país, devido à ruptura cambial e esgotamento rápido das divisas estrangeiras, entre os anos de 1976 a 1978, desencadeou os diversos empréstimos internos e externos, com programas de estabilização do Fundo Monetário Internacional, que foram rápidos e improdutivamente utilizados para consumo para não provocar uma radical alteração nos hábitos e no nível de vida dos portugueses (OLIVEIRA; PAIS; CABRITO, 1990). Deste modo, a dívida pública cresceu rapidamente, atingindo valores extremos para a economia no país:

A ameaça de ruptura financeira do Estado português pairava no horizonte e só o recurso a novos créditos poderia evitar o pior. Todavia em 1977 tornou-se difícil obter empréstimos exteriores dadas à grandeza da dívida pública e a incapacidade da economia portuguesa para sair da crise. Por essa razão houve necessidade de conceber, como garantia, parte das reservas de ouro do Banco de Portugal e até de vender uma pequena parcela desse ouro no mercado internacional. Ao mesmo tempo iniciaram-se as políticas de austeridade em consequência com o Programa de Estabilização negociado com o FMI (OLIVEIRA; PAIS; CABRITO, 1990, p. 194).

Em 1979, em virtude do cenário de intensas reformulações políticas, a OCDE voltou a ter um papel determinante na condução e legitimação da política educativa portuguesa. Assim, no V Governo Constitucional (1979-1980) o Ministro da Educação, Luís Veiga da Cunha, solicitou a integração de Portugal como país da OCDE para ser participante dos exames, estudos e avaliações das políticas educativas nacionais desenvolvidas por esse

organismo. O objetivo era de elaborar estudos preparatórios para a construção da Lei de Bases, e a atuação da OCDE seria como uma consultoria, um laboratório de orientação para essa etapa.

Essa relação resultou inicialmente em um exame da política educacional em Portugal, intitulado “Exame das Políticas Nacionais de Educação: Portugal” (OCDE, 1984)¹⁰, realizado no período de 1974 a 1982. Esse primeiro estudo da OCDE em Portugal estruturou-se em três partes, sendo a primeira parte o relatório dos examinadores, a segunda parte trata-se do relato do exame apresentado em 08 de junho em Paris e a terceira parte é o resumo do relatório preparado pelo Ministério da Educação. Preocupados com a situação educativa, com as prioridades e definições da reforma política na década de 1980 e com a iminente adesão de Portugal à Comunidade Europeia, o estudo se justificou por apresentar a dimensão e a complexidade dos problemas que o país deveria superar para atingir a expansão e a igualdade de oportunidades, ao qual as autoridades portuguesas responderam de forma centrada na autocrítica e na franqueza.

Em linhas gerais, as propostas apresentadas estiveram pautadas na *perspectiva europeia*, porém o clima inicial ainda era de dúvidas, de dificuldades na obtenção de consenso quanto aos encaminhamentos propostos. Assim, responde a equipe portuguesa:

Exame das Políticas Nacionais de Educação: Portugal (OCDE, 1984)
Embora importante, a referência à integração europeia, é ainda muito teórica para Portugal – pelo menos no que respeita à política educativa – e é difícil vislumbrar como é que ela poderia ser realizada na prática pela aplicação de um ou outra medida específica. [...]. Muito embora estando todos de acordo quanto aos princípios gerais, é difícil obter consenso quando se trata de os aplicar à educação em Portugal. No entanto, as principais tendências europeias da política educativa parecem ser compatíveis com as reformas em curso em Portugal (OCDE, 1984, p. 188-189).

As propostas também estiveram baseadas na recomendação de uma política descentralizada e regionalizada, de uma reforma que ocorreria desde a administração central às estruturas descentralizadas. Essa reforma centrou-se

¹⁰ Inicialmente, o relatório foi publicado em francês em 1981, sob o título Exame des politiques nationales d'éducation. Depois foi publicado em inglês em 1984 com o título Reviews of nationale policies for education e traduzido em português por Joaquim Rosa (OCDE, 1984, p. 4).

na prioridade do ensino técnico e profissional¹¹, Ccomo apresenta o documento Exames das Políticas Nacionais (1984):

Exames das Políticas Nacionais de Educação: Portugal (OCDE, 1984, p. 82)
<p>O ensino técnico e a formação profissional são também de importância vital para ajudar a reduzir a elevada taxa de desemprego de jovens que neste momento afecta Portugal, juntamente com muitos países da OCDE (OCDE, 1984, p. 20).</p> <p>Em nossa opinião, é urgente estabelecer um sistema viável de ensino profissional e técnico no seguimento da escolaridade obrigatória com o objectivo de formar trabalhadores especializados, técnicos e gestores para o país. Como não há um ministério único encarregado no planeamento e coordenação, recorreremos que se organize uma comissão especial para fazer o levantamento das necessidades deste importante sector (OCDE, 1984, p. 68).</p>

Quanto ao financiamento da educação, as recomendações pautaram-se na categoria **prioridade e focalização**. Centrou-se a prioridade do orçamento e empréstimos concedidos no desenvolvimento do ensino técnico e profissional, na formação contínua de professores (FCP), na rede de institutos politécnicos, na descentralização do sistema educativo e no controle da gestão com a proposta de transferência de responsabilidades para o poder local:

Exames das Políticas Nacionais (OCDE, 1984)
<p>A última questão que queríamos pôr a dizer diz respeito aos recursos financeiros. As nossas sugestões tomam a forma de uma defesa de que o ensino técnico e profissional deveria ser uma prioridade capital da política educativa, e por isso, do orçamento da educação (OCDE, 1984, p. 88).</p> <p>[...] consideramos a formação contínua dos professores (FCP) [...]. Todos os países da OCDE reconhecem que o esforço em favor da FCP é muito menos satisfatório do que é dispendido da formação inicial. Em Portugal, onde o Ministério tem de fazer face a tantas exigências, não surpreende que a FCP não receba mais do que uma parte mínima de um orçamento tão disputado. Faz parte das intenções do plano de profissionalização em exercício proporcionar uma base para um programa futuro de formação permanente dos professores (OCDE, 1984, p. 109-110).</p>

¹¹ Sobre as pesquisas neste âmbito em Portugal, ver: ANTUNES, Fátima, (1998). **Políticas educativas para Portugal, anos 80/90**: o debate acerca do ensino profissional na escola pública. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

A partir da década de 1980 em diante, o papel da OCDE, juntamente com a entrada de Portugal à CEE em 01 de janeiro de 1986, acentuou-se por meio do processo de europeização das políticas educacionais, com a participação de Portugal em projetos comuns, redes sociais e formas de interação transnacional, que contribuiu para o assentamento das diretrizes políticas comuns, retóricas e reformas que se pautaram em ajustes estruturais. Essa aliança permitiu ao sistema de ensino português responder aos desafios da integração na Comunidade Europeia e da construção do mercado único, dando um contributo decisivo para a esfera econômica, com a elevação da qualificação dos recursos humanos. Na atualidade, a partir da década de 1990 em diante, a OCDE se define como:

OCDE. Avaliação do processo orçamental em Portugal: Relatório da OCDE, 2008

A OCDE é um fórum único onde os governos de 30 democracias cooperam para enfrentar os desafios económicos, sociais e ambientais da globalização. A Organização está igualmente na vanguarda dos esforços para ajudar os governos a compreender e corresponder a novos desenvolvimentos e preocupações como a governação corporativa, a economia na sociedade da informação e os desafios do envelhecimento da população. A OCDE proporciona um quadro onde os governos podem comparar experiências sobre políticas desenvolvidas, procurar respostas para problemas comuns, identificar boas práticas e contribuir para coordenar as políticas nacionais e internacionais (OCDE, 2008, p. 2).

Quanto às atuais recomendações para o financiamento da educação aos seus países-membros¹², a OCDE desenvolve estudos que perpassam por trocas de experiências e ideias desenvolvidas nos países-membros. Com intuito de apreender algumas das recomendações para as políticas de financiamento e gestão da educação, na seção 3, no item 3.2.1, que trata sobre o Relatório Avaliação do processo orçamental de Portugal, examino os esforços para a introdução de um planeamento do orçamento orientado para o **desempenho e responsabilização pelos resultados**, guiado pela pressão de diminuir as despesas públicas por meio de uma melhoria na eficiência. Deste

¹² Os países membros da OCDE são: a Alemanha, a Austrália, a Áustria, a Bélgica, o Canadá, a Coreia, a Dinamarca, a Espanha, os Estados Unidos, a Finlândia, a França, a Grécia, a Hungria, a Irlanda, a Islândia, a Itália, o Japão, o Luxemburgo, o México, a Noruega, a Nova Zelândia, os Países Baixos, a Polónia, Portugal, o Reino Unido, a República Checa, a República Eslovaca, a Suécia, a Suíça e a Turquia.

modo, o governo integrou em suas ações uma avaliação da administração pública, coordenado pelo Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP)¹³. Para dar conta de implementar essa reforma, a OCDE deixou claro que as recomendações são postuladas no contexto mais abrangente da experiência da OCDE e enfatizou com clareza:

OCDE. Avaliação do processo orçamental em Portugal: Relatório da OCDE, 2008

[...] no desempenho requer mudanças fundamentais nos processos de responsabilização e nos processos orçamentais, mas requer também alterações nas atitudes culturais e nos comportamentos dos indivíduos e das organizações (OCDE, 2008, p. 76).

A recomendação central nesse documento é de que o processo orçamental do Estado deve ir além da implementação da estrutura por Programas e basear-se na informação sobre o desempenho produzido, sendo um sistema orçamental flexível baseado nos resultados e no desempenho:

OCDE. Avaliação do processo orçamental em Portugal: Relatório da OCDE, 2008

A maioria dos países da OCDE produz uma combinação de informação sobre resultados e impactos das políticas, embora as respectivas ponderações sejam variáveis. Assim, é importante desenvolver avaliações de desempenho focadas em resultados e não apenas em impactos socioeconómicos, especialmente nas fases iniciais da reforma do processo orçamental. A maioria dos governos também complementa a medição do desempenho com avaliações (OCDE, 2008, p. 85).

Um aspecto crucial está no sistema de avaliação do desempenho das equipas gestoras da administração pública por meio de concessões de mérito, de incentivos aos que melhor obtiverem resultados em suas administrações setoriais. Assim, em 2007 aprovou-se a legislação que estabeleceu o SIADAP, que entrou em vigor em janeiro de 2008. Configurou-se em uma reforma complexa com diversos objetivos. A principal finalidade foi a promoção de avaliações do desempenho e de uma maior transparência na atuação dos organismos públicos por meio da publicitação dos resultados por estes

¹³ Informações sobre a Gestão Integrada da Avaliação de Desempenho da Administração Pública que operacionaliza o SIADAP 123 encontram-se aqui: <<https://www.siadap.gov.pt/Paginas/Publicas/Siadap.aspx>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

alcançados. A avaliação mede o desempenho a três níveis: a) SIADAP 1: organismos da administração pública; b) SIADAP 2: dirigentes (cargos de direção superior e intermédia); e, c) SIADAP 3: trabalhadores (OCDE, 2008). A distinção ao mérito assumiu três formas, de acordo com a sugestão da OCDE:

OCDE. Avaliação do processo orçamental em Portugal: Relatório da OCDE, 2008

- Primeiro, um aumento das percentagens máximas dos dirigentes intermédios e dos funcionários que podem receber os níveis mais elevados de menção qualitativa na sua avaliação individual (respectivamente relevante e excelente).
- Segundo, um reforço de dotações orçamentais para financiar mudanças de posições remuneratórias dos funcionários, ou a atribuição de prémios.
- Terceiro, obter reforços orçamentais para desenvolver novos projectos que contribuam para a melhoria do desempenho (OCDE, 2008, p. 94).

As políticas recomendadas pela OCDE para o processo de elaboração e cumprimento orçamental público priorizam encaminhamentos centrados na visão estratégica de mercado, com vistas a “[...] melhorar o foco nos clientes e utilizadores finais dos serviços [...] podiam ser estabelecidos princípios comuns de serviço ao cliente e padrões de qualidade de prestação de serviço, aos quais todos os funcionários públicos aderissem” (OCDE, 2008, p. 95). Sendo assim, propõem que os encaminhamentos para os padrões de qualidade de gestão e do serviço a clientes, sejam definidos pelo governo por meio dos padrões internacionais de sistemas de gestão de qualidade e a Estrutura Comum de Avaliação (*Common Assessment Framework*)¹⁴ europeia, que resultou da cooperação entre os Ministros da União Europeia responsáveis pela Administração Pública (OCDE 2008; PORTUGAL, 2007a).

Ao encerrar este item, ressalto que a OCDE tem sido uma organização que atua de forma direta nas definições políticas para a educação em Portugal

¹⁴ A Estrutura Comum de Avaliação (*Common Assessment Framework ou CAF*) é uma ferramenta da Gestão da Qualidade Total inspirada no Modelo de Excelência da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (*European Foundation for Quality Management ou EFQM*) e no modelo da Speyer, Universidade Alemã de Ciências Administrativas. Baseia-se na premissa de que as organizações deverão atingir resultados excelentes ao nível do desempenho, bem como na perspectiva dos cidadãos, que são denominados pelo instrumento, de clientes, colaboradores e também na sociedade, quando têm lideranças que conduzem a estratégia, o planeamento, a gestão de pessoas, as parcerias, os recursos e os processos, que instrumento poderá analisar (PORTUGAL, 2007a).

desde sua adesão. As políticas recomendadas para o financiamento e gestão do ensino básico público centraram-se nos aspectos da otimização de recursos e gasto social. Deste modo, é recorrente uma política de focalização, com gerenciamento flexível na administração pública, com vistas a avaliar, medir e buscar índices competitivos entre seus membros, insistindo em um processo de incessantes reformas, que muitas vezes não trazem efetivas mudanças ou algo novo para o cenário educativo.

4.2.3 União Europeia: mandato educativo no contexto de crise econômica

A União Europeia é uma parceria econômica e política com aspectos e alianças únicas entre os 27 países europeus que, em conjunto, abrangem grande parte do continente europeu. O projeto europeu da UE deu os primeiros passos no pós-Segunda II Guerra Mundial com o intuito de promover a segurança no continente. Os europeus queriam assegurar-se de que uma guerra mundial com tais destruições jamais se repetiria. Depois da guerra, a Europa foi dividida entre Leste e Oeste e assistiu-se ao início da Guerra Fria, que durou 40 anos. As nações da Europa Ocidental criaram o Conselho da Europa, em 1949. Tratou-se de um primeiro passo para uma cooperação que os seis países¹⁵ desejavam aprofundar. O principal objetivo era o reforço da cooperação econômica guiado pelo pressuposto de que os países com relações comerciais estreitas eram economicamente dependentes e que tal ajuda e parceria evitaria conflitos (UNIÃO EUROPEIA, 2011). Os líderes fundadores¹⁶ que inspiraram a criação da União Europeia foram desde combatentes da resistência a advogados. Na Declaração de Schuman¹⁷, proferida em 09 de maio de 1950 pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, o francês Robert Schuman (1886-1963) propunha a criação da Comunidade

¹⁵ Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

¹⁶ Foram os líderes fundadores da União Europeia: Konrad Adenauer (1876-1967), Joseph Bech (1887-1975), Johan Willem Beyen (1897-1976), Winston Churchill (1874-1965), Alcide De Gasperi (1881-1954), Walter Hallstein (1901-1982), Sicco Mansholt (1908-1995), Jean Monnet (1888-1979), Robert Schuman (1886-1963), Paul-Henri Spaak (1899-1972) e Altiero Spinelli (1907-1986). No site <http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/index_pt.htm#box_1>, encontra-se disponível um vídeo sobre a vida de cada membro fundador.

¹⁷ O discurso proferido por Robert Schuman. Ver: A Declaração Schuman de 9 de maio de 1950. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pt.htm>. Acesso em: 20 maio 2012.

Europeia do Carvão e do Aço (CECA) com vistas a instituir um mercado comum do carvão e do aço entre os seis países fundadores, como propala a Declaração em 1950:

DECLARAÇÃO DE SCHUMAN (1950)

A Europa não se fará de uma só vez, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem primeiro uma **solidariedade** de facto. A união das nações europeias exige que seja eliminada a secular oposição entre a França e a Alemanha: a acção deve envolver principalmente estes dois países. Com esse objectivo, o Governo francês propõe actuar imediatamente num plano limitado, mas decisivo: « [...] propõe subordinar o conjunto da produção franco-alemã de carvão e de aço a uma Alta Autoridade comum, numa organização aberta à participação dos outros países da Europa.» Colocar em comum as produções de carvão e de aço garantirá imediatamente o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento económico, primeira etapa da federação europeia, e mudará o destino de regiões durante muito tempo condenadas ao fabrico de armas de guerra, das quais foram as primeiras vítimas. [...]. A criação desta poderosa unidade de produção aberta a todos os países que nela queiram participar permitirá fornecer a todos os países que a compõem os elementos fundamentais da produção industrial em condições idênticas, e lançará os fundamentos reais da sua **unificação econômica** (Grifos nossos).

O projeto de **unificação econômica** pela União Europeia fundou-se acompanhado e velado com o discurso de **solidariedade**. Essa ideologia galgou força nas décadas seguintes, e posteriormente, na década de 1990, se consolidou, como já demonstraram Shiroma (2001), Gentili (1998), Gentili e Silva (1995) em suas investigações que desnudaram a presença da substituição de discursos e suas armadilhas retóricas nas políticas dos organismos internacionais ao longo das décadas. No início do século XXI, o discurso modificou-se, e o que anteriormente era pautado na **igualdade** e **equidade**, **qualidade total** e **qualidade social** passou para um discurso pautado na **inclusão e coesão social**, **solidariedade**, **oportunidade**, **autonomia responsável**, **aprendizagem ao longo da vida** e **comunidade**. Desse modo, esses quesitos começaram a ser mencionados com frequência em relatórios da área social de organismos internacionais e regionais.

Na área social, as políticas da União Europeia, para justificar as suas propostas de reforma, apresentaram a educação e a empregabilidade como

saída para o desenvolvimento econômico. Shiroma (2001) e Rodrigues (2008) assinalam que a ênfase norteou a promoção da inclusão e a formação de capital humano. Assim, a educação ganhou centralidade nas políticas, embora não prioridade. Derivou desse movimento a difusão do ideário de educação ao longo da vida.

Atualmente, a UE é considerada um mercado único, tendo o euro como moeda comum. O objetivo inicial era ser uma união puramente econômica, o que hoje se converteu em uma organização ativa em inúmeras áreas, que vão desde a ajuda ao desenvolvimento econômico até ao ambiente. Durante meio século, a UE se propôs na garantia para a paz, a estabilidade e a prosperidade e na melhoria dos níveis de vida na Europa com a eliminação das barreiras entre as fronteiras dos países que a constituem. Baseia-se nos princípios do Estado de Direito e determina suas medidas em tratados, da qual afirma adotar uma prática voluntária e democrática de aprovação. Neles estão consagrados os objetivos da UE em numerosos domínios de intervenção (UNIÃO EUROPEIA, 2011).

Em 1986, com a presidência de Jacques Delors na Comissão Europeia (1985-1995), foi publicado o Livro Branco, que estabelecia um mercado interno único europeu e que foi consagrado no *Acto Único Europeu* (AUE, 1986) assinado em Luxemburgo em 1986 e com a entrada em vigor no dia 01 de julho de 1987. O objetivo centrou-se na promoção da expansão industrial e comercial no interior de um amplo espaço econômico unificado, consistindo-se em “estabelecer progressivamente o mercado interno durante o período” (1986 a 1992). O mercado interno foi definido como um espaço sem fronteiras internas, no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais foi assegurada no presente Tratado. Previu uma política comunitária de coesão econômica e social a fim de contrabalançar os efeitos da realização do mercado interno nos Estados-Membros menos desenvolvidos e de atenuar as discrepâncias de desenvolvimento entre as regiões.

O *Acto Único Europeu* (AUE) de 1986 previa a aplicação de programas-quadro plurianuais adotados pelo Conselho por unanimidade. O Artigo 30º previu que os Estados-Membros se esforçassem para formular e aplicar em comum uma política externa europeia. Para o efeito, os países-membros deveriam assumir o compromisso de se consultarem mutuamente sobre

qualquer questão de política externa que fosse de interesse para a segurança dos Estados-Membros (AUE, 1986).

Por meio da criação de novas competências comunitárias e da reforma das instituições, o AUE estabeleceu uma transformação do mercado comum em um mercado único, em 1 de janeiro de 1993 e ainda preparou terreno para a integração política e para a União Econômica e Monetária, posteriormente instituídas pelo Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia (ACTO ÚNICO EUROPEU, 2012).

Posteriormente, acompanhado por modificações oriundas da própria história como a queda do muro de Berlim em 1989, a democratização entre os países, a adesão de outros países à UE, alterações ocorreram na condução da política da UE por meio dos Tratados, nos quais as principais alterações se encontram na síntese:

Síntese das alterações nos Tratados posteriores

Tratado da União Europeia, denominado “Tratado de Maastricht” (1992):

Congrega num todo, que designa por União Europeia, as três Comunidades (Euratom, CECA e CEE) e as cooperações políticas institucionalizadas nos domínios da política externa, da defesa, da polícia e da justiça. A CEE passa a ser designada por CE. Além disso, este Tratado cria a União Econômica e Monetária, institui novas políticas comunitárias (educação, cultura, cooperação para o desenvolvimento e coesão) e alarga as competências do Parlamento Europeu (procedimento de co-decisão).

Tratado de Amesterdão (1997):

Este tratado permitiu alargar as competências da UE por meio da criação de uma política comunitária de emprego, a comunitarização de uma parte das questões que eram anteriormente da competência da cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos, as medidas destinadas a aproximar a União dos seus cidadãos e a possibilidade de formas de cooperação mais estreitas entre alguns Estados-membros (cooperações reforçadas). Alargou o procedimento de co-decisão, bem como a votação por maioria qualificada e introduziu a simplificação e a uma nova numeração dos artigos dos tratados.

Tratado de Nice (2001):

Foi essencialmente consagrado ao “remanescente” de Amesterdão, ou seja, aos problemas institucionais ligados ao alargamento que só foram parcialmente solucionados em 1997. Trata-se da composição da Comissão, da ponderação dos votos no Conselho e do alargamento dos casos de votação por maioria qualificada. Simplifica e facilita igualmente o recurso ao procedimento de cooperação reforçada e

torna mais eficaz o sistema jurisdicional.

Tratado de Lisboa (2007):

Esse tratado implementou amplas reformas. Destituíu a Comunidade Europeia, eliminou a antiga arquitetura da UE e efetuou uma nova repartição das competências entre a UE e os Estados-Membros. O modo de funcionamento das instituições europeias e o processo de decisão foram igualmente sujeitos a modificações. O objetivo foi melhorar a tomada de decisões numa União alargada entre 27 Estados-Membros. O Tratado de Lisboa introduziu reformas em várias políticas internas e externas da UE. Permitiu que as instituições legislassem e tomassem medidas em novos domínios políticos (ACTO ÚNICO EUROPEU, 2012).

Cabe evidenciar que nesse mesmo período o documento que tomou grandes proporções para assentar as políticas na área da educação foi o “Relatório Educação para o Século XXI: um tesouro a descobrir” (DELORS, 1998), o Relatório *Jacques Delors*, que presidiu a Comissão Internacional desse estudo, sendo também, presidente da Comissão Europeia no mesmo período. Nessa relação, como já reporteí na Seção 4, item 4.1.1, evidenciam-se estreitas alianças entre a União Europeia e a Unesco por meio da apropriação dos valores basilares instituídos por representantes da própria Comissão Europeia e que lideraram e participaram da elaboração desse documento.

Atualmente, a UE afirma que seus valores se assentam na dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de Direito e respeito pelos direitos humanos (ACTO ÚNICO EUROPEU, 2012) desde a assinatura do *Tratado de Lisboa*¹⁸ em 2009.

Esses direitos primeiramente foram reunidos na Carta dos Direitos Fundamentais (2000), os quais compõem 54 artigos, e que as instituições europeias têm a obrigação legal de respeitar, bem como os países da UE devem aplicá-los em suas legislações.

Outro objetivo da UE é precisamente desenvolver o mercado único para garantir que os europeus possam tirar o máximo partido desse importante recurso e alavancar a economia do continente. A ênfase da atuação da UE está inserida na empregabilidade e no capital humano por meio da coesão

¹⁸ O Tratado de Lisboa alterou o Tratado da União Europeia e o Tratado que instituíu a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007. Em 2009 ocorreu uma reformulação e o Tratado que instituíu a Comunidade Europeia passou a chamar-se *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* (n.º 1 do artigo 2.º do Tratado de Lisboa). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>>. Acesso em: 5 out. 2012.

econômica e social. Nesse caso, a coesão social, de acordo com Rodrigues (2008, p. 97), é indicada como um antídoto, uma espécie de solução para a crise das relações sociais, “[...] explicada como decorrente da intolerância e desconsideração do pluralismo, numa abordagem que confere à cultura o *status* de categoria explicativa da crise”.

As fontes da UE que constituem seu orçamento trata-se de uma percentagem do produto nacional bruto de cada Estado-Membro, dos direitos de importação aplicados a produtos provenientes de países terceiros, ou seja, dos direitos aduaneiros e direitos niveladores e ainda de um percentual do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) cobrado por cada país. Como exemplo, na Figura 10 visualizamos as previsões das receitas formuladas no ano de 2010:

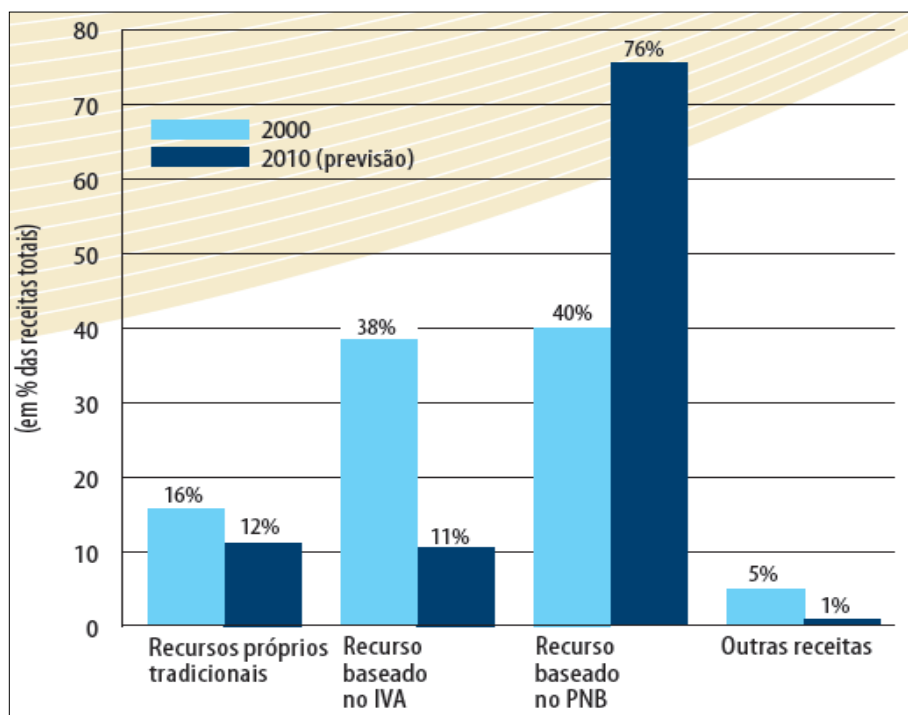


Figura 10: Recursos do orçamento da União Europeia (2010)

Fonte: UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 6.

Na Figura 10 apresentado no documento (UE, 2010), observo que os *Recursos Próprios Tradicionais (RPT)* em 2010 constituiriam aproximadamente 12% dos direitos cobrados nas importações de produtos provenientes de países terceiros. Quanto ao recurso baseado no Imposto sobre o *Valor Acrescentado (IVA)*, representou 11% das receitas totais. Já o recurso com base no *Rendimento Nacional Bruto (RNB)* decorreu de uma percentagem uniforme que foi aplicada ao RNB de cada Estado-Membro. Atualmente, essa é a fonte de receita mais importante e correspondeu a 76% das receitas totais.

As *Outras Receitas* referem-se aos impostos pagos pelo pessoal da União Europeia sobre os seus salários, contribuições de países terceiros para determinados programas da União e multas e taxas das empresas que violam as regras da concorrência e legislações. Esses recursos corresponderam a cerca de 1% do orçamento. Assim, em 2010 as receitas totais da União Europeia previstas representaram em torno de 122,9 mil milhões de euros.

Uma questão delicada e recorrente, no âmbito da UE27, é o problema das fraudes¹⁹ ocorridas no orçamento da União Europeia. Diversas notícias revelam problemas dessa natureza nas últimas décadas, como os gastos fraudulentos e manipulações de relatórios no Tribunal de Contas Europeu, e sobre isso paira um silêncio nas investigações. Quanto à “fraude-carrossel”, a atuação da UE é maior no sentido de criar mecanismos na administração fiscal para evitar o impacto gigantesco que ela proporciona em seu orçamento.

Coube à Comissão Europeia o gerenciamento desse orçamento, do qual presta contas ao Parlamento Europeu e define a forma como o dinheiro será gasto em cada ano (UNIÃO EUROPEIA, 2006). De acordo com informações da própria UE, o orçamento representa:

O orçamento da União Europeia: num relance - Em que é que se gasta o dinheiro? (UNIÃO EUROPEIA, 2010)

[...] cerca de 1% da riqueza nacional da União, ou seja, cerca de 244 euros por cidadão. [...] As acções e os projectos financiados pelo orçamento da União Europeia reflectem as prioridades estabelecidas pela União num dado momento, as quais são agrupadas segundo seis grandes categorias de despesas (conhecidas como «rubricas») e em 31 diferentes domínios de intervenção.

¹⁹ Destaco algumas notícias sobre o caso de fraudes na UE: UE vai mudar regras do IVA para combater a fraude-carrossel (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 2007); Impostos: Ministro das Finanças diz que fraude fiscal aos impostos na UE pode ameaçar Estratégia de Lisboa (EXPRESSO, 2007); UE/Finanças: Bruxelas ataca “fraude carrossel” no IVA (EXPRESSO, 2008) e Polémica sobre o controlo do orçamento europeu (PRESSEUROPE, 2011).

Quanto às influências da UE na coordenação de políticas para a educação, destaco a atuação do Fundo Social Europeu (FSE) na gestão e co-financiamento da Educação, principal instrumento financeiro da UE que permite estabelecer objetivos e estratégias no âmbito das políticas de emprego por meio da melhoria nos níveis de educação e qualificação dos cidadãos. O FSE foi instituído no Tratado de Roma em 1957. Suas atribuições são executadas com a parceria e consentimento dos Estados-Membros. Em Portugal, conforme o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE, 2012), desde 1986 o FSE tem apoiado políticas nacionais para educação, formação e emprego, inclusão social.

Ao encerrar esta seção, ressalto que a análise documental aqui proposta considerou que as orientações políticas para o financiamento e gestão da educação, expressas nos documentos, são conteúdos de um discurso que é prática política e ideológica (FAIRCLOUGH, 2001). Os discursos estão expressos nos documentos como a própria prática-política que se estabelece sob suas concepções: o discurso é expressão da realidade social e um dos elementos dessa constituição nas relações sociais. Fairclough (2001, p. 94), ao explicitar uma análise do discurso textualmente orientada, sinaliza que o discurso como **prática-política** e **prática-ideológica** pode ser entendido:

[...] como prática política estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre as quais existem relações de poder. O discurso como prática ideológica constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder. O discurso como prática ideológica constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder.

Outro aspecto a considerar é a existência da intertextualidade no discurso das OOs, pois o texto, nos documentos, é aqui tomado como estado determinado de um processo discursivo. Apresenta uma organização em que estabelece a relação da língua com a história na produção de sentidos e do sujeito, no caso as classes sociais em sua relação com o contexto histórico-social. Como preconizou Bakhtin (1992, p. 282), “[...] a língua penetra na vida através dos enunciados concretos que a realizam, e é também através dos

enunciados concretos que a vida penetra na língua”. Portanto, o discurso no texto tende a ser uma espécie de tecido em que a voz do enunciador soma-se a outras. Por meio explícito ou implícito, falas, palavras, ideias, conceitos adentram nos documentos sob as palavras do enunciador – os organismos multilaterais e os diversos sujeitos envolvidos na elaboração do documento. Uma parcela do que está contido nos documentos é repetição de outros ditos e escritos anteriormente proferidos por teorias ideológicas, econômicas, filosóficas, entre outros, que se relacionam na trama que compõe as relações sociais e os interesses de classe.

Não há discurso constitutivamente monológico, pois toda palavra é dialógica, todo discurso que é dito é um já-dito (BAKHTIN, 1988). O conceito de intertextualidade presente nos documentos internacionais das OOs é uma condição de existência do próprio discurso. Os documentos, considerado textos e discursos, participam do processo de produção de outros textos, de outros discursos, constituindo-se em uma cadeia contínua de não-consumação dos discursos (KOCH, 1997). Fairclough (2001, p. 113-114) corrobora com Bakhtin (1988) ao definir que a intertextualidade é “[...] a propriedade que têm os textos de ser cheios de fragmentos de outros textos, que podem ser delimitados explicitamente ou mesclados e que o texto pode assimilar, contradizer, ecoar ironicamente, e assim por diante”.

No contexto das políticas para o financiamento e gestão do ensino básico ao longo da década de 1990 em Portugal, as diretrizes políticas operacionalizadas foram baseadas em metas econômicas para o ajuste fiscal. Houve uma nítida vantagem em favor dos defensores da retirada do Estado, de suas funções e papéis. Esse debate acerca do novo papel do Estado e das novas funções a assumir nessa conjuntura de crise esteve coerente com uma visão econômica prevalecente da associação direta entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social. Os argumentos e discursos provenientes dos defensores do mercado expressaram a intertextualidade nas orientações políticas provenientes dos organismos.

Visualizo as categorias políticas recorrentes para a política de financiamento e gestão do ensino básico público presentes nas recomendações das OOs e redes sociais, no caso a rede IWGE. Elenco as seguintes categorias que acabam por imbricar-se:

UNESCO/ IIEP/IWGE	Banco Mundial	OCDE	UE
Laboratório de ideias	Cooperação técnica e multilateral	Coordenação	Cooperação Econômica
Otimização dos gastos*	Focalização	Focalização	Desenvolvimento Econômico
Mais recurso privado	Prioridade	Prioridade	Empregabilidade
Novas medidas de captação de recursos	Controle dos gastos públicos	Controle	Coesão Econômica e Social
Focalização/ Prioridade		Descentralização/ Regionalização	Controle
Parceria**		Desempenho/Avaliações/ Resultados	
Benchmarking Eficiência e eficácia		Visão estratégica de mercado	

***Otimização dos gastos:** inclui as recomendações pautadas no que explicitam como sendo *Co-financiamento: Menos recurso público* (UNESCO/IIEP/IWGE),

****Parceria:** Doações entre os países (UNESCO/IIEP/IWGE), Relação Público e Privado, Investimento individual (UNESCO/IIEP/IWGE).

Quadro 16: Categorização das políticas para o financiamento e gestão do ensino básico em Portugal (1990-2010)

A política para o financiamento e gestão do ensino básico, enquanto programa de ação governamental que foi implementado por um governo, nasceu no âmbito de uma agenda globalmente estruturada (DALE, 2004) e que se define primeiramente no contexto global, nas relações de participação de Portugal junto às OOs e redes sociais por meio de recomendações políticas que foram acatadas.

5 CONCLUSÃO: AS PROXIMIDADES E DISTANCIAMENTOS NA POLÍTICA PARA O FINANCIAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E PORTUGAL

Cansamo-nos de tudo, exceto de compreender. O sentido da frase é por vezes difícil de atingir. Cansamo-nos de pensar para chegar a uma conclusão, porque quanto mais se pensa, mais se analisa, mais se distingue, menos se chega a uma conclusão.

Fernando Pessoa (2011, p. 83).

Nesta tese, o objeto de pesquisa foi a relação indissociável da política para o financiamento e gestão da educação básica no Brasil e do ensino básico em Portugal. Por meio de uma análise documental de textos oficiais e internacionais, propus-me a comprovar as interfaces entre as bases teóricas, políticas e ideológicas que sustentam as prescrições de políticas para o financiamento e gestão da educação oriundas da relação que esses países estabelecem com as OOs selecionadas, no período de 1990 até o limite do ano de 2010, ano em que se iniciou a tramitação do novo Plano Nacional de Educação no Brasil (PL n^o 8.035/2010).

Considero que as políticas públicas produzem efeitos sobre a economia e a sociedade e, concomitantemente, são forjadas em decorrência da própria dinâmica do capitalismo, nas interrelações entre Estado, política e sociedade. Os textos nos documentos oficiais e internacionais expressam a ordem dominante por meio de uma lógica racional e precisa, que visa a estabelecer uma articulação entre as regulações e as ações a serem desenvolvidas nos países, são produtos e produtores de orientações políticas para a educação.

A difusão e promulgação desses textos repercutem como arautos de mudanças ou inovações, que deverão ou não ser colocadas em prática no contexto educativo em ambos os países investigados. Denomino esse mecanismo como parte de um processo da gestão das políticas públicas sociais, nomeadamente na educação. Sobre esse aspecto, considero a afirmação de Oliveira (2011) ao pontuar que essa gestão assume dinâmicas de articulação que perpassam o nível macro e micro de construção de políticas. Tais políticas se fundamentam em contínuas demandas de confrontação,

negociação, compromissos e acordos entre parceiros e seguem uma coerência global.

Ao discutir especificamente sobre o objeto investigado, parti do pressuposto de que as diretrizes formuladas por diferentes governos podem ser semelhantes no contexto em que impera um processo de *homogeneização* das políticas educacionais (DOURADO, 2010), ou como denominam Dale (2004) e Roberston; Dale (2001), uma **agenda globalmente estruturada** para educação. Há conjuntos de normas, discursos e instrumentos que são elaborados no âmbito internacional, na relação de mercado econômico mundial com países centrais, os oligopólios de conglomerados transnacionais juntamente com os Estados. Essas medidas adaptadas se tornam uma proposta nacional-local mediante a existência de uma dependência política, econômica, geoestratégica com os denominados países periféricos, no caso específico Brasil e Portugal – que se denomina processo de regulação transnacional, uma política de controle.

Maroy (2011) propala que os modos de regulação das políticas são atividades de governança de um sistema que caminha lado a lado com as políticas relativas ao financiamento da educação ou com a produção propriamente dita do serviço educativo. O que implica considerar que “[...] um regime de regulação compõe diversos modos de regulação institucionais, cuja articulação e relativa importância podem variar de um país a outro” (MAROY, 2011, p. 23).

Uma análise da agenda de governo nesses países indicou mais semelhanças do que diferenças, pois há uma convergência nos modos estruturais da regulação dos sistemas educativos nacionais no contexto da mundialização do capital, todavia, desencadeados por esse processo de regulação transnacional, no qual a influência externa se dá mais por meio de um processo decisório das políticas, como também pelo controle de sua execução do que por imposição de modelos e soluções comuns para a gestão dos sistemas educativos (BARROSO, 2006).

A apresentação dos pressupostos históricos e políticos da educação no Brasil e em Portugal, suas fontes de financiamento para a educação básica e ensino básico, sua estrutura legal e orçamental e a dinâmica proveniente da atuação das OOs fez-se necessária para compreender a totalidade das

contradições sociais e o desenvolvimento histórico que engendra o objeto em cena.

Os estudos oriundos de Portugal cercearam de maiores detalhes; uma vez que como estrangeira não residente naquele país desconhecia questões que ora poderiam parecer óbvias. Portanto, houve a necessidade de compreender algumas especificidades da própria dinâmica do sistema de ensino nesse país para chegar a uma espécie de mapeamento que me possibilitasse tecer comparações com o Brasil.

Parto do princípio de que no contexto de mundialização do capital e seu metabolismo, forma de desenvolver-se e manter-se, produz e reproduz sua própria contradição em processo. As crises cíclicas ocorrem com o intuito de engendrar novas reorganizações para manter o capital elevado e se autonutrir.

Envolvidas nessa dinâmica, as políticas públicas para a área social, nomeadamente as políticas para o financiamento da educação, não têm sido prioridade dos governos nesse cenário. Apesar de encontrar recomendações prescritas pelo Conselho Nacional de Educação em Portugal (PORTUGAL, 2007a, p. 163) de que o investimento financeiro na educação deve aumentar para que se faça “[...] da educação de cada um e de todos os cidadãos (do nascimento à morte) o cerne do desenvolvimento social” e apesar ainda de encontrar nos discursos oficiais a profecção de ótimos resultados originados das supostas prioridades governamentais.

As estratégias utilizadas pelos governos estão centradas e mascaradas por políticas econômicas que visam ao desenvolvimento sustentável das economias dos principais blocos econômicos. Infelizmente essa política é que tem sido a prioridade: *A educação está para a economia, assim como a economia está para o capital*. Isso fica evidente quando se estabelece a amálgama entre economia e educação, cimentada em enunciados proferidos nos documentos oficiais do próprio governo. O “pêndulo” paira sua direção para a economia:

A educação e a formação tem o papel crucial no cumprimento do objectivo central da Estratégia de Lisboa, o de fazer da União Europeia a mais competitiva economia baseada no conhecimento, com desenvolvimento económico sustentável, mais e melhores empresas e maior coesão social (PORTUGAL, 2007a, p. 9).

Denoto que as “novas” dinâmicas de produção, reprodução e acumulação do capital, impulsionadas pela financeirização, deixam o Estado livre para estimular medidas que devolvam ao capital a sua liberdade. Nesse sentido, aplicam-se as drásticas políticas de austeridade, desregulamentação, privatização e liberalização do mercado mundial que afetarão exclusivamente a área social e as classes sociais desfavorecidas. Assistimos, assim, ao declínio do Estado-Providência para uma configuração de Estado mínimo, com a diretiva voz de arauto do neoliberalismo e uma atuação do Estado gestor e avaliador na área social. O Estado retirou-se da área social, modificou seu modo de intervir com “[...] menos responsabilidade direta, mais pilotagem à distância em parceria com os atores da sociedade civil, mais avaliação da eficácia e da eficiência da ação pública” (LESSARD, 2011, p. 54-55).

Como estratégia econômica, o Estado canalizou seus investimentos para o setor produtivo e os investimentos para a educação ficaram à mercê das parcerias entre o setor público e privado, investimento das famílias, financiamentos pessoais para custear os estudos e responsabilidade social de empresas que acabam por “cooperar” com a área social e obter isenções de impostos e espaço garantidos no mercado econômico. Predominou um *fazer mais com menos recursos* e otimizaram-se os gastos por meio de uma gestão estratégica e flexível nas escolas. Em outras palavras, o Estado se reformou e passou a administrar a área social sob os princípios da empresa privada, calcado no ideário do *new public management* (NPM). Esses princípios corroboraram para a desregulamentação da atividade econômica e social e conduziram a responsabilização da educação aos cidadãos e setor privado.

Com a atual crise na economia europeia, a situação da educação não é diferente do *status quo* definido por essa crise. Os resultados das políticas educativas desenvolvidas nas últimas duas décadas denotam um atraso educativo tanto no Brasil como em Portugal quando comparados aos índices conquistados pelos outros países de contextos econômicos mais desenvolvidos. De fato, a crise é de conjuntura global, é uma crise da mundialização do capital e nenhum governo de esquerda poderia solucioná-la em sua plenitude diante de uma ordem econômica mundial exploratória e neoliberal instalada.

As definições para as políticas educativas no Brasil e em Portugal estão sendo tratadas, como afirmei, por meio de uma agenda globalmente estruturada para educação. Esta define e fixa prioridades comuns, porém com algumas diferenças no contexto local em cada país, pois há determinações específicas no contexto histórico entre as realidades diferentes, nuances diferenciados relativos à sua posição na divisão internacional do trabalho. Em Portugal, a composição dessa agenda comum ocorre no âmbito da participação dos países junto às OOs internacionais e governamentais e redes sociais. No Estado atual, a função local dos gestores e “planificadores” da educação, ou seja, as instâncias da administração pública que definem o planejamento da gestão educacional em um país ficam secundárias no processo. Isso as torna reprodutoras de políticas já legitimadas. Sua atuação e atividade acabam por ser restritas e por ter que apoiar as interfaces privadas (*think tanks* e fundações) ou internacionais (União Europeia, OCDE, Banco Mundial e UNESCO).

No bojo da configuração de políticas de ajustes estruturais que se transfiguram por políticas sociais, o neoliberalismo conduziu em Portugal as políticas educacionais sustentadas teoricamente nas argumentações centradas na visão de mercado, empreendedorismo, formação de capital humano, coesão social e responsabilidade social. Nessa relação, a indústria cultural representou o canal de voz para fazer chegar os enunciados e discursos neoliberais aos ouvidos e mente dos cidadãos e fazê-los aceitar e acatar que os problemas sociais estão nos indivíduos e não na ordem social desigual e exploratória que o país apresentou. O falseamento da realidade, o caos estabelecido na ordem social, a falta de emprego e a expectativa futura de vida acabam por gerar nos cidadãos um comportamento questionador. Após a crise de 2008, os movimentos e ações da população portuguesa têm sido mais questionadores, o que ainda não emperra que as demandas do capital descontinuem e se desintegrem.

Já no Brasil, a hipótese de comparação que aqui ressalto é de uma maior passividade nas mobilizações contrárias às imposições das políticas econômicas. O contexto de uma crise controlada e mascarada, em outras palavras, “acostumada”, gera a passividade, o que também produz a ausência de organização política coletiva para requererem transformações. Muitos

intelectuais, incluindo os denominados esquerda e também os que atuam como gestores e teóricos da educação, “cedem” às políticas impostas na crise do capital. Envolvem e participam da elaboração de estudos que favorecem a reprodução do *status quo*, a manutenção da ordem. Uma prática que também observei em Portugal. O que cabe resguardar as análises preconizadas por Gramsci (2006) nos Cadernos do Cárcere, nos quais a principal função dos intelectuais reside na formação de uma nova moral e de uma nova cultura, que podem ser entendidas como uma contra-hegemonia, já que o objetivo final das lutas organizativas, de acordo com Gramsci (2006), seria, em seu momento histórico, o socialismo.

Enfatizo que as políticas educativas deveriam prioritariamente visar a uma perspectiva da formação humana para a emancipação, na qual a educação é o desenvolvimento do pensamento e da ação contra-hegemônica. A política para o financiamento e gestão da educação básica no Brasil e do ensino básico em Portugal mostra-se subserviente aos anseios desse capital mundializado, mas ela também pode ser fruto de conquistas dos intelectuais orgânicos. As políticas emergenciais para um país periférico e semiperiférico, competidor no mercado internacional, membro das cúpulas internacionais e que fazem concessões políticas, vislumbram características peculiares da nossa época. Na sua essência, afirmo que apenas ampliou-se na territorialização do capital. De certa forma, o papel das OOs na divulgação e promoção de diretrizes, orientações para o desenvolvimento da educação em nossos dias encontra apoio na compreensão da categoria ampliada que Gramsci (2006) apontou já no século XX com a categoria dos **intelectuais orgânicos**:

No mundo moderno, a categoria dos intelectuais, assim entendida, ampliou-se enormemente. Foram elaboradas pelo sistema social democrático-burocrático, imponentes massas, nem todas justificadas pelas necessidades sociais da produção, ainda que justificadas pelas necessidades políticas do grupo fundamental dominante. [...] O ponto central da questão continua a ser a distinção entre intelectuais como categoria tradicional, distinção da qual decorre toda uma série de problemas e de possíveis pesquisas históricas. [...] (SEMERARO, 2000, p. 22-23).

Diante desse quadro suscetível e instável, quero aqui retomar as duas questões que a análise me levou a focar rumo à compreensão das proximidades e distanciamentos dessa política nos dois países; ou seja, para dar conta de compreender essa problemática, pautei-me nas seguintes indagações:

1. Qual a relação existente entre o financiamento e gestão da educação presentes nos documentos produzidos pelos OOs?
2. Quais os consensos gerais, princípios e orientações para o financiamento e gestão da educação, ao considerarmos as particularidades econômicas do Brasil e de Portugal?

Ao responder a essas indagações, apresento três aspectos quanto à configuração das políticas para a gestão e financiamento da educação básica no Brasil e ensino básico público em Portugal: a) as categorias políticas recorrentes nas recomendações das OOs; b) as aproximações e distanciamentos encontrados nessa política entre Brasil e Portugal; e c) as recomendações das OOs na definição das políticas para o financiamento da educação em Portugal.

Em alguns documentos que analisei, tanto oficiais como internacionais, verifiquei a tendência recorrente de pesquisas e estudos na área das Ciências Humanas e Sociais em que se enquadra a educação cujas produções foram elaboradas por especialistas e técnicos da economia e da administração. São investigações, de ordem apenas avaliativa dos efeitos dos programas e das políticas, que direcionam o foco apenas na averiguação daquilo que não surtiu resultado e que, portanto, deverá ser repensado e abolido.

Não afito que esse tipo de investigação empírica não seja necessário, mas afirmo que essa tendência deveria seguir-se de reflexões que denunciasses as desigualdades e propusessem um real sentido da educação para alcançar resultados para além do desenvolvimento econômico. Portanto, há uma ausência de estudos que proponham a busca do real significado do por que investir mais e melhor na educação a fim de pensar em propostas de políticas não apenas focadas em seus efeitos econômicos. Saliento a necessidade de se pensar em outro sentido para educação que responda de fato à necessidade da classe trabalhadora em Portugal. Urge ampliar o debate

coletivo e definir uma questão óbvia: Para que educar no contexto de luta de classes? Em que sentido a educação poderia colaborar não para a manutenção da ordem, mas para a sua superação?

A Unesco, tanto no Brasil como em Portugal, atua como um laboratório no mundo que produz ideias, que poderão configurar-se em políticas e ações educativas nos países. Promove amplos tratados, canalizados para outros documentos e na dinâmica com outras agências e organizações. O Banco Mundial, além de ser uma agência de financiamento multilateral, também produz estudos de cooperação técnica.

A OCDE atualmente promove intensa participação na condução e coordenação de políticas em Portugal. Já no Brasil, a participação na OCDE ainda é recente em virtude de apenas possuir o convite de aproximar-se dessa organização para uma possível adesão no futuro. Todavia, outras OOs como Unesco, Banco Mundial, IIEP, OEI retomam estudos da OCDE e preconizam recomendações que são recorrentes. Recentemente, a OCDE publicou estudos que avaliam as políticas econômicas, educacionais e seus resultados no Brasil.

Nos seus países-membros, a OCDE funciona como coordenadora das políticas educativas. Seus estudos e recomendações seguem a diretriz de cooperação e suas avaliações das políticas educativas promovem metas e índices que acabam por influenciar a competitividade entre os países. Estimulam assim a ideia de uma democracia participativa, mas que acompanha o empoderamento local, a capacidade dos países em implementar suas políticas locais.

A União Europeia, na dialética entre o global e local, representa, a meu ver, quem exerce a governança no sistema de regulação transnacional na Europa. As legislações e planos orçamentários para a educação em Portugal na atualidade evidenciam que há um direcionamento consolidado com as metas acordadas na UE e nas políticas definidas com a Troika.

Ao evidenciar as categorias políticas recorrentes para o financiamento e gestão do ensino público em Portugal entre as recomendações, como, por exemplo, a **focalização** e a **prioridade**, pontuo que o fato de serem recorrentes e estarem presentes, mesmo havendo diferenças na função e atuação de cada organismo, revela o eixo pautado na visão econômica e de mercado como uma visão comum entre os países. A intertextualidade se faz

presente nas orientações tecidas e que comporão a pauta da agenda globalmente estruturada para a educação. Denominamos intertextualidade a existência do próprio discurso em outros discursos, em outros textos. Os textos participam do processo de produção de outros textos, é uma cadeia contínua de não-consumação dos discursos (KOCH, 1997). Assim, os discursos e enunciações da Unesco estão presentes em outros discursos da OCDE, em redes sociais, em outros organismos internacionais, o que tornam as recomendações recorrentes.

A **focalização** refere-se a uma estratégia política que tem como objetivo limitar os recursos do investimento público para a educação por meio do mecanismo associados à seletividade, à **alocação de recursos** e à **otimização dos gastos**. Concentra mais recursos pautada no que os índices e resultados das avaliações revelam como emergencial: o combate à pobreza, ao analfabetismo, o ensino fundamental, minorias étnicas, educação de mulheres, etc., rompendo com o princípio de universalidade dos direitos. Portanto, valoriza ações e programas de cunho compensatório para o alívio, e não o fim, das desigualdades sociais. A alocação de recursos se configura em um padrão denominado por Soares (2003) pró-cíclico e regressivo, portanto, não é anticíclico. O que permite apenas a existência de mecanismos compensatórios, que colaboram somente para não modificar a estrutura de desigualdade social

As categorias políticas promovem a chamada **coesão social** com vistas a produzir capital humano. Refere-se a uma política de **equidade** que segmenta as políticas sociais. Promove-se assim o que suscita como equidade social e não igualdade social. Na prática, esses termos não podem ser considerados como sinônimos, pois a efetivação da equidade não garante igualdade dos padrões de desenvolvimento, apenas oportuniza um mínimo necessário para que os países possam se inserir racionalmente na competitividade global sem causar ameaças ao equilíbrio do bloco econômico (FONSECA, 1998b), que no caso de Portugal é a União Europeia. Outra categoria recorrente é o **Controle** e **Desempenho**. Essas ações estão imbricadas com a visão estratégica de mercado, e ao serem desenvolvidas na gestão dos gastos públicos, promoverão no Orçamento do Estado (OE), no Plano Plurianual de Investimentos (PPI) das Autarquias em Portugal mecanismos denominados atos de uma gestão autônoma e flexível, mas

movidos pelo motor da **avaliação**, dos indicadores, dos *Benchmarking*, dos padrões recomendados pela UE e OCDE. Acabam, assim, por acatar o que foi imposto— em uma relação hierárquica e verticalizada – pelos órgãos centrais: o enxugamento dos gastos públicos com educação, as junções de freguesias, as agregações das escolas (mega-agrupamentos), a crescente parceria entre público e privado, entre outras ações que denotam a falta de priorização por uma educação verdadeiramente movida por sua função social e uma prioridade do Estado.

Para uma visão geral das categorias políticas recorrentes na linha de frente das recomendações proferidas pelas OOs à política de financiamento e gestão da educação, elaborei um quadro no qual mapeei a atuação das OOs no Brasil e Portugal e em que identifiquei as categorias:

CATEGORIZAÇÃO DAS POLÍTICAS RECORRENTES PARA O FINANCIAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL (1990-2010)				
UNESCO	Banco Mundial	OCDE	PREAL	MERCOSUL
Laboratório de ideias	Cooperação técnica e financeira	Disseminação de indicadores. Rumo ao processo de homogeneização de políticas	Rede social: consultorias e parcerias na disseminação de políticas	Cooperação econômica.
Parceria Solidariedade Mundial Otimização dos gastos Recursos educacionais proporcional à economia Equidade Financiamento Flexível Avaliação e Análise de resultados Descentralização Responsabilidade Social/ Accountability	Focalização Equidade Empoderamento Otimização dos gastos	Focalização Otimização dos gastos Parceria Equidade	Responsabilidade Social/ Accountability Equidade Eficiência/Eficácia Parceira	Equidade Indicadores e avaliação Otimização dos gastos* Descentralização Parceria
CATEGORIZAÇÃO DAS POLÍTICAS RECORRENTES PARA O FINANCIAMENTO E GESTÃO DO ENSINO BÁSICO EM PORTUGAL (1990-2010)				
UNESCO/ IIEP/IWGE	Banco Mundial	OCDE	UE	
Laboratório de ideias	Cooperação técnica e financeira	Coordenação	Cooperação Econômica	
Otimização dos gastos Mais recurso privado Novas medidas de captação de recursos Focalização/Prioridade Parceria Benchmarking Eficiência e eficácia	Focalização/Prioridade Controle dos gastos públicos	Focalização/Prioridade Controle Descentralização: regionalização Desempenho/Avaliações/Resultados Visão estratégica de mercado	Desenvolvimento Econômico Empregabilidade Coesão Econômica e Social Controle	

Quadro 17: Categorização das Políticas para o Financiamento e Gestão da Educação no Brasil e em Portugal (1990-2010)

Quanto às aproximações e distanciamentos encontrados nessa política entre Brasil e Portugal, destaco na comparação: a) as diferenças quanto ao investimento por meio do PIB e as parcerias público e privado na educação; b) as semelhanças nas políticas recomendadas; e c) a ênfase na diminuição da pobreza, focalização e equidade no Brasil e, por outro lado, a ênfase na qualificação, coesão social, equidade e desenvolvimento econômico em Portugal.

Em linhas gerais, os recursos afetos à educação conjugam o total de recursos aplicados em educação como uma porcentagem da riqueza gerada no país (%PIB), a riqueza do país, expressa pelo valor de seu PIB e a quantidade de pessoas em idade escolar. Sem se esquecer de que se deve atender às qualificações da população ativa no país. Amaral (2010) evidenciou em suas investigações um quadro comparativo dos valores do PIB quanto ao recurso financeiro aplicado por pessoa entre Brasil e Portugal:

PIB e população	Brasil	Portugal
%PIB em Educação	4,0	5,5
PIB/PPP (US\$bi)	2024	232
Valor aplicado em educação (US\$bi)	81,0	12,8
População em idade escolar	84.400.000	2.282.031
% População em idade escolar	45	21
US\$ por pessoa em idade escolar	959	5,592

Dados reais de 2008.

Quadro 18: Comparativo dos valores do PIB no Brasil e em Portugal

Fonte: AMARAL (2010) a partir da UNESCO (2010). EUA, CIA (2010), CIA, World Factbook, 2010.

Adaptado pela autora.

Nos dados apresentados por Amaral (2010), observamos que Portugal possui um número de pessoas em idade escolar praticamente 42 vezes menor que o Brasil. A quantidade de pessoas em idade escolar é maior no Brasil em decorrência do próprio espaço territorial e número populacional deste país. Quanto ao parâmetro PIB *per capita* em PPP (*Purchasing Power Parity* – Paridade do Poder de Compra), evidencio que no Brasil se aplica um substancial percentual de seus PIB/PPP em educação de 2024 US\$bi maior que Portugal. Porém, ao examinar o real significado desses percentuais em função dos valores dos PIBs entre esses dois países e suas populações em idades educacionais, verifico que o valor por aluno torna-se maior

em Portugal, praticamente um valor estimado em cinco vezes a mais que no Brasil: investimento por pessoa em idade escolar no Brasil foi de 959 US\$ e em Portugal de 5.592 US\$.

As recomendações políticas, tanto para o Brasil quanto para Portugal, centram-se na **racionalização dos gastos públicos** por meio de uma gestão estratégica nessa área. Para driblar os efeitos dos cortes orçamentários, predomina uma política que incentiva a **parceria com o setor privado**. Em Portugal, isso foi perceptível com o partenariado socioeducativo no nível local, o crescimento da quantidade dos chamados parceiros público-privados e voluntários. A existência de ações privadas no setor público é bem maior em Portugal do que no Brasil. Sugiro aqui uma investigação comparativa. Nesse aspecto, cito as parcerias existentes em Portugal como as empresas responsáveis pela preparação da merenda/alimentação escolar com funcionários ativos no interior das escolares e empresas responsáveis pela contratação de professores que atuam nas atividades de enriquecimento curricular (AEC) e se responsabilizam pela atuação e gestão desses professores sem vínculo efetivo no interior da maioria das escolas em toda a educação escolar em Portugal.

Saliento que a atuação da Unesco e sua relação entre os organismos internacionais na definição das políticas para o financiamento da educação em Portugal possui uma dinâmica de atuação diferenciada se comparada com a atuação dessa agência da ONU no Brasil. Em Portugal, a ação da Unesco atualmente concentra-se na expansão e melhoria da qualidade. O lema da Educação para Todos permanece por meio de projetos amparados na categoria política *ao longo da vida*, na coesão social e empregabilidade. As recomendações para o financiamento e gestão da educação são propostas especificamente por seu Instituto Internacional de Planificação da Educação (IIEP). As políticas recomendadas pela Unesco de uma forma geral permeiam as recomendações em outros organismos mediante a recorrência das mesmas propostas que se apresentam em alguns de seus tratados.

A União Europeia faz uso de suas recomendações quando acatam orientações da Unesco e as propõem também a seus países-membros. Um exemplo que anuncio refere-se à atuação de Jacques Delors, que presidiu a Segunda Comissão Internacional de Educação da Unesco, constituída em 1993, da qual

resultou no Relatório “Educação para o século XXI: um tesouro a descobrir”. Nesse mesmo período, Jacques Delors era o presidente da Comissão Europeia (de 1985 a 1995), e deduzo que as ideias difundidas pelas recomendações presentes nesse relatório e em outras ações e estudos da Unesco também foram amplamente adotadas no âmbito da própria UE e, obviamente, em Portugal. Essa comprovação contribui para afirmar que a atuação da Unesco em Portugal é bem mais ativa. Portanto, sua influência está presente também no processo de regulação transnacional das políticas para educação em Portugal.

Ao encerrar esta investigação, testifico que as perspectivas neoliberais deram o corpus teórico para a composição das políticas e práticas do financiamento e gestão da educação, o que ainda permanece sob um forte domínio, um traço marcante que moldou a educação e suas políticas de formação na redoma do desenvolvimento econômico sustentável da economia. Lamentavelmente, perdura sob as políticas educativas o único objetivo de uma educação como instrumento para o crescimento econômico. Ela ainda tem sido difundida nos discursos como o sentido de vida, um benefício pessoal e necessário para a inserção no mercado de trabalho ao invés de ser um verdadeiro direito humano, com a dimensão centrada na cidadania e na emancipação humana. Coloco em questionamento que tal objetivo tem um sentido concreto e só seria possível em uma nova ordem social que supere os males do capitalismo. Este seria o maior e mais urgente desafio da civilização humana.

O cumprimento para essa tarefa histórica implica em mudanças qualitativas por meio de condições objetivas de reprodução da sociedade e, também, em “transformação progressiva da consciência”. Para tanto, na visão de Mészáros (2008, p. 65), o papel da educação

[...] é soberano, tanto para elaboração de estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução, como para a automudança consciente dos indivíduos chamados a concretizar a criação de uma ordem social metabólica radicalmente diferente.

Em Portugal e no Brasil, predomina o **controle** e a **regulação** do processo educativo por meio das taxas de rentabilidade como índices que apresentam os resultados e geram uma padronização na condução das políticas. Mesmo obtendo

cortes orçamentários, as escolas são levadas a produzir os resultados esperados pelas políticas preconizadas pelas “vozes do capital”, pelo dogma econômico, e encaminham continuamente a educação para ser instrumento desse capital. Termino com a certeza de que o nosso olhar para a educação deverá pautar-se em outra dimensão. Uma dimensão realmente humana, porém em condições concretas, em outra ordem social. Nossos estudos devem representar instrumentos que contribuam com a denúncia da realidade. Devemos ancorar nosso debate sobre o financiamento da educação centrado na luta pela educação pública, na luta a favor da classe trabalhadora e na diminuição das desigualdades sociais. Termino com a certeza de que o debate acerca dessa temática ainda está inconcluso, necessita de soluções e merece ser ampliado pelos intelectuais orgânicos no bojo da luta de classes.

REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação Básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina, 2005. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 841-858, Especial - Out. 2005
- ACTO ÚNICO EUROPEU. **Europa**: síntese das legislações da UE. 2012. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_pt.htm>. Acesso em: 1 jun. 2012.
- ADRIÃO, Theresa. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n98/a13v2898.pdf>>. Acesso em 16 nov. 2012.
- AFONSO, Almerindo Janela. A redefinição do papel do estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição. **Sociologia, Problemas e Práticas**: Lisboa, n. 37, p. 33-48, nov. 2001a. Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S0873-65292001000300003&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 maio 2012.
- _____. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano 22, n. 75, p. 15-32, ago. 2001b.
- AL GORE JR., Albert Arnold (Org.). **Reinventar a administração pública**: relatório sobre o estado da administração americana e as opções fundamentais para a sua reforma. Lisboa: Quetzal, 1996.
- ALVES, Giovani. Globalização como processo civilizatório humano-genérico. **Revista Estudos de Sociologia**, UNESP: Araraquara, v. 7, n. 13/14, p. 37-48, 2003.
- ALVES, N.; CENTENO, M.; NOVO, A. O investimento em educação em Portugal: retornos e heterogeneidade. **Boletim Económico Primavera 2010**: Departamento de Estudos Económicos - Banco de Portugal, Lisboa, n. 1, v. 16, p. 9-13, 2010.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Os desafios do financiamento da educação brasileira até 2050: o Brasil possui condições para um salto educacional? In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, ANPAE. 2010. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/92.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2012.
- ANDRADE, Carlos Drummond de. **Antologia Poética**: Elegia 1938. 12. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.

ANDRADE, Carlos Drummond de. Procura da Poesia. **Folha de S. Paulo**, 27 out. 2002. Mais!, p. 6.

ANTUNES, Fátima. Reformas do Estado e da educação: o caso das escolas profissionais em Portugal. **Revista Brasileira de Educação - Anped**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 40-52, maio/ago. 2005.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal**: (Collor, FHC, Lula). Campinas: Autores Associados, 2004.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Constituição, federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 27-35, jan./jul. 2010.

BALL, Stephen. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo Sem Fronteiras**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 27-43, jul./dez., 2001.

BAKHTIN, M. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. Tradução de Michel Lahud e Yara Frateschi Vieira. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. **Estética da criação verbal**. Tradução de Maria Ermentina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997**: o Estado num mundo em transformações. Washington, D.C.: World Bank, 1997.

_____. **Relatório Desenvolvimento Mundial de 2006**: equidade e desenvolvimento. 2006.

_____. **Relatório Desenvolvimento Mundial de 2007**: o desenvolvimento e a próxima geração. 2007.

BARROSO, João. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 63-92, abril, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a04v24n82.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

_____. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação de sistemas a um sistema de regulações. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 39, p. 19-28, jul. 2004.

BARROSO, João. O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751. 2005a. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

_____. **Políticas Educativas e Organização Escolar**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005b.

_____. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores**. Lisboa: Universidade de Lisboa; Editora da Unidade de Investigação de Ciências da Educação, 2006.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1988.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BRAGA DA CRUZ, Manuel. Notas para uma caracterização política do salazarismo. **Análise Social**, Lisboa, v. 18, n.72-74, p. 773-794, jul.,1982.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 10.172/01**. Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2001.

_____. Constituição (1824). Constituição do Império do Brasil: promulgada em 25 de março de 1824. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras: (1823-1988)**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 303-304.

_____. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras: (1823-1988)**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 303-304.

_____. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras: (1823-1988)**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 304-307.

_____. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: decretada em 10 de novembro de 1937. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras: (1823-1988)**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 307-309.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras: (1823-1988)**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 310-311.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras: (1823-1988)**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 311-313.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1988.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2010.

_____. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.

_____. Ministério da Educação. **Manual de orientação para constituição de unidades executoras**. Brasília, DF, 1997.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Lei nº. 9.766**, de 18/12/1998. Lei que altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: MEC, 1998.

_____. Manifesto dos pioneiros da escola nova: a reconstrução educacional no Brasil - ao povo e ao governo. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, Número Especial, p. 188-204, ago. 2006.

_____. **Lei do FUNDEB**: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 16 nov. 2012.

_____. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº. 10 de 03 de setembro de 2008**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_coneb.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2009.

_____. ONU. UNIC. Rio. **ABC das Nações Unidas**. 2009a. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/ABCNaesUnidas_Maio2009.pdf>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Congresso promulga a emenda constitucional que elimina a DRU na educação**. Notícia de 11 de novembro de 2009b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14607>. Acesso em: 26 jun. 2011.

_____. Ministério da Educação e Cultura. FNDE. **Módulo Fundeb**: Brasília, DF, 2009c. Disponível em: <<http://www.diaadia.pr.gov.br/autec/formacao/arquivos/File/.../FUNDEB.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2009.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Brasília, DF: FNDE, 2009d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

_____. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. 2009e Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 16 nov. 2012.

_____. Ministério da Educação e Cultura CONAE. **Documento final da CONAE**. 2010a. Disponível em: <portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2010.

_____. **Mensagem (MSC) nº 701**: Presidente Luis Inácio Lula da Silva. 2010b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490117>> Acesso: 16 nov. 2012.

_____. TCU. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república**: exercício de 2009. Ministro Raimundo Carreiro (Relator), 2010b. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/>>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. Salário Educação. **Financiamento da Educação**. 2011a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/saleduc-distribuicao>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

_____. Comissão de Educação e Cultura. Câmara dos Deputados (CEC). **Histórico**: Portal da Câmara dos Deputados. 2011b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cec/plano-nacional-de-educacao/historico>>. Acesso em: 1 mar. 2011.

_____. MRE. **Ministério das Relações Exteriores**. 2011c. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/documentos.php>>. Acesso em: 8 mar. 2011.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. Cadernos CEC 01/2011. **O Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE)**: projeto em tramitação no Congresso Nacional. Publicação organizada por Marcia Abreu e Marcos Cordioll. Brasília, DF, 2011d. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cec/plano-nacional-de-educacao/o-projeto-de-lei-do-plano-nacional-de-educacao-cec-01-2011>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

_____. Comissão Especial do PL 8035/2010. **Requerimento nº. 42/2011**. Requerimento apresentado pelo Deputado Waldir Maranhão (PP-MA) no dia 04/05/2011. 2011e. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 18 jul. 2011.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Sobre a OCDE**: informações gerais, 2011f. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ocde/sobre/informacoes/index.asp>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

_____. **Documento Referência CONAE 2014**: o PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Brasília, DF: CONAE, 2012.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e Capital Monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, v. 1, p. 1-59, 1997. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF>. Acesso em: 23 maio 2010.

_____. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 49, n. 1, p. 5-41, jan./mar. 1998. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2888>. Acesso em: 27 maio 2010.

BRUNEAU, Thomas C. As dimensões internacionais da Revolução Portuguesa: apoios e constrangimentos no estabelecimento da democracia. **Análise Social**, Lisboa, v. 18, n. 72-74, p. 885-896, 1982.

CABRITO; Belmiro Gil. O financiamento do ensino superior: condição social e despesas da educação dos estudantes universitários em Portugal. Lisboa: EDUCA, 2002.

_____. O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o estado e o mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 977-996, Número Especial, out. 2004.

_____. Políticas de regulação e mudanças recentes do ensino superior em Portugal. In: CABRAL NETO; António; NASCIMENTO, Ilma Vieira; CHAVES, Vera Jacob (Org.). **Política de expansão da educação superior no Brasil**: democratização às avessas. São Paulo: Xamã, 2011. p. 187-204.

CABRITO; Belmiro Gil; JACOB, Vera. **Políticas de financiamento e acesso da educação superior no Brasil e Portugal**: tendências atuais. Lisboa: EDUCA, 2011.

CANÁRIO, Rui. Da lógica da reforma à lógica da inovação. In: A reforma curricular em Portugal e nos países da Comunidade Europeia. **Actas do II Colóquio Nacional da secção portuguesa da AFIRSE**. Lisboa, 1992. p. 195-220.

CANÁRIO, Rui. A escola e a abordagem comparada: novas realidades e novos olhares. **Revista Sísifo: Revista da Ciência da Educação**, Lisboa, n. 1, v.06, p. 27-36, set./dez. 2006.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. São Paulo: Papyrus, 1986.

CERDEIRA, Luisa Cerdeira. **Financiamento do Serviço Público em Educação**: Seminário CNE, em 03 de maio de 2012 (adaptação em slides).

CERDEIRA, Maria Luisa Machado. **O financiamento do ensino superior português**: a partilha de custos. 2009. 656 f. total. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) - Universidade de Lisboa, Lisboa.

CHESNAIS, F. Capitalismo de fim de século. In: COGGIOLA. (Org.) **Globalização e socialismo**. São Paulo: Xamã, 1997. p. 7-33.

CNE. **Estado da Educação 2011**: a qualificação dos portugueses. 2011.

CNE. **Conselho Nacional de Educação**. 2012. Disponível em: <<http://www.cnedu.pt/>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

COSTA, J. Almeida; MELO, A. Sampaio. **Dicionário da Língua Portuguesa**. 7. ed. Porto: Editora Porto. 1994.

COUTO, Mia. **Por um mundo escutador**: textos de opinião. Lisboa: Editora Caminho, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

_____. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002.

_____. A desoficialização do ensino no Brasil: a reforma Rivadavia. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 717-738, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 85, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DATABASE EUROSTAT. **Statistics Database**: European Commission. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

DAVIES, Nicholas. **O financiamento público às escolas privadas**. 2002. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/antigo/nic7.htm>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

_____. **Financiamento da educação**: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004.

_____. **FUNDEB**: a redenção da educação básica? Niterói: Edições do Autor, set. 2007.

_____. O salário-educação: fragilidades e incoerências. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 89, n. 223, p. 445-454, set./dez. 2008.

DECLARAÇÃO DE SCHUMAN. Disponível em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Declaracao_Schuman_9-5-1950.htm>. Acesso em: 16 maio 2012.

DEITOS, Roberto Antonio. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. 2005. 394f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

DELORS, Jacques. **Educação um Tesouro a Descobrir**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC/UNESCO, 1998.

DIÁRIO DA REPÚBLICA. **Carta Europeia de autonomia local**. Aprovada pela Resolução da República nº 28/90, de 23 de outubro de 1985.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS. **UE vai mudar regras do IVA para combater a fraude-carrossel**, 2007. Disponível em: <http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=660239>. Acesso em: 11 jun. 2012.

DOURADO, Luiz Fernando. Financiamento e Gestão: impasses e perspectivas. Entrevista com Daniel Cara, Horácio Francisco dos Reis Filho e Romualdo Luiz Portela de Oliveira. **Retratos da Escola**, Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce), Brasília, DF: CNTE, v. 3, n. 4, p. 11-21, jan./jun. 2009.

_____. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes; AMARAL, Nelson Cardoso. **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. UFG: Autêntica, 2011. p. 285-315.

EACEA. Estrutura dos Sistemas de Ensino, Formação Profissional e Ensino para Adultos na Europa, 2007. Disponível em: <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/structures/041_PT_PT.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011

EM DEBATE: Financiamento da Educação. Entrevista com Salomão Ximenes, 2011. Disponível em: <<http://www.radioagencianp.com.br/node/6194>>. Acesso em: 23 jun. 2011.

EXPRESSO. **Impostos:** Ministro das Finanças diz que fraude fiscal aos impostos na UE pode ameaçar Estratégia de Lisboa, 2007. Disponível em: <<http://expresso.sapo.pt/impostos-ministro-das-financas-diz-que-fraude-fiscal-aos-impostos-na-ue-pode-ameacar-estrategia-de-lisboa=f128471>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

_____. **UE/Finanças:** Bruxelas ataca “fraude carrossel” no IVA, 2008. Disponível em: <<http://expresso.sapo.pt/uefinancas-bruxelas-ataca-fraude-carrossel-no-iva=f270036>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2001.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica:** rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

FELIX-ROSAR, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar:** um problema educativo ou empresarial. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1989.

_____. Existem novos paradigmas na política e na administração da educação? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix (Org.). **Política e gestão da educação**. 2. ed. – Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 160-172.

FERRETI, Celso João. A pedagogia das competências: Autonomia ou adaptação? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 81, p. 299-306, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

FONSECA, Marília da. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista Faculdade de Educação** [online], v. 24, n.1, p. 37-69, jan./jun. 1998a. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000100004&lng=pt&nrm=isso>. Acesso em: 22 jul. 2003.

_____. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: DE TOMMASI, L. WARDE M. J.; HADAD, S. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998b. p. 229-251.

FRANCO-CIAVATTA, Maria. Quando nós somos os outros: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, ano 21, n. 72, p. 197-230, ago. 2000.

FSE. **Relatório do FSE 2010**. 2012. Disponível em: <<http://www.igfse.pt/content.asp?startAt=2&categoryID=559>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomás Tadeu da (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via e seus críticos**. Tradução de Ryta Vinagre. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIL, Juca. **Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União**. 2007. 246 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

GLOSSÁRIO DO FSE. **Instituto de gestão do fundo social europeu: glossário**. 2012. Disponível em: <http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273&all=true>. Acesso em: 20 jun. 2012.

GODOY, Thaís Raquel Ferreira; PELEGRINO, Anderson César G. T. Mercosul: impasses e perspectivas. **Revista de negócios internacionais**, Piracicaba: UNIMEP, v. 5, n. 9, p. 39-44, 2007.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da Conae a um novo PNE. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 789-807, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/08.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba-PR: UFPR, 2006.

GRAÇA, Vasco. Sobre o financiamento da Educação: condicionantes globais e realidades nacionais. **Revista Lusófona de Educação**, América do Norte, v. 13, jul. 2009. Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/548/449>>. Acesso em: 12 maio 2012.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 4. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 16. ed. São Paulo: Loyola, 1992.

HORTA, José Silvério Bahia. Planejamento educacional. In: MENDES, Durmeval (Org.). **Filosofia da educação no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 195-239.

IEA. **About us**: brochure. 2012. Disponível em: <<http://www.iea.nl/secretariat.html>>. Acesso em: 20 set. 2012.

IGFSE. **Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu**, 2012. Disponível em: <http://www.igfse.pt/st_ofse.asp?startAt=2&categoryID=299>. Acesso em: 10 jun. 2012.

INE. Instituto Nacional de Pesquisa. **50 Anos de Estatísticas da Educação**, Lisboa: GEPE/ME, 2009. v. 1.

_____. Instituto Nacional de Pesquisa. **Censo 2011**: resultados provisórios. 2011. Disponível em: <<http://censos.ine.pt/xportal/>>. Acesso em: 20 maio 2012.

IWGE. **Financing education**: redesigning national strategies and the global aid architecture. Paris, 2010. Disponível em: <<http://www.unesdoc.unesco.org/images/0019/001937/193755e.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

KOCH, I. V. **O texto e a construção dos sentidos**. São Paulo: Contexto, 1997.

KRAWCZYK, Nora; VIEIRA, Vera Lúcia. Estudos comparados nas análises sobre política educacional da América Latina. In: BORON, Atílio et al. **América Latina**: estado e reforma numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003. p. 113-135.

KRAWCZYK, Nora; VIEIRA, Vera Lúcia. **A reforma educacional na América Latina no anos 1990**: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. 1998. 266 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O imperialismo**: fase superior do capitalismo. 3. ed. Tradução de Olinto Beckerman. São Paulo: Global, 1985.

LESSARD, Claude. Pesquisa e políticas educativas: uma interface problemática. In: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Adriana. **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento (Orgs.). Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 47-70.

LIGUORI, Guido. **Roteiros para Gramsci**. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007 (Coleção Pensamento Crítico; v.8).

LIMA, Maria José Rocha. **FUNDEF**: a evolução do valor mínimo anual por aluno e as repercussões entre organizações e instituições da área de educação. Assessoria Técnica para a Área de Educação do PT na Câmara dos Deputados, abr. 2002. Disponível em: <<http://www.assessoriadopt.org/educacao.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

LOMBARDI, José Claudinei. A importância da abordagem histórica da gestão educacional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, Número Especial, p. 11-19, ago. 2006.

MADZA, Ednir. **Bicho de sete cabeças**: para entender o financiamento da educação brasileira. São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009

MALET, Régis. Do Estado-Nação ao espaço-mundo: as condições históricas da renovação da educação comparada. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1301-1332, set./dez. 2004.

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Adriana (Org.). **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 19-46.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.

MARQUES, Maria Margarida Ferreira. **A decisão política em educação**. O partenariado sócio educativo como modelo decisional: o caso das escolas profissionais. 1992. 194 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação) - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologias. Lisboa. Disponível em: <<http://run.unl.pt/handle/10362/313>> Acesso em: 23 abr. 2012.

MARSHALL, George C. **O Plano Marshall**: Discurso proferido em 6 de junho de 1947. Disponível em: <<http://www.historiasiglo20.org/TEXT/planmarshall.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2012

MARTINS, Angela Maria. Gestão e autonomia escolar: um estudo comparado Brasil e Portugal. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 69-97, jan./abr. 2011.

MARTINS, Paulo Sena. Educação e reforma tributária. **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, n. 33, p. 129-142, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.aslegis.org.br>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista da Administração Pública (RPA)**: Rio de Janeiro, v. 1, n. 42, p. 61-82, jan./fev. 2008.

MARX, Karl. **Contribuição para a crítica da economia política**. Lisboa: Editorial Estampa, 1973.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. 5. ed. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Hucitec, 1986.

_____. **Manifesto do Partido Comunista**. 7. ed. São Paulo: Global, 1988.

MAZZUCHELLI, Frederico. **A contradição em processo: o capitalismo e suas crises**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

MEDINA, Cremilda; MEDINA, Sinval. Diálogo permanente Portugal/Brasil, uma proposta. In: _____. (Org.). **Diálogo Portugal-Brasil: século XXI, novas realidades, novos paradigmas**. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2008. p. 15-19.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997 (Polêmicas do Nosso Tempo).

MELO, Marcelo Paula; FALLEIROS, Ialê. Reforma da aparelhagem estatal: novas estratégias de legitimação social. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 175-192.

MENDONÇA, Alice. **Evolução da política educativa em Portugal**. Universidade da Madeira, 2011. Disponível em: <<http://www3.uma.pt/.../evolucaodapoliticaeducativaemporugal.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2012.

MERCOSUL. **Estudo analítico-descritivo comparativo do setor educacional do Mercosul: (1996-2000)**. 2005. Disponível em: <<http://www.oei.es/quipu/mercosur2005.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2012

_____. **Estudo Analítico Comparativo do Sistema Educacional do Mercosul: (2001-2005)**. 2008. Disponível em: <<http://www.oei.es/noticias/spip.php?article5427>>. Acesso em: 15 nov. 2012

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. Campinas, São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. **O século XXI: socialismo ou barbárie?** São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **Uma crise estrutural exige uma mudança estrutural**. In: CONFERÊNCIA MARXISM, 2011. Disponível em: <http://resistir.info/meszaros/meszaros_mar12_p.html>. Acesso em: 8 jun. 2012.

MINTO, Lalo Watanabe. **Verbete:** MEC-USAID. 2010. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_mec-usaid%20.htm#_ftn1>. Acesso em: 20 jan. 2010.

MISSÃO PERMANENTE DE PORTUGAL JUNTO AS NAÇÕES UNIDAS. **Organização das Nações Unidas.** Disponível em: <http://www.missionofportugal.org/mop/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=59>. Acesso em: 23 abr. 2012.

MÓNICA, Maria Filomena. **Educação e Sociedade no Portugal de Salazar:** a escola primária salazarista (1926-1939). Lisboa: Editorial Presença, 1978.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. **Educação pública no Brasil:** contos & descontos. 2. ed. Ceilândia, DF: Idéa Editora, 2001.

_____. Financiamento da educação na Constituição Federal e na LDB. In: BRZEZINSKI, Iria. **LDB dez anos depois:** reinterpretação sob diversos olhares. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 246-261.

MORAES, Reginaldo Carmelo de. **Neoliberalismo:** de onde vem para onde vai? São Paulo: Senac, 2001.

MOREIRA, Jani Alves da Silva; LARA, Angela Mara de Barros. **Globalização, Estado e Gestão Educacional no Brasil,** 2009. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario8/_files/AVTNDYH8.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2010.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta da ONU.** Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>. Acesso em: 10 jun. 2006.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, F. M. G.; RIZZOTTO, M. L. F. (Org.). **Estado e Políticas Sociais:** Brasil-Paraná. Cascavel: Edunioeste, 2003. p. 12-28.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política:** uma introdução crítica. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia:** estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. **A ajuda externa para a educação brasileira na produção do mito do desenvolvimento:** da USAID ao BIRD. 1998. 148 f. Tese (Doutorado em Educação) - UNICAMP, Faculdade de Educação de Campinas, Campinas.

NOMA, Amélia Kimiko. História das políticas educacionais para a América Latina e o Caribe: o projeto principal de educação (1980-2000). In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves; LARA, Angela Mara de Barros. **Políticas para a educação**: análises e apontamentos, 2011. p. 105-133.

NÓVOA, António. Modelos de análise em educação comparada: o campo e o mapa. In: SOUZA, Donaldo Bello; MARTINEZ, Silvia Alicia (Org.). **Educação Comparada**: rotas de além-mar. São Paulo: Xamã, 2009. p. 23-62.

NUTS. **Nomenclature of territorial units for statistics**, 2012. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction>. Acesso em: 24 maio 2012.

OCDE. **Estudos Econômicos da OCDE**: Brasil, 2005.

_____. Conselho Nacional de Educação. **INSISTE: Indicadores do Sistema Educativo (1986-2006)**. 2007.

_____. Gabinete de estudos e planeamento. Ministério da Educação. **Exames das políticas nacionais de educação**: Portugal. Tradução de Joaquim Rosa. Lisboa: OCDE, 1984.

_____. **Os princípios da OCDE entre o governo das sociedades**. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/42/33931148.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2011.

_____. **Avaliação do Processo Orçamental em Portugal**: relatório da OCDE, 2008a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/35/42007650.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2012.

_____. **Growing Unequal? Income Distribution and Poverty**. 2008b. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/growing-unequal_9789264044197-en>. Acesso em: 1 jun. 2012.

_____. **Migração e mobilidade**: desafios e oportunidades para os sistemas educativos da EU. Bruxelas: OCDE, 2008c.

_____. **Regards sur l'éducation**: Les indicateurs de l'ocde. Paris: OCDE, 2011.

OD. **Observatório das Desigualdades em Portugal**. 2012. Disponível em: <<http://www.observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=indicators&id=69>>. Acesso em: 30 maio 2012.

OEI. **Metas Educativas 2021**: a educação que queremos para a geração dos Bicentenários. Conferência Iberoamericana de Educação: El Salvador: OCDE, 2008.

OLIVEIRA SALAZAR. **Discurso proferido na Assembleia Nacional em Lisboa**. Lisboa. 25 nov. 1947. Disponível em: <http://www.cvce.eu/content/publication/2008/1/9/09a6b919-8501-4dbd-a1f5-d281ede7eeb7/publishable_pt.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de. A centralidade na Educação Básica. In: _____ . **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 104-187.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, Recife, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

_____. As políticas públicas em educação e as pesquisa acadêmica. In: _____ ; DUARTE, Adriana (Org.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 71-89.

OLIVEIRA, João de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência: a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 127-147, jan./abr., 2005.

OLIVEIRA, Maria da Luz; PAIS, Maria João; CABRITO, Belmiro Gil. **Economia portuguesa**. 11. ed. Lisboa: Texto Editora, 1990.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 89-118.

_____. Financiamento da educação no Brasil: um estado da arte provisório. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba-PR: UFPR, 2006. p. 13-26.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 10. ed. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Júnior. Brasília, DF: MH Comunicações, 1998.

PACHECO, José A. (Org.). **Políticas Educativas: o neoliberalismo educacional**. Porto: Porto Editora, 2011.

PARCERIA. **Conceito de Parceria**. Disponível em: <<http://pt.shvoong.com/social-sciences/2042586-parceria/>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

_____. **Administração escolar**: introdução crítica. 13. ed. São Paulo: Cortez Editora. 2005.

PARQUE ESCOLAR. **Desempenho econômico**. 2012. Disponível em: <<http://www.parque-escolar.pt/pt/sustentabilidade/desempenho-economico.aspx>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez, 2010.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PESSOA, Fernando. Livro do Desassossego. In: SILVA, Paulo Neves da. **Citações e pensamentos de Fernando Pessoa**: Portugal entre Passado e Futuro; Alfragide: Casa das Letras, 2011.

PETRAS, James. **A política da linguagem e a linguagem da regressão política**. 2012. Disponível em: <<http://petras.lahaine.org/?p=1898>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília, DF: Editora Plano, 2000.

_____. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 323-340, mai./ago. 2009.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação. **Revista Eccos**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 1999.

POCAL. Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais: nova contabilidade das Autarquias Locais. Modificações aos documentos previsionais. Lisboa, 2002. Disponível em: <http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd_igf/bd_legis_geral/leg_geral_docs/DL_054_A_99.htm>. Acesso em: 6 jun. 2012.

PORTAL AUTÁRQUICO. DGAL. **Direção Geral das Autarquias Locais**. O que são as Autarquias Locais. Disponível em: <<http://www.portalautarquico.pt/portalautarquico/Home.aspx>>. Acesso em 5 jun. 2012.

PORTUGAL. Dicionário Histórico. **Marquês de Pombal**. Disponível em: <<http://www.arqnet.pt/dicionario/pombal1m.html>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

_____. **Novas oportunidades**: aprender compensa. Disponível em: <<http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/7.html>>. Acesso em: 13 maio 2012.

_____. **Lei de Bases do Sistema Educativo**. 1986. Lei nº 46/86 de 14/10. Alterada pela lei nº 115/97 de 19/9. Versão Consolidada. Disponível em: <<http://www.spn.pt/?aba=27&mid=115&cat=8&doc=242>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

_____. Ministério da Educação e Investigação Científica. **Decreto-lei nº 427-B de 14 de outubro de 1977**. Disponível em: <<http://www.dre.pt/pdfgratis/1977/10/23802.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2012.

_____. **Lei nº 37/2003 de 22 de agosto**. Lei que estabelece as bases do financiamento do ensino superior em Portugal. 2003.

_____. **Constituição da República Portuguesa**. VII Revisão Constitucional, 2005. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

_____. Direção-geral da administração e do emprego público (DGAEP). **Estrutura comum de avaliação**: melhorar as organizações públicas através da auto-avaliação: CAF 2006. Março, 2007a.

_____. Lei de Finanças Locais, Lei nº. 02 de 15 de janeiro de 2007. **Diário da República Eletrónico**. 2007b. Disponível em: <<http://www.dre.pt/pdf1sdip/2007/01/01000/03200335.PDF>>. Acesso em: 20 maio 2012.

_____. Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares. **Documento verde da reforma da administração**: uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política. Setembro, 2011a.

_____. Ministério da Educação e Ciência. GGF. **Relatório Investimento 2012**. 2011b.

_____. Ministério da Educação e Ciência. **Orçamento Por Ações**, 2012a.

_____. DGES. **O processo de Bolonha**: um longo e complexo caminho. 2012b. Disponível em <<http://www.dges.mctes.pt/DGES/>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

_____. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional – MAOTDR. **Quadro de Referência Estratégico Nacional- QREN (2007-2013)**, 2012c.

PORTUGAL. OF. GGF. **Ofício-Circular Nº 3**, de 23 de janeiro de 2012. 2012d. Disponível em: <<http://www.gef.min-edu.pt/>>. Acesso em: 30 maio 2012.

PROGRAMAS... Dinheiro Direto na Escola (PDDE), 2012. Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/index.php/programas-dinheiro-direto-na-escola>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

PREAL. **Reformas educativas na América Latina. Balanço de uma década.** (Marcela Gajardo), n. 15, jul., 2000.

_____. CIDE. **Accountability educacional: possibilidades y desafíos para América Latina a partir de La experiencia internacional.** 2006.

PRESSEUROP. **Polémica sobre o controlo do orçamento europeu**, 2011. Disponível em: <<http://www.presseurop.eu/pt/content/news-brief/456921-polemica-sobre-o-controlo-do-orcamento-europeu>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

PUTNAN, R. **Comunidade e democracia: a experiência a Itália Moderna.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

REIS, José. Portugal: a heterogeneidade de uma economia semiperiférica. In: Diversos Autores. **Portugal: um retrato singular – Centro de Estudos Sociais**, 1993. Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/csis/05/05.php>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

REVISTA LINHAS: PPGE/UDESC, 2009, p. 1-15. Disponível em: <<http://www.periodicos.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1821/1400>>. Acesso em: 3 out. 2012.

REZENDE, Flávio da Cunha. Clinton e a reinvenção do governo federal: o National Performande Review. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 49, n. 1, p. 91-138, jan./mar. 1998.

RIZO, Gabriela. **Aprender a ser, aprender a reinventar: caminhos da UNESCO para a era global – o Relatório Delors, o planejamento estratégico situacional e o processo civilizador.** 2005. 205 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social) - UFRJ, Rio de Janeiro.

ROBERSTON, Susan; DALE, Roger. Regulação e risco na governação da educação. Gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos estados competitivos. **Revista Educação, Sociedade e Culturas**, Lisboa: CIEE/Edições Afrontamento, n. 15, p. 117-147, jul. 2001. Disponível em: <<http://www.fpce.up.pt/ciie/?q=publication/revista-educa%C3%A7%C3%A3o-sociedade-culturas/edition/educa%C3%A7%C3%A3o-sociedade-culturas-15>> Acesso em: 21 abr. 2012.

RODRIGUES, Marilda Merência. **Educação ao longo da vida: a eterna obsolescência humana**. 2008. 182 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

ROLLO, Maria Fernanda. Portugal e o Plano Marshall: história de uma adesão a contragosto (1947-1952). **Análise Social**, Lisboa, v. 29, n. 128, p. 841-869, 1994.

ROSA, Eugénio. **A constituição da república e a proposta de orçamento do estado para 2005**. 2004. Disponível em: <<http://www.eugeniorosa.com/default.aspx?Page=1054>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão Veredas**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora et al. (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000. p.63-95.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília, DF: Liber Livro, 2010.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília, DF: Liber Livro, 2007.

_____. Educação na América Latina: Identidade e globalização. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 157-165, maio/ago. 2008

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SANFELICE, José Luis. Fontes e história das políticas educacionais. In: LOMBARDI, J. C.; NASCIMENTO, M. I. M. (Org.). **Fontes, História e Historicidade da Educação**. Campinas: Autores Associados, HISTEDBR, 2004. p. 97-108.

SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes dos. **Teoria do capital intelectual e teoria do capital humano: Estado, capital e trabalho na política educacional em dois momentos do processo de acumulação**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt09/t095.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2012.

SANTOS, Boaventura Sousa. O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português. In: _____ (Org.). **Portugal: um retrato singular**. Porto: Centro de Estudos Sociais e Edições Afrontamento, 1990. p. 16-57.

_____. **O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)**. Porto: Edições Afrontamento, 1998.

SANTOS, Joaquim António Almeida Martins dos. **Estudar é preciso?...** Percursos e práticas de construção do sucesso escolar no quotidiano de jovens na escola pública. 2009. 333 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia da Educação e Políticas Educativas) - Universidade do Minho, Braga-Pt.

SARAMAGO, José. **A jangada de pedra**. São Paulo: Cia das Letras, 1986. Disponível em: <http://teopoetica.sites.ufsc.br/arquivos/saramago/doautor/a_jangada_de_pedra.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2012

_____. **Falsa Democracia**, 2008 (vídeo You Tube). Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=m1nePkQAM4w>>. Acesso em: 2 out. 2012.

_____. Jornal de Letras, Artes e Ideias. 1999. Disponível em: <<http://www.citador.pt/frases/este-pais-portugal-preocupame-este-pais-doim-jose-de-sousa-saramago-20348>>. Acesso em: 24 out. 2012.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

SCHULTZ, Theodore William. **O capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

_____. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro. Editora: Zahar, 1974.

SEINTENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 1997.

SENA, Paulo. **A união e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa, julho 2004.

_____. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

SEMERARO, Giovanni. **O marxismo de Gramsci**. In: BOITO Jr., Armando (Orgs.). A obra teórica de Marx: atualidade, problemas e interpretações. São Paulo: Xamã, 2000.

SHIROMA, Eneida Otto. A outra face da inclusão. **Teias**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 3, p. 1-11, jan./jun. 2001.

SHIROMA, Eneida Otto. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; LARA, Angela Mara de Barros (Orgs.). **Educação, América Latina e Políticas Públicas**: debates atuais. Maringá: EDUEM, 2011. p. 15-38.

SHIROMA, Eneida Otto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para a análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez., 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 28 jan. 2009.

SHIROMA, Eneida Otto; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Jani Alves da. **Políticas públicas para a educação infantil em revistas dirigidas**: uma análise da revista Nova Escola e Revista Criança na década de 1990. 2006. 183f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá.

SISTEMA POLÍTICO. **Presidência da União Europeia**: Portugal 2007, 2012. Disponível em: <http://www.eu2007.pt/UE/vPT/Bem_Vindo_Portugal/Sistema/>. Acesso em: 22 maio 2012.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, Magda Becker. **Alfabetização no Brasil**: o Estado do conhecimento. Brasília, DF: INEP/MEC, 1989.

SOUSA JÚNIOR, Luiz de. FUNBED: avanços, limites e perspectivas. **Eccos Revista Científica**: São Paulo, v. 8, n. 2, p.275-290, jul./dez., 2006.

STOER, Stephen R. **Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal**. Lisboa: Livros Horizonte, 1982.

_____. A reforma de Vieira Simões no ensino: projeto de desenvolvimento social ou “disfarce humanista”? **Revista Análise Social**. V. 23, n. 77,78 e 79, p. 793-822, 1983.

TEODORO, António. **A construção política da educação, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo**. Porto: Edições Afrontamento, 2001a.

TEODORO, António. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In: STOER, Stephen R.; CORTESÃO, Luiza; CORREIA, José A. **Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise.** Porto: Edições Afrontamento, 2001b. p. 125-161.

_____. Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas. Evidências e possibilidades. In: _____ (Org.). **Tempos e andamentos nas políticas de educação: estudos iberoamericanos.** Brasília, DF: Líber Livro, CYTED, 2008. p. 19-38.

TOUSSANINT, E. **A bolsa ou a vida: a dívida externa do terceiro mundo: as finanças contra os povos.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia.** São Paulo: Ática, 1980.

UNESCO. OIE. **Oficina Internacional de Educación.** Disponível em: <<http://www.ibe.unesco.org/es/>>. Acesso em: 4 abr. 2011.

_____. **Representação da Unesco no Brasil.** Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/>>. Acesso em: 8 mar. 2011.

_____. **Aprender a ser: La educación del futuro: Relatório Faure, 1973**

_____. **Carta das Comissões Nacionais para a UNESCO.** Adaptada pela Conferência Geral na sua 20ª sessão, 1978.

_____. **Elementos para uma Política da Educação em Portugal.** (Eléments pour une politique de l'éducation au Portugal). Lisboa: Livros Horizonte, 1982.

_____. Comisión Mundial de Cultura e Desarrollo. **Nuestra Diversidad Creativa.** París: Unesco, set., 1996

_____. OREALC. **Modelo de gestión.** GESEDUCA. Prelac. Santiago, Chile, Publicações Unesco, 1994.

_____. PREAL. **Financiamiento de la Educación en América Latina.** 1998.

_____. OREALC. **La gestión: em busca del sujeto?** Prelac. Santiago, Chile, Publicações Unesco, 1999.

_____. MEC. **Gestão da escola fundamental: subsídios para a análise e sugestão de aperfeiçoamento.** 6. ed. Tradução de Jean Valerian e José Augusto Dias. São Paulo: Cortez, 2000.

UNESCO. **Educação**: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. DELORS, Jacques (Org.). 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000a.

_____. **Politiques et Programmes Nationaux d'Education face a la Coopération Internationale**: que rôle pour l'Unesco? 2001. Disponível em: <<http://www.unesdoc.unesco.org/images/0012/.../122617fo.p...>>. Acesso em: 13 maio 2012.

_____. **Dos Valores Proclamados aos Valores Vividos**: Traduzindo em atos os princípios das nações Unidas e da UNESCO para projetos escolares e políticas educacionais. Brasília: Cadernos UNESCO Brasil, Série Educação, v. 7, 2001a.

_____. **Constituição da organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**. Adotada em Londres, em 16 de novembro de 1945, e emendada pela Conferência Geral nas suas 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 12ª, 15ª, 17ª, 19ª, 20ª, 21ª, 24ª, 25ª, 26ª, 27ª, 28ª e 29ª sessões. Londres: Publicações Unesco, 2002a.

_____. IIEP. **Uma gestão mais autônoma das escolas**. Ibtisam Abu-Duhou, Brasília, DF: Publicações Unesco, 2002b.

_____. CEPAL. **Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe**. San Juan, Puerto Rico: Publicações Unesco, 2004a.

_____. **UNESCO no Brasil**: consolidando compromissos. Brasília: DF, UNESCO, 2004b.

_____. CEPAL. **Invertir mejor para invertir más**. Financiamiento y gestión de la educación em América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, Publicações Unesco, 2005.

_____. CNU. **Portugal e Unesco**. 2012a. Disponível em: <http://www.unesco.pt/cgi-bin/cnu/cnu_pt.html>. Acesso em: 13 jun. 2012.

_____. **Ratified Conventions**, 2012b. Disponível em: <<http://www.unesco.org/eri/la/conventions>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

UNIÃO EUROPEIA. **Enseigner et apprendre vers la société cognitive**. Livro Branco, 1995. Disponível em: <http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_pt.htm>. Acesso em: 23 abr. 2012.

_____. Carta dos direitos fundamentais da União Européia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**: 2000. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2012.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia. **Conclusões do Conselho sobre os Níveis de Referência dos Resultados Médios na Educação e Formação – Benchmarks**. Bruxelas, 7 maio 2003.

_____. **Investir no nosso futuro comum**: orçamento da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, nov. 2006.

_____. Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de dezembro de 2007 (2007/C 306/01). **Jornal da União Europeia**, 50 anos, de 17 de dezembro de 2007.

_____. **O orçamento da União Europeia**: num relance - Em que é que se gasta o dinheiro? 2010.

_____. Informações oriundas das instituições, órgãos e organismos da união europeia (sobre a Europa 2020). In: The role of education and training in the implementation of the Europe 2020 Strategy. **Jornal Oficial da União Europeia**, 2011. Disponível em: <http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/policy-framework_en.htm>. Acesso em: 4 jun. 2012.

_____. **Educação e Formação 2020**: EF 2020. 2012a. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_pt.htm>. Acesso em: 1 jun. 2012.

_____. **Estratégia Europa 2020**. 2012b. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm#>. Acesso em: 1 jun. 2012.

_____. **As finanças da EU**. 2012c. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/index_pt.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

VELLOSO, Jacques. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a Universidade Federal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 61, p. 3-29, 1987.

_____. O público e o privado no projeto LDB: organização, gestão e recursos de ensino. In: COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** (texto aprovado na comissão). São Paulo: Cortez; Ande, 1990. p. 117-133.

_____. Pesquisas no país sobre financiamento da educação: onde estamos? In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coords.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil (1991 a 1997)**. Brasília: DF, ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001. p. 109-132.

VIEIRA, Maria Manuel. Integração e diferenciação numa escola para alguns: gênero e classes sociais no ensino superior em Portugal. In: FERNANDES, Rogério; PINTASSILGO, Joaquim. **A modernização pedagógica e a escola para todos na Europa do Sul no século XX**. Lisboa: Grupo SPICAF: 2003. p. 74-89.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Financiamento e gestão da educação pública**. 2005. Disponível em: <http://www.politicasuece.com/.../publicacao/mapps_Sofia_Lesche_109.pdf>. Acesso em: 14 set. 2009.

_____. Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007a.

_____. Educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 88, n. 219, p. 53-79, maio/ago. 2007b.

_____. **Educação básica**: política e gestão da escola. Brasília: Líber Livro, 2009.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O sistema Mundial Moderno**: a agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XXI. Porto: Edições Afrontamento, 1990.

WALLERSTEIN, Immanuel. Mudando a geopolítica do sistema-mundo: 1945-2025. In: SADER, E.; SANTOS, T. **A América Latina e os desafios da globalização**. São Paulo: Boitempo, 2009.

WCEFA. **Declaração mundial de educação para todos**. Brasília, DF: UNICEF; UNESCO, 1990.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Novos tempos, novas designações e demandas: diretor, administrador ou gestor escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: RBPAE, v. 17, n. 2, p. 147-160, jul./dez. 2001.

APÉNDICE

APÊNDICE A LEVANTAMENTO DE DISSERTAÇÕES E TESES SOBRE O TEMA FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

ANO	TÍTULO	GRUPO TEMÁTICO	INSTITUIÇÃO	AUTOR	M ou D
1989	Implicações financeiras da municipalização do ensino de 1. Grau.	Financiamento e Esfera Governamental	UNICAMP	Jose Marcelino de Rezende Pinto.	Mestrado em Educação
1989	O salário-educação no estado de São Paulo: 1965 a 1985.	Financiamento, Estado e Políticas Educacionais	USP	Maria Fatima de Lima Lo Bello	Mestrado em Educação
1990	Estado e financiamento da educação	Financiamento, Estado e Políticas Educacionais	Universidade Federal do Ceará	Maria Eudes Bezerra Veras.	Mestrado em Educação
1992	A sócio-política da educação: o financiamento e a gestão do ensino na constituinte 1987/1988 e nas propostas de uma nova lei de ensino.	Financiamento e Legislação	Universidade Federal Fluminense	Lucio Celso Pinheiro de Almeida.	Mestrado em Educação
1992	O salário-educação: um estudo dos preceitos, dos valores e dos usos no estado do Rio Grande do Sul	Financiamento e Esfera Governamental	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Rosa Maria Schneider	Mestrado em Educação
1993	O Financiamento da Educação Pública: Receitas Despesas e Estrangulamentos na Gestão dos Recursos da Educação Pública de Mato Grosso	Financiamento e esfera governamental	Universidade Federal de Mato Grosso	Darci Secchi.	Mestrado em Educação
1994	Financiamento da Educação. Estudo de Caso: Verificação do Cumprimento da Emenda Constitucional Numero 1981-1992	Financiamento e Legislação	Universidade Federal da Bahia	Crispiniano Carneiro Oliveira.	Mestrado
1995	Financiamento da educação brasileira: um estudo preliminar.	Financiamento, Estado e Políticas Educacionais	PUC de São Paulo	Belkiss Alves Nogueira Fonseca.	Mestrado
1995	O financiamento da educação: a ação do governo do estado de São Paulo (1980-1993)	Financiamento e Esfera Governamental	USP	Paulo Sergio Fracalanza	Mestrado
1996	Alguns Aspectos da Quota Federal do Salário-Educação.	Financiamento e Legislação	USP	Maria Fátima de Lima Lo Bello.	Doutorado
1996	Gastos da União com o ensino superior no Brasil	Financiamento e Esfera Governamental	UFRJ	Nivalde José de Castro.	Doutorado
1996	Uma avaliação do financiamento da educação no estado de S.Paulo 1988/1992	Financiamento e Esfera Governamental	PUC de São Paulo	Renaldo Antonio Gonçalves.	Mestrado em economia

1997	Financiamento da educação no Brasil: estudo de caso da Prefeitura do Município de São Paulo: 1986 a 1996	Financiamento e esfera governamental	UNICAMP	Alfredo Sérgio Ribas dos Santos.	Mestrado
1997	O Processo de Gasto Público na Área de Educação no Brasil: O Ministério da Educação e Cultura nos Anos Oitenta.	Financiamento e Esfera Governamental	UNICAMP	Jorge Abraão de Castro.	Doutorado
1997	Política da educação do ensino superior brasileiro. Os recursos públicos no ensino privado: o caso de uma universidade católica.	Financiamento, Níveis e Modalidades	UNB	Maria das Graças Gomes Monteiro.	Mestrado
1998	Custos da Educação Infantil: O Caso de Duas Instituições do Distrito Federal	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Católica de Brasília	Alberto Merchede de Oliveira.	Mestrado
1998	Leis Orgânicas e Educação: a gestão e o financiamento da educação em Pernambuco.	Financiamento e esfera governamental	USP	Ana Maria Cunha Dubeux.	Mestrado
1998	A ajuda externa para a educação Brasileira na produção do mito do conhecimento: da Usaid ao Bird	Financiamento e Agências Internacionais	UNICAMP	Francis Mary Guimarães Nogueira.	Doutorado
1999	A gestão de recursos financeiros na escola: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola.	Financiamento e Programas	UNB	Ana Maria de Albuquerque Moreira.	Mestrado
1999	Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional.	Financiamento e Agências Internacionais	UNICAMP	Maria Abadia da Silva	Doutorado
1999	O Estatal, o público e o privado em educação: tensões e ambigüidades.	Financiamento, Estado e Políticas Educacionais	USP	Nicholas Davies	Doutorado
1999	Finanças públicas municipais: análise da municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo.	Financiamento e Esfera Governamental	FGV	Rosely Kiyomi Takara.	Mestrado
1999	Financiamento da Escola Pública: Uma Tarefa da Sociedade	Financiamento, Estado e Políticas Educacionais	Universidade Federal do Mato Grosso	Terezinha Pereira Braz.	Mestrado
2000	O Banco Mundial e as Políticas de Combate à Pobreza: Financiando a Educação no Estado de São Paulo.	Financiamento e agências internacionais	FGV	Carolina Fonseca Schneider.	Mestrado

2000	A Implantação e os Resultados Iniciais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: O Caso de um Município do Entorno do Distrito Federal	Financiamento e Esfera Governamental	Universidade Católica de Brasília	Helio Pascoalino.	Mestrado
2000	Aspectos Constitucionais e Legais da Política de Financiamento da Educação Brasileira e sua Execução em Nível Federal 1995-1998	Financiamento e Esfera Governamental	Universidade Católica de Brasília	Ivan Muniz Mesquita.	Mestrado
2000	Custo Direto de Funcionamento do Ensino Médio Público no Distrito Federal: um estudo de caso.	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Católica de Brasília	Maria José Ramos da Silva	Mestrado
2000	Financiamento da Educação no Brasil.	Financiamento, Estado e Políticas Educacionais	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Maria Thereza Lopes Leite.	Mestrado
2000	O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	UNICAMP	Mariane Campelo Koslinski.	Mestrado
2000	Os des(caminhos) do financiamento da educação básica	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Federal de Goiás	Olga Izilda Ronchi.	Mestrado
2000	A trajetória dos programas de educação profissional no Brasil: a inconsistência de modelos pedagógicos de educação tecnológica e a necessidade de financiamento.	Financiamento e Programas	CEFET - MG	Suomar Bitar Silva.	Mestrado
2000	O Financiamento da Educação Básica Brasileira: implicações para política educacional em municípios mineiros	Financiamento, Níveis e Modalidades	Fundação João Pinheiro	Tereza Cristina Alves de Mello.	Mestrado
2001	Análise e a Variação da Ação Pública de Alocação de Recursos do Programa Nacional de Transporte do Escolar - PNTE	Financiamento e Programas		Adalberto Domingos da Paz.	Mestrado
2001	O financiamento da educação no Brasil no contexto das mudanças econômico-políticas pós-90.	Financiamento, Estado e Políticas Educacionais	Universidade Federal do Ceará	Angelica Maria Pinheiro Ramos.	Doutorado
2001	Financiamento da Educação Pública: Análise da Aplicação de Recursos na Educação no Município de Campinas 1986 a 1999.	Financiamento e esfera governamental	UNICAMP	Carmen Lucia Furrer Arruda Wagner.	Mestrado

2001	O gasto público na área de educação no estado de Roraima	Financiamento e esfera governamental	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Clenildo Francisco de Lima Mercês.	Mestrado
2001	Crise Fiscal e Financiamento Público da Educação no Estado de São Paulo (1991-1998).	Financiamento e esfera governamental	PUC/SP	Edgar Cândido do Carmo	Mestrado
2001	A política de descentralização do financiamento do ensino fundamental e sua repercussão nas unidades escolares: um estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola.	Financiamento e programas	Universidade Federal de Pernambuco	Inalda Maria dos Santos.	Mestrado
2001	O FUNDEF como política para o financiamento do ensino fundamental: (Avaliação preliminar, o discurso do MEC, a análise dos especialistas, a opinião de um segmento da comunidade educacional.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	PUC/RJ	José Eudes Araújo Alencar.	Mestrado
2001	Gestão educacional nos anos 90: um estudo sobre a descentralização financeira.	Financiamento, Estado e Políticas Educacionais	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Magna França.	Doutorado
2001	Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do FUNDEF em sete municípios paulistas.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	PUC/SP	Marcos Edgar Bassi.	Doutorado
2001	Políticas Públicas de Educação: O Financiamento da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1991 a 1994).	Financiamento e Esfera Governamental	UNICAMP	Maria Dilnéia Espindola Fernandes.	Doutorado
2001	Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira - continuidades e inflexões no ordenamento constitucional - legal (1987 - 1996).	Financiamento e Legislação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Nalu Farenzena.	Doutorado
2002	Orçamento participativo, controle social e o poder público municipal: a experiência de União da Vitória/PR (1997-2000)	Financiamento e esfera governamental	USP	Andréa Barbosa Gouveia.	Mestrado
2002	Eficiência e equidade na alocação de recursos públicos no ensino superior: uma análise do caso UEMG	Financiamento, Níveis e Modalidades	Fundação João Pinheiro	Demétrius Gonçalves.	Mestrado

2002	Descentralização de Políticas Públicas no Brasil. O Impacto do FUNDEF nas Finanças dos Municípios Paulistas	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita	Eduardo Rois Morales Alves.	Mestrado
2002	Dimensões legais na política de financiamento da educação: Goiás, 1995/1998	Financiamento e Legislação	Universidade Federal Fluminense	Gene Maria Lira Silva.	Mestrado
2002	A caixa escolar como indutora da descentralização financeira: uma reflexão sobre a Caixa como entidade de direito privado no município de Natal	Financiamento e Programas; Financiamento escolar	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Gilmar Barbosa Guedes.	Mestrado
2002	O Fundef e o Custo – Aluno.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal de Juiz de Fora	Juliana Mary Motta Ganimi.	Mestrado
2002	A Proposta de Educação do Banco Mundial para o Brasil na década de 90: Necessidade Econômica ou Melhoria da Qualidade.	Financiamento e agências internacionais	Universidade Federal do Ceará	Magda Lima da Silva.	Mestrado
2002	Os Conselhos do FUNDEF: a dinâmica de implementação em municípios goianos.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	PUC/GO	Maria Dalva P. E Andrade	Mestrado
2002	Fundamentos Constitucionais do Ensino Fundamental Público - O FUNDEF - Limites Jurídicos e Perspectivas para o Atendimento ao Direito à Educação.	Financiamento e Legislação	Universidade de Ribeirão Preto	Maria do Carmo Irochi Coelho.	Mestrado
2002	Estado e Financiamento Universitário no Brasil: O Fundo Público Federal e as Instituições Federais de Ensino Superior (1989-2001)	Financiamento, Níveis e Modalidades	UNIMEP	Nelson Cardoso do Amaral	Doutorado
2002	O financiamento do ensino médio público ao nível escolar: experiências em três redes públicas escolares	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Católica de Brasília	Rita Morgana Nogueira Maldini	Mestrado
2003	Uma Análise da Redução dos Gastos com Pessoal nas IFES: Seus Determinantes e seus Impactos sobre a Política de Carreira.	Financiamento, formação e valorização de professores	Universidade Federal de Uberlândia	Aparecida Maria Fialho de Souza Almeida.	Mestrado
2003	Educação, Descentralização e Desequilíbrios Regionais: Os Impactos do Fundef.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	UNICAMP	Daniel Arias Vazquez.	Mestrado

2003	Fnde-Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: O Financiamento Macro da Educação no Estado do Amazonas e na Amazônia Ocidental.	Financiamento e Esfera governamental	Universidade Federal do Amazonas	Eliomar Mota da Cunha.	Mestrado
2003	Formulação, Implementação e Resultados do FUNDEF: um estudo acerca das orientações da CNTE.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	UNB	Francisco José Da Silva.	Mestrado
2003	Os impactos do FUNDEF na rede municipal de ensino de Ponta Porã/MS - 1998 a 2000.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal do Mato Grosso	Janira de Lourdes Radaelli Da Silva	Mestrado
2003	A Desconcentração do Financiamento da Educação: o caso dos conselhos escolares na rede municipal de educação de Goiânia.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	PUC/GO	Luciano Abrão Hizim.	Mestrado
2003	Financiamento da educação: os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	USP	Luiz de Sousa Júnior.	Doutorado
2003	Financiamento da educação fundamental	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade De Franca	Luziane Aparecida Monteiro Henrique dos Santos.	Mestrado
2003	O impacto do FUNDEF no atendimento ao aluno do Ensino Fundamental da rede Estadual em Teresina (1996-2002): conquistas, limites e potencialidades.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal do Piauí	Marcelo de Sousa Neto.	Mestrado
2003	Avaliação do impacto do FUNDEF em Teresina / PI: mais recursos e mais controle social?	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal do Piauí	Maria do Socorro Lages de Carvalho Sousa.	Mestrado
2003	Sistemas públicos de educação básica: descentralização, relações intergovernamentais e política de financiamento - Minas Gerais/Brasil.	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Federal Fluminense	Marisa Ribeiro Teixeira Duarte.	Doutorado
2003	FUNDEF: Seus Primeiros Resultados no Estado de São Paulo	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	FGV	Patricia Laczynski de Souza.	Mestrado
2004	As políticas educacionais de financiamento e a autonomia financeira municipal: o caso do município de São Paulo nas gestões do período 1997-2002.	Financiamento e esfera governamental	UNICAMP	Alfredo Sergio Ribas dos Santos.	Doutorado

2004	Financiamento da graduação brasileira: mudança pós-1990.	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Federal do Ceará	Antonia de Abreu Sousa.	Mestrado
2004	A determinação do custo de ensino na educação superior: o caso da Universidade de Brasília.	Financiamento, Níveis e Modalidades	UNB	Beatriz Fátima Morgan	Mestrado
2004	O FUNDEF e o financiamento das políticas educacionais no município de Santo André 1997/2000.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	PUC/SP	Carla Regina de Oliveira.	Mestrado
2004	O Impacto do Fundef na Educação Municipal de Cedro-Pe	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal de Pernambuco	Edineide Jorge dos Santos.	Mestrado
2004	O fundo de financiamento ao estudante do ensino superior (fies): o desempenho do programa federal no atendimento à demanda pelo ensino superior.	Financiamento e Programas	Universidade de São Marcos	Maria Hidalgo Sanchez.	Mestrado
2004	Impactos do Fundef: estudo de caso da Rede Municipal de Educação de Vitória da Conquista	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal da Bahia	Maria Iza Pinto de Amorim Leite	Doutorado
2004	Financiamento da Educação. O FUNDEF na educação do Estado do Pará: Feitos e Fetiches	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	USP	Rosana Maria Oliveira Gemaque	Doutorado
2005	O Lado Econômico-Financeiro da Educação Superior no Brasil: um Modelo para Viabilização do Financiamento Educativo.	Financiamento, Níveis e Modalidades	USP	Adriano Savastano de Sant'Anna.	Mestrado
2005	FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério: história e realidade no Vale do Rio Doce.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade de São Marcos	Almeni Mendes Aquino do Vale.	Mestrado
2005	Os recursos financeiros do ensino fundamental: o FUNDEF na diretoria de ensino de Araraquara.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Estadual Paulista Julio Mesquita Filho	Ana Paula Torres.	Mestrado
2005	O Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma Análise da Implementação da Merenda Escolar nas Escolas Municipais e Estaduais do Município de Campo Grande nos anos de 2000 a 2003.	Financiamento e Programas	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	Camila Moreira de Almeida.	Mestrado

2005	Sustentabilidade e captação de recursos da educação superior no Brasil: o caso Mackenzie	Financiamento, Níveis e Modalidades	USP	Custódio Filipe de Jesus Pereira	Doutorado
2005	A Expansão do Ensino Superior Público no Brasil e a Questão do Financiamento no Período 1995-2002: o caso da Universidade de Brasília	Financiamento, Níveis e Modalidades	UNB	Duscelino Pereira Borges.	Mestrado
2005	Descentralização da oferta e financiamento educacional no Brasil e no Chile: implicações das reformas dos anos 1980 e 1990	Financiamento da educação em Pesquisa Comparada	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Emílio Luiz Pedroso Araújo.	Mestrado
2005	Desigualdade regional e os fundos constitucionais de financiamento no Brasil.	Financiamento e Legislação	Universidade Federal de Minas Gerais	Héder Carlos de Oliveira.	Mestrado
2005	O financiamento de educação no Brasil: o FUNDEF a partir dos relatos de seus idealizadores.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	PUC/RGS	Janaína Specht Silva Menezes	Doutorado
2005	Políticas de universalização do ensino fundamental: Inclusão ou exclusão? Um estudo analítico-crítico sobre o FUNDEF	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Federal do Amazonas	Jocilene Maria da Conceição Silva.	Mestrado
2005	O controle social do FUNDEF em municípios recém-emancipados do Piauí	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal do Piauí	Laura Emília de Carvalho Meireles.	Mestrado
2005	Financiamento da Educação: Os Impactos do FUNDEF no Sistema de Ensino Público Municipal de Campina Grande.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal da Paraíba	Luiza Alves Marinho Dantas.	Mestrado
2005	Política Pública de Financiamento ao Ensino Superior Comunitário: um enfoque do art. 170 da constituição estadual de Santa Catarina.	Financiamento e Legislação	Universidade do Vale do Itajaí	Maiquel Nataly Wormesbecker Merlo.	Profissionalizante
2005	A relação entre as variações no compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho de alunos do ensino fundamental das redes municipais de ensino da Bahia.	Financiamento e Esfera Governamental	Universidade Federal da Bahia	Marcos Paulo Pereira da Anunciação.	Mestrado
2005	Política pública de financiamento da educação infantil no estado de Goiás: o desvelamento do real.	Financiamento, Níveis e Modalidades	PUC/GO	Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita	Mestrado

2005	O Banco Mundial e suas implicações na política de financiamento da educação brasileira no Brasil: o fundef no centro do debate.	Financiamento e Agências Internacionais	Universidade Federal do Ceará	Maria das Dores Mendes Segundo.	Doutorado
2005	O processo de financiamento do Ensino Médio Público no Distrito Federal.	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Católica de Brasília	Patrícia Cristina Chaves Rodrigues Morgado.	Mestrado
2005	O capital financeiro e a educação no Brasil.	Financiamento, Estado e Políticas Educacionais	UNICAMP	Roberto Antonio Deitos.	Doutorado
2005	Itinerários da educação infantil: políticas de financiamento, oferta e atendimento em Porto Alegre e Viamão	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Sabrina Ferreira Moreau.	Mestrado
2006	O FUNDEF no Espírito Santo: alguns processos instituídos nas políticas públicas para o ensino fundamental do município de Vitória.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal do Espírito Santo	Arthur Sérgio Rangel Viana.	Mestrado
2006	Análise das propostas de políticas públicas para o financiamento da educação infantil no município de São Paulo.	Financiamento, Níveis e Modalidades	USP	Barbara Popp.	Mestrado
2006	Democratização da política educacional brasileira e o FUNDEF: uma análise de suas práticas discursivas do dito-feito ao feito-não-dito.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal de Pernambuco	Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira	Doutorado
2006	Fiscalização e controle do Fundef: ação dos órgãos do Estado e dos conselhos de acompanhamento e controle social nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	PUC/RJ	Derli Silveira	Mestrado
2006	A política de descentralização de recursos públicos na educação e seus reflexos na gestão de qualidade do ensino municipal.	Financiamento e Esfera governamental	Universidade Católica de Brasília	Eunice Nobrega Portela.	Mestrado
2006	O Controle dos Recursos da Educação: uma análise da atuação do Tribunal de Contas do Município do Estado do Pará.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal do Ceará	Fabício Aarão Freire Carvalho.	Mestrado
2006	A Expansão do Ensino Superior no Brasil e a Participação do Financiamento Estatal (1995-2004).	Financiamento, Níveis e Modalidades	PUC/SP	Jacqueline de Oliveira Lameza.	Mestrado

2006	As políticas de municipalização do ensino fundamental no estado da Bahia nos anos 1990: impactos na gestão e financiamento da educação municipal	Financiamento e Esfera Governamental	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Maria Neuza de Oliveira	Doutorado
2006	Educação e Federalismo no Brasil.	Financiamento e Esfera Governamental	PUC/SP	Renaldo Antonio Gonçalves.	Doutorado
2006	O Movimento Docente e o Debate sobre Financiamento Educacional: O Caso da APEOESP (1995-2002)	Financiamento, formação e valorização de professores	PUC/SP	Rute Rodrigues dos Reis.	Mestrado
2006	Fundo público e direito a educação: um estudo a partir dos gastos públicos da união e do município de fortaleza.	Financiamento e Esfera Governamental	Universidade Federal do Ceará	Salomão Barros Ximenes	Mestrado
2006	O avanço da privatização na educação superior brasileira: o PROUNI como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor privado.	Financiamento e Programas		Sergio Campos de Almeida	Mestrado
2006	Política de financiamento da Educação: o custo/aluno de duas escolas da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul	Financiamento e Programas; Financiamento escolar	Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	Solange Jarcem Fernandes.	Mestrado
2007	Mapeamento da Capacidade de Financiamento da Rede Municipal de Ensino de Getúlio Vargas – RS: gastos, condições de oferta e trajetória do processo educativo (1993 – 2005).	Financiamento e esfera governamental	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Calinca Jordânia Pergher.	Mestrado
2007	O Banco Mundial e a educação no Brasil: uma análise comparativa de processos de negociação.	Financiamento e Agências Internacionais	Universidade Federal da Bahia	Celia Tanajura Machado.	Doutorado
2007	Implementação da Política da Autonomia Financeira em Duas escolas Públicas Estaduais do Rio Grande do Sul: um estudo de caso	Financiamento e Programas; Financiamento escolar	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Cleusa Conceição Terres Schuch.	Mestrado
2007	Impactos do FUNDEF na educação infantil no município de Franca	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho	Elizangela Lélis da Cunha.	Mestrado

2007	O esquema de financiamento da Educação Básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB	Financiamento e Legislação	PUC/RJ	Érica Pereira Amorim.	Mestrado
2007	A municipalização do ensino fundamental: a política nacional de financiamento e a aplicação de recursos da educação pelos Municípios do Estado de São Paulo após a Emenda Constitucional nº 14/96.	Financiamento e Esfera Governamental	Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho	Fernanda Stéfani Butarelo	Doutorado
2007	Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	USP	I-Juca Pirama Camargo Gil.	Doutorado
2007	Fundef- 2000 A 2003 Impactos dos Gastos nos Municípios do Estado do Ceará.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal do Ceará	João Lúcio de Alencar Neto.	Profissionalizante
2007	O conselho de acompanhamento e controle social do Fundef: um estudo de caso do município de São Paulo.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	USP	Katia Aparecida dos Santos.	Mestrado
2007	Impacto do financiamento direto às escolas: um estudo sobre o Programa Escola Aberta no DF.	Financiamento e Programas	UNB	Lilcy Bezerra Azevedo.	Profissionalizante
2007	Novas periferização urbana - políticas públicas com financiamento internacional e o impacto nos direitos sociais	Financiamento e agências internacionais	UNB	Magda de Lima Lúcio.	Doutorado
2007	O Financiamento da Educação Básica nas Reformas Educacionais dos anos de 1990 e do Regime Militar de 1964-1985: o papel dos entes federados no ordenamento constitucional-legal.	Financiamento e Esfera Governamental	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Maria Anunciação Cichero Sieczkowski.	Mestrado
2007	Maria Aparecida Nunes Pereira. Mudanças na política de financiamento da educação básica: 1996-2006	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Federal da Paraíba	Maria Aparecida Nunes Pereira.	Mestrado
2007	Conselho de acompanhamento do FUNDEF: instrumento de controle social ou legitimação do poder estatal? (um estudo de caso).	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal da Paraíba	Maria da Paz Pereira do Patrocínio.	Mestrado

2007	A proposta de FUNDEB do executivo Federal: Interlocações na formulação da política	Financiamento e Legislação Educacional	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Maria Goreti Farias Machado.	Mestrado
2007	Financiamento da educação básica no governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo de FHC	Financiamento, Níveis e Modalidades	UNB	Raimundo Luiz Silva Araújo.	Mestrado
2007	Uma abordagem do financiamento público da educação privada na rede de ensino de juiz de fora: (des)caminhos para a democratização do ensino	Financiamento e Esfera Governamental	Universidade Federal de Juiz de Fora	Rita de Cássia Oliveira.	Mestrado
2007	Projeto Nordeste de Educação Básica e o Fundescola: uma análise do discurso governamental e do Banco Mundial sobre a qualidade da Educação	Financiamento e Programas	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho	Sandra Marcia Campos Pereira	Doutorado
2007	Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil: considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006.	Financiamento e Esfera Governamental	FGV	Úrsula Dias Peres	Doutorado
2007	Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação - FUNDEB: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos da sua implantação.	Financiamento e Legislação	UNB	Vander Oliveira Borges	Mestrado
2007	"Despesa Sagrada": Estudo sobre a Vinculação de Verbas para a Educação nas Constituições Brasileiras de 1934 e 1946.	Financiamento e Legislação	Universidade Católica de Brasília	Wellington Ferreira de Jesus.	Mestrado
2008	Contratação de financiamento externo multilateral: recursos para o setor educação.	Financiamento e Agências Internacionais	UNICAMP	Adriana de Andrade Espíndola.	Mestrado
2008	A produção e circulação de saberes sobre o financiamento da educação no Brasil (1991 – 2005).	Estado do Conhecimento	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho	Adriana Inácio Yanaguita.	Mestrado em Educação

2008	Lugar de criança e adolescente é no orçamento. Análise da evolução do gasto público municipal com crianças e adolescentes em municípios catarinenses.	Financiamento e esfera governamental	UFSC	Alessandra Maria de Espíndola.	Mestrado
2008	Financiamento público estudantil do ensino superior: uma análise comparativa dos casos do Brasil e de Portugal.	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Federal de Goiás	Ana Maria Gonçalves de Sousa.	Doutorado
2008	Transferências fiscais redistributivas da união aos estados: um estudo de caso do Pará em 2007.	Financiamento e esfera governamental	Universidade Federal do Pará	André Rodrigues Bello.	Mestrado
2008	Quero ver quem paga, pra gente ficar assim!: representação social docente sobre o financiamento da educação básica.	Financiamento, formação e valorização de professores	Universidade Regional de Blumenau	Claudia Roberta Chiodini.	Mestrado
2008	Alocação de recursos e eficiência na gestão do Programa Bolsa Família	Financiamento e Programas	Universidade Federal de Viçosa	Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro.	Mestrado
2008	Financiamento público da rede estadual paulista de ensino fundamental no contexto do FUNDEF (1996-2006)	Financiamento e Esfera governamental	PUC/SP	Fabio Menani Pereira Lima.	Mestrado
2008	Estudo analítico da políticas públicas de financiamento da educação: a política do FUNDEF num município nordestino.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal de Pernambuco	Inalda Maria dos Santos.	Doutorado
2008	Políticas de Financiamento do Ensino Fundamental (1996-2006): o FUNDEF e a valorização do magistério.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Fundação Universidade Federal do Piauí	Isabel Cristina da Silva Fontineles.	Mestrado
2008	O financiamento público da política nacional de educação ambiental: do veto do artigo 18 às novas estratégias de financiamento.	Financiamento, Níveis e Modalidades	UNB	João Paulo Sotero de Vasconcelos.	Profissionalizante
2008	O controle social e público da gestão financeira da educação através dos conselhos municipais em triunfo / rs: uma reflexão das relações governo e sociedade.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Jorge Miguel Bonatto Umann	Mestrado
2008	Racionalização do gasto público: uma aposta no custo/benefício da educação básica sob o regime da concessão.	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Maria Cristina de Brito Lima.	Doutorado

2008	O Financiamento Público das Instituições não-Estatais de Educação Especial em Campo Grande – MS (2001-2005).	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	Marielle Moreira Santos	Mestrado
2008	Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB	Financiamento e Legislação	Universidade Metodista de Piracicaba	Marisa Rossinholi.	Doutorado
2008	Financiamento da educação básica pública no Brasil e em Porto Alegre, pós-constituição de 1988	Financiamento e Esfera Governamental	PUC/RGS	Ramiro Porto da Silva Tarragô.	Mestrado
2008	Financiamento da educação e (des)igualdade nas condições de oferta educacional: uma análise partir de escolas da rede municipal de porto alegre	Financiamento e Esfera Governamental	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Rosa Maria Pinheiro Mosma	Mestrado
2008	Financiamento da Educação no Campo na Amazônia Paraense: uma análise dos investimentos do Ministério da Educação no estado do Pará	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Federal do Pará	Sônia Maria Fonseca Gama.	Mestrado
2009	O direito à educação básica no Brasil e o problema do seu financiamento.	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Presbiteriana Mackenzie	Aline da Silva Freitas.	Mestrado em Direito
2009	A política de fundo público para o financiamento da educação básica: impacto e impasses no município de fortaleza.	Financiamento e esfera governamental	Universidade Federal do Ceará	Antonia de Abreu Sousa.	Doutorado
2009	Utilização da indústria de energia elétrica para financiar a educação com vistas ao desenvolvimento econômico: uma proposta para o Brasil.	Financiamento e Desenvolvimento econômico	USP	Armando Cesar Franco.	Doutorado em Energia
2009	O programa 'Bolsa creche' nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: Uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?	Financiamento e Programas	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho	Cássia Alessandra Domiciano	Mestrado
2009	A política de financiamento do ensino médio público no período de 1996 a 2006.	Financiamento, Níveis e Modalidades	UNB	Cézar Steinhorst	Mestrado
2009	Financiamento Público a Estudantes das IES Interioranas: Um estudo sobre o Artigo 170 da Constituição Estadual de Santa Catarina.	Financiamento e Legislação	Universidade Regional de Blumenau	Eliomar Russi.	Mestrado

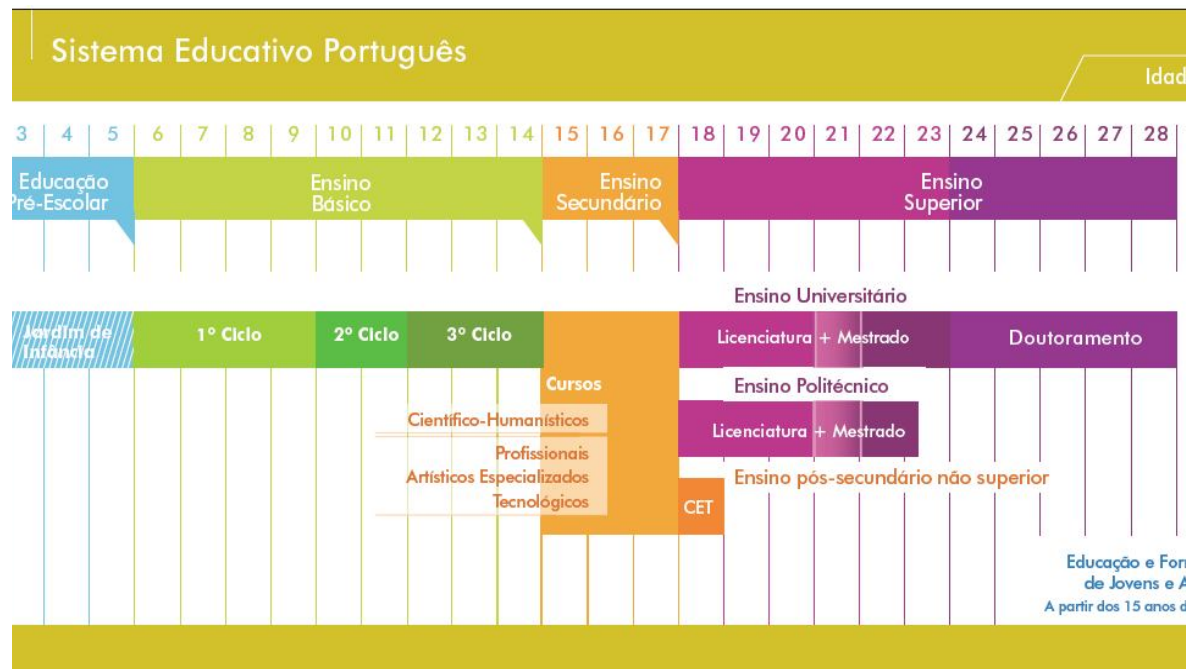
2009	Os gastos públicos em educação e a variação da proficiência: uma análise do período 2005-2007	Avaliação das políticas de financiamento	FGV	Fernanda da Rosa Becker	Mestrado em Administração
2009	Política de Financiamento e Desempenho Educacional: um estudo comparativo sobre a capacidade de atendimento dos municípios brasileiros.	Financiamento e Esfera Governamental	Universidade Federal de Minas Gerais	Geniana Guimarães Faria.	Mestrado
2009	Financiamento do ensino superior: um estudo sobre os recursos do tesouro destinado das IFES e o caso da UNIRIO - 2000 a 2005.	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Cândido Mendes	Glória Marieta de Araújo.	profissionalizante
2009	Financiamento da educação superior no Pará: uma análise dos cursos de contrato na Universidade Federal do Pará no período de 2000 a 2008	Financiamento e Esfera Governamental	Universidade Federal do Pará	João Batista do Carmo Silva.	Mestrado
2009	Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo)	Financiamento e Esfera Governamental	PUC/SP	Lilian Danyi Marques.	Mestrado
2009	Ensino Superior público e privado no Brasil e no Chile desde as reformas educacionais de 1968 e de 1981 até a década de 2000: financiamento, acesso e desigualdade.	Financiamento, Níveis e Modalidades	UNB	Luana Goveia.	Mestrado
2009	O financiamento da universidade estadual de Goiás: o programa bolsa universitária e o custo do aluno.	Financiamento e Programas	Universidade Federal de Goiás	Luciana de Castro Magalhaes.	Mestrado
2009	Processo de implantação de cursos de graduação nas universidades públicas federais: implicações na gestão de custos e financiamento institucional.	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Federal do Ceará	Maria Denise Nunes Rodrigues.	Profissionalizante
2009	O FUNDEF em Anápolis: os caminhos de uma intervenção em 2003.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Federal de Goiás	Maria Regina de Bessa da Matta.	Mestrado
2009	Qualidade dos gastos públicos dos municípios mineiros na área da educação.	Financiamento e Esfera Governamental	Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo	Patrícia Maria Fontes Borges Baptistelli.	Profissionalizante

2009	Constituição e reconhecimento: as normas constitucionais de vinculações de recursos como garantia para a efetividade do direito à educação	Financiamento e Legislação	PUC/RJ	Paulo Abrão Pires Júnior.	Doutorado
2009	O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para, a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados	Financiamento e Esfera Governamental	UNB	Paulo de Sena Martins.	Doutorado
2009	Impacto do FUNDEF na estruturação da rede municipal de ensino do município de Pirapozinho-SP.	Impactos do Fundef, conselhos e controle social	Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho	Regina Célia Ramos.	Mestrado
2009	Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque	Financiamento e Esfera Governamental	USP	Rosana Evangelista da Cruz	Doutorado
2009	A distribuição de recursos financeiros intraorganização: um estudo de modelos no cenário da criação dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia	Financiamento e Esfera Governamental	UNB	Sérgio Gaudêncio Portela de Melo.	Mestrado
2009	Políticas de financiamento para a educação superior: avaliação institucional e gestão orçamentária na Universidade Federal de Uberlândia/UFU (1995-2008)	Financiamento e Esfera Governamental	Universidade Federal de Uberlândia	Silvani Aparecida Ribeiro de Paiva.	Mestrado
2009	O ensino superior no estado do Paraná: financiamento e repercussões nas instituições públicas a UEM e a UEL em foco.	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Estadual de Maringá	Surlene Rosa Candido Costa	Mestrado
2009	A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática. Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos, SP.	Financiamento e Esfera Governamental	USP	Teresa Lucia Silva.	Mestrado
2009	A transição do financiamento das creches conveniadas em Florianópolis: entre o FUNDEB e a focalização	Financiamento, Níveis e Modalidades	UFSC	Thaiza Neiverth.	Mestrado

2009	A política de financiamento e gasto público na educação básica brasileira	Financiamento, Níveis e Modalidades	PUC/MG	Thiago Henrique Barouch Bregunci.	Mestrado
2009	As Práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB.	Financiamento e Legislação	Universidade Federal da Bahia	Ubirajara Couto Lima.	Mestrado
2009	Financiamento e políticas públicas para a Educação Profissional no Paraná (2003-2007)	Financiamento, Níveis e Modalidades	Universidade Federal do Paraná	Wilson João Marcionilio Alves.	Mestrado

ANEXOS

ANEXO A ESTRUTURA DO SISTEMA DE ENSINO EM PORTUGAL



Fonte: INE. GEPE/ME, 2009, p. 14.

ANEXO B ORGANOGRAMA DO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS

O SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS

