

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Emílio Luiz Pedroso Araujo

**Descentralização da oferta e financiamento
educacional no Brasil e no Chile:
implicações das reformas dos anos 1980 e 1990**

Porto Alegre

2005

Emílio Luiz Pedroso Araujo

**Descentralização da oferta e financiamento
educacional no Brasil e no Chile:
implicações das reformas dos anos 1980 e 1990**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora:
Prof^a Dr^a Nalú Farenzena

Porto Alegre

2005

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

A663d Araújo, Emílio Luis Pedroso
Descentralização da oferta e financiamento educacional no
Brasil e no Chile: implicações das reformas dos anos 1980 e
1990 / Emílio Luis Pedroso Araújo. – Porto Alegre : UFRGS, 2005.
f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do
Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em
Educação, 2005, Porto Alegre, BR-RS. Orientadora : Nalú Farenzena.

1. Financiamento da educação – Política educacional – Brasil –
Chile. 2. Ensino obrigatório – Oferta – Descentralização da educação.
3. Reforma educacional –Brasil – Chile. I. Farenzena, Nalú. II. Título.

CDU – 37.014.543

Bibliotecária Maria Amázilia Penna de Moraes Ferlini – CRB 10/449

Emílio Luiz Pedroso Araujo

**Descentralização da oferta e financiamento
educacional no Brasil e no Chile:
implicações das reformas dos anos 1980 e 1990**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Educação da Faculdade
de Educação da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Educação.**

Aprovado em 14 jul. 2005.

Prof^a Dr^a Nalú Farenzena - Orientadora

Prof^a Dr^a Maria Beatriz Moreira Luce - FACED-UFRGS

Prof^o Dr Carlos Schmidt – Faculdade de Economia – UFRGS (Visitante)

Prof^o Dr Roberto Leher – Faculdade de Educação – UFRJ (Visitante)

A todos os homens e mulheres com quem vivi e continuo vivendo o sonho de um mundo mais justo e humano. A todos e a todas devo muito do que aprendi e o pouco que pude ensinar. Este trabalho tem a pretensão de dar mais uma contribuição para o longo caminho que temos para percorrer.

Agradeço

Uma lista de agradecimentos é sempre uma tarefa difícil de cumprir. Mais ainda para aqueles que, como eu, alimentam-se de olhares, de sorriso e das palavras daqueles com quem convivem. Gostaria, no entanto, de abraçar e agradecer a todos aqueles, gaúchos ou não, que entre um chimarrão e um churrasco, uma “pelada” e uma caminhada no Redenção, um filme na Casa de Cultura e um jogo no Olímpico ou no Beira-Rio (ou vice-versa), entre longas conversas e doces lembranças, fizeram meus dias mais felizes e minhas idéias mais generosas nas terras do Rio Grande.

À Júlia e à Náira que tornaram esta tarefa menos dolorosa evitando cobrar minha presença e incentivaram-me com suas palavras e carinhos.

À professora Maria Beatriz Luce e aos professores Carlos Schmidt e Roberto Leher, que participaram da Banca de meu Projeto de Dissertação, pelas tantas sugestões e por me fazerem ver de tantas outras maneiras diferentes as idéias que apresentei no Projeto de estudo.

A Juca Camargo Gil, por colocar à minha disposição todo o material recolhido em suas viagens ao Chile e que abriram as fronteiras das florestas chilenas à minha curiosidade.

A Fabricio Muñoz, funcionário da Divisão de Planejamento e Orçamento do MINEDUC, pela ajuda na coleta de dados e pelo vasto material enviado a este brasileiro desconhecido.

A Adhemar Mineiro, um grande companheiro (grande mesmo) de tantas jornadas, desde os tempos da graduação na UFRJ, sempre pronto a ajudar-me em minhas tantas dúvidas.

À Náira Fois, Angela Pereira e Bluma Salomão, pela leitura carinhosa do trabalho e pelas sugestões para melhorá-lo.

Mas devo esta etapa de minha vida acadêmica a uma pessoa em especial: Nalú Farenzena, minha orientadora. Sem a generosidade dela não teria conseguido concluir este trabalho. Serei sempre grato à vida por me ter dado a oportunidade de conhecê-la e, mais do que isto, de ser seu aluno, amigo e irmão. Com ela ao nosso lado, os desafios parecem bem mais simples.

RESUMO

Esta dissertação pretende descrever e analisar as políticas de descentralização da oferta e financiamento da educação obrigatória realizadas no Chile e no Brasil durante os anos 1980 e 1990. A pergunta que provoca a curiosidade desta pesquisa é a seguinte: Quais as políticas de financiamento que foram adotadas para assegurar condições de oferta da escolarização obrigatória, durante e após a implantação de políticas de descentralização da oferta educacional.

A descentralização da gestão educacional nos países latino-americanos constitui-se num dos pilares das reformas realizadas no continente, sob a inspiração dos organismos financeiros internacionais, com o apoio de amplos setores das sociedades locais, insatisfeitas com a qualidade das políticas sociais. Os defensores destas reformas procuram lhes conferir um caráter de homogeneidade, ignorando as diferentes realidades dos países que as adotaram, apregoando sua inevitabilidade, apesar precariedade argumentativa favorável aos seus bons resultados.

O entendimento dos movimentos realizados nos dois países é apoiado na metodologia comparativa. Além da revisão bibliográfica e da legislação, o estudo lança mão de dados de matrículas e de gastos educacionais entre as diferentes dependências administrativas, além de dados sobre os gastos por aluno. O método comparativo permite entender a influência que diferentes contextos históricos e diferentes formas de organização do Estado têm sobre os modelos de descentralização adotados nos diferentes países.

Dentre as principais conclusões é possível destacar: 1. no princípio dos anos 1980, o sistema educacional chileno havia assegurado atendimento educacional muito maior que o Brasil e era fortemente centralizado no Governo Central, ao contrário do Brasil, que sempre teve as matrículas da educação obrigatória oferecidas pelos estados e municípios, sem que estes chegassem a garantir acesso universal; 2. a descentralização da oferta educacional no Chile se deu do Governo Central para as municipalidades e para os particulares, num período muito curto, sendo facilitada pelo regime de exceção a que estavam submetidos os chilenos e à organização unitária do Estado; 3. no Brasil, a descentralização ocorreu principalmente na segunda metade dos anos 90, dos estados para os municípios, e as escolas particulares perderam muita importância no atendimento educacional aos brasileiros; 4. o Chile financia suas escolas através de um subsídio à matrícula tanto das escolas das municipalidades como particulares que se associam ao sistema de subvenções, enquanto o Brasil vincula recursos da receita líquida dos vários níveis de governo à manutenção e ao desenvolvimento de seu ensino; 5. o sistema de financiamento brasileiro incorporou, na segunda metade dos anos 1990, fundamentos da *public choice* (ou teoria da escolha pública), anteriormente assumidos pelo sistema chileno; 6. no período estudado, o Brasil teve um crescimento paulatino e regular dos gastos educacionais públicos enquanto o Chile, após um período de estabilidade nos anos 1980, aumentou muito seus gastos nos anos 90; 7. Fica evidente a estabilidade das políticas chilenas, iniciadas no governo da Junta Militar e aprofundadas nos Governos da democracia. No Brasil, as várias mudanças políticas ocorridas no período, dificultaram uma hegemonia política que promovesse as reformas educacionais, o que veio acontecer apenas na segunda metade dos anos 1990; 7. a política de financiamento chilena possibilita mecanismos de equalização das diferenças educacionais, assegurando mais recursos do Governo Central para as regiões mais pobres, enquanto que, no Brasil, as regiões mais pobres são exatamente as que dispõem de menos recursos públicos por aluno.

Palavras-chave: Educação, ensino obrigatório, reformas educacionais, descentralização da oferta, financiamento educacional.

RESUMEN

Esta disertación pretende describir y analizar las políticas de descentralización de la oferta y financiamiento de la educación obligatoria realizadas en Chile e en Brasil entre los años 1980 y 1990. La pregunta que instiga la curiosidad de esta investigación es la siguiente: Quales fueron las políticas de financiamiento adoptadas para garantizar las condiciones de oferta de la escolarización obligatoria, durante y después de la implantación de las políticas de descentralización de la oferta educacional.

La descentralización de la gestión educacional en los países latino-americanos se constituye en uno de los pilares de las reformas realizadas en el continente, bajo la inspiración de los organismos financieros internacionales, con el apoyo de amplios sectores de las sociedades locales, insatisfechas con la calidad de las políticas sociales. Los defensores de estas reformas buscan conferirles un carácter de homogeneidad, ignorando las diferentes realidades de los países que las adoptaron, pregonando la imposibilidad de evitarlas, apesar de la precariedad argumentativa favorable a buenos resultados.

La comprensión de los movimientos realizados en los dos países se apoya en la metodología comparada. Además de la revisión bibliográfica y de la legislación, el estudio aprovecha datos de matrículas y de gastos educacionales entre las diferentes instancias administrativas, como también aprovecha los datos sobre los gastos por alumno. El método comparado permite entender la influencia que diferentes contextos históricos y diferentes formas de organización del Estado sobre los modelos de descentralización adoptados en los diferentes países.

Entre las principales conclusiones se puede destacar: 1. al inicio de los años 1980 el sistema educacional chileno habia asegurado mayor atencimiento educacional que Brasil y era fuertemente centralizado en el Gobierno Central, al contrario de Brasil, que tenía las matrículas de educación obligatoria ofrecidas por los estados y las municipalidades, sin que estos llegaran a garantizar el acceso universal; 2. la descentralización de la oferta educacional en Chile se dió desde el Gobierno Central para las municipalidades y para los particulares, en un período muy corto, facilitada por el régimen de excepción al cual estavan sometidos los chilenos y la organización unitaria del Estado; 3. en Brasil, la descentralización ocurrió principalmente en la segunda mitad de los años 90, desde los estados para las municipalidades, y las escuelas particulares perdieron mucha importancia en el atencimiento educacional a los brasileños; 4. Chile financia sus escuelas atravez de un subsidio a la matrícula tanto de las escuelas de las municipalidades que se asocian al sistema de subvenciones como a particulares que se asocian al sistema de subvenciones, encuanto Brasil vincula recursos de la receta líquida de varios niveles de gobierno para la manención y el desarrollo de la enseñanza; 5. el sistema de financiamiento brasileño incorporó, en la segunda mitad de los años 90, fundamentos de la *public choice* (o teoria de la opción pública), anteriormente asumidos por el sistema chileno; 6. en el período estudiado, Brasil tuvo un crecimiento paulatino y regular de gastos educacionales públicos encuanto Chile, después de un período de estabilidad en los años 80, aumentó mucho sus gastos en los años 90; 7. Se hace evidente la estabilidad de las políticas chilenas, iniciadas en el gobierno de la Junta Militar y profundizadas en los Gobiernos de la democracia. En Brasil, los cambios políticos ocurridos en el período, dificultaron una hegemonía política que promoviera las reformas educacionales, lo que aconteció apenas en la segunda mitad de los años 1990; 7. la política de financiamiento chilena hace posible mecanismos de equalización de las diferencias educacionales, asegurando más recursos del Gobierno Central para las regiones más pobres, encuanto que, en Brasil, las regiones más pobres son exactamente las que disponen de menos recursos públicos por aluno.

Palabras-claves: Educación, enseñanza obligatoria, reformas educacionales, descentralización de la oferta, financiamiento educacional.

ABSTRACT

This work intends to describe and analyze the politics of decentralization of the mandatory education offer and financing in Chile and in Brazil during the years 1980 and 1990. The question which triggers the curiosity behind this research is: which were the financing politics chosen to secure the offer of mandatory schooling during and after the educational offer decentralization politics was adopted.

The decentralization of educational conduct in Latin-American countries was one of the pillars of the changes which happened in the continent, under the inspiration of international financial organizations, with the support of many sectors of local groups who were unsatisfied with the quality of the social politics. The defendants of these changes tried to give them a homogeneous character, ignoring the different realities of the countries which adopted them, crying its inevitability despite the argumentative precariousness favorable to its good results.

The understanding of the movements which happened in both countries is supported by the comparative methodology. Aside from the bibliographic review and the legislation, the study uses data of student's enrollments and the educational expenses between different administrative locations as well as data about each student's expenses. The comparative method allows us to understand the influence that different historical contexts and types of State organization have on the decentralization models adopted in different countries.

Among the main conclusions it is possible to highlight the following: 1. In the early 80's, the Chilean educational system was able to provide educational assistance in a larger scale than Brazil and it was strongly centralized in the central government, contrary wise Brazil always had more students enrolled in mandatory education offered by its states and cities without being able to secure universal access to it; 2. The decentralization of educational offer in Chile happened from the Central government to the cities and to the individuals, in a very short period which was facilitated by the exception regimen to which the Chileans were subject to and to the State's Unitarian organization; 3. In Brasil the decentralization happened mainly in the second half of the 90's, from the States to the cities, and the private schools lost their importance on the educational assistance to Brazilians; 4. Chile finances its schools by means of a subsidy to the enrolment process in the government schools as well as in the private facilities which have partnership in the subvention system while Brazil links the resources of liquid revenue from various levels of government to maintain and develop its teaching system; 5. In the second half of the 90's the Brazilian financing system incorporated the fundamentals of public choice. (or theory of public choice), previously taken on by the Chilean system; 6. In the period of time focused by this work, Brazil showed a gradative and regular growth in the public educational expenses while Chile, after a period of stability in the 80's, increased substantially its expenses in the 90's; 7. It becomes evident the stability of the Chilean politics, started in the Military Council's government and deepened in the democratic Governments. In Brazil, the various political changes which happened in the period, made it difficult for the political hegemony to promote the educational changes, which will happen only in the second half of the 90's; 8. The Chilean financing politics made mechanisms to promote equalization of educational differences possible, securing more resources from the Central government to the poorer locations while in Brazil the poorer locations were exactly the ones who had less resources per student.

Key words: education, mandatory schooling, educational reshaping, decentralization of offer, educational financing.

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 - Gasto público com educação na América Latina, Caribe e países em desenvolvimento em comparação com os países desenvolvidos - 1980/1985/1990/1994	41
Tabela 2.2 - Gasto por Aluno em Dólares por Sub-Região - Anos escolhidos	42
Tabela 3.1 - Subvenção por Aluno por Nível e Modalidade - Chile – 2000	61
Tabela 3.2 - Matrículas Totais por Dependência - Chile - Anos Escolhidos	64
Tabela 3.3 - Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa Chile - 1990/1995/2000	66
Tabela 3.4 - Matrículas Educação Parvulária por Dependência - Chile - 1990/1995/2000	66
Tabela 3.5 - Matrículas no Ensino Médio por Dependência Administrativa Chile - 1990/1995/2000	67
Tabela 3.6 - Gasto Público por Nível de Governo - Chile - Anos Escolhidos	68
Tabela 3.7 - Gasto com Subvenção e Pessoal, Comparado com Gasto MINEDUC - Chile - Anos Escolhidos	69
Tabela 3.8 - Subvenção Média por Aluno - Chile - Anos Escolhidos	70
Tabela 3.9 - Gasto Público por Nível de Ensino - Chile - Anos Escolhidos	70
Tabela 3.10 - Subvenção Média por Aluno da Educação Geral Básica por Região e por Setor - Chile – 2000	73
Tabela 3.11 - Matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa - Brasil - Anos Escolhidos	87
Tabela 3.12 - Matrículas na Pré-Escola por Dependência Administrativa - Brasil - Anos Escolhidos	88
Tabela 3.13 - Matrículas no Ensino Médio por Dependência Administrativa - Brasil - Anos Escolhidos	90
Tabela 3.14 - Gastos em Educação no Brasil por Nível de Governo - Anos Escolhidos	92
Tabela 3.15 - Proporção dos Gastos em Educação por Esfera de Governo Brasil - Anos Escolhidos	93
Tabela 3.16 - Gasto Público por Aluno por Nível de Ensino - Brasil e Regiões Geográficas - 1995-1999	95
Tabela 3.17 - Gasto Público por Nível de Ensino - Brasil - Anos escolhidos	96
Tabela 4.1 - Taxas de Atendimento Educacional - Brasil e Chile - Anos Escolhidos	100
Tabela 4.2 – Gastos em Educação como Proporção do PIB – Brasil e Chile – Anos Escolhidos	103

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - Brasil
COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento
DAEM – Departamento de Administração Municipal (Chile)
DRU – Desvinculação das Receitas da União (Brasil)
EUA – Estados Unidos da América
F.N.D.R. – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (Chile)
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal (Brasil)
FMI – Fundo Monetário Internacional
FPE – Fundo de Participação dos estados (Brasil)
FPM – Fundo de Participação dos Municípios (Brasil)
FSE – Fundo Social de Emergência (Brasil)
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Brasil)
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Brasil)
G-7 – Grupo dos 7 (países mais ricos do Planeta)
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil)
ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e Serviços (Brasil)
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Brasil)
IPC – Índice de Preços ao Consumidor
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil)
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados (Brasil)
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano (Brasil)
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos???
ISS – Imposto Sobre Serviços (Brasil)
JEC – Jornada Escolar Completa (Chile)
LC – Lei Complementar (Brasil)
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil)
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação (Brasil)
MINEDUC – Ministério da Educação (Chile)
MIR – Movimento de Esquerda Revolucionária (Chile)
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos
ONG – Organização Não Governamental
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola (Brasil)
PEC – Proposta de Emenda Constitucional (Brasil)
PIB – Produto Interno Bruto
PNB – Produto Nacional Bruto
PNE – Plano Nacional de Educação (Brasil)
PREAL – Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe
RM – Região Metropolitana (Chile)
SNED – Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho (Chile)
STN - Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil)
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USE – Unidade de Subvenção Educacional (Chile)
UTM – Unidade Tributária Municipal (Chile)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 – ENTRE PERGUNTAS E CAMINHOS: PISTAS QUE LEVAM AO DESTINO	16
1.1 – CONCEITOS RELEVANTES	20
2 – A AMÉRICA LATINA NO “CENTRO DA TORMENTA: ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DO CONTEXTO	30
2.1 – “CÉUS DE CHUMBO: A CRISE CAPITALISTA ARRASTA O ESTADO DE BEM-ESTAR-SOCIAL PARA O PRECIPÍCIO	31
2.2 – “DEPOIS DA TEMPESTADE VEM A EPIDEMIA”: O “LEVIATÃ” É O RESPONSÁVEL PELO DESASTRE DA HUMANIDADE	33
2.3 – A EDUCAÇÃO NO CENTRO DAS REFORMAS DO ESTADO	38
2.3.1 – O falso dilema entre expansão e qualidade	39
2.3.2 – A hegemonia das reformas educacionais minimalistas	44
3 – BRASIL E CHILE: ELEIÇÃO DIFÍCIL	50
3.1 – CHILE: DESCENTRALIZAÇÃO RADICAL, SUBVENÇÃO À MATRÍCULA E PRIVATIZAÇÃO	51
3.1.1 – Estado Unitário, centralização político-administrativa e as reformas educacionais dos Militares	54
3.1.2 – Os anos de 1990	58
3.1.3 – O Sistema de ensino e o financiamento educacional	61
3.1.4 – Anotações sobre a divisão tributária	62
3.1.5 – Un paso más: explorando a descentralização da educação chilena	63
3.1.6 – A privatização subvencionada da educação chilena	67
3.2 – BRASIL: DESCENTRALIZAÇÃO TARDIA E DESIGUALDADES EDUCACIONAIS	74
3.2.1 – Contornos do debate Constituinte de 1987-88	78
3.2.2 – O financiamento educacional na Constituição Federal de 1988	80
3.2.3 – As mudanças dos anos 1990	81
3.2.4 – A LDBEN e o redesenho do financiamento educacional	84
3.2.5 – A Educação Básica	85
3.2.6 – Atendimento educacional e escolarização no Brasil	86
3.2.7 – Os gastos educacionais	91
4 – A FORÇA DOS MARES: FRONTEIRAS ENTRE O PACÍFICO E O ATLÂNTICO	98
4.1 – DESCENTRALIZAÇÃO DA OFERTA EDUCACIONAL	100
4.2 – A DESCENTRALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL	102
4.3 – CONSIDERAÇÕES SOBRE AS REFORMAS E SEUS CONTEXTOS	106
REFERÊNCIAS	108
ANEXO	115

INTRODUÇÃO

[...]

Me tocou viver em todas as distâncias
e em todos os climas, me tocou padecer
E amar como um homem qualquer de
nosso tempo, amar e defender causas
profundas, padecer as dores minhas
e a condição humilhada dos povos

Pablo Neruda

em “La poesia es insurreccional...”

Desde a década de 1980, os novos paradigmas do capitalismo internacional agravaram a dependência e o endividamento externos da maioria dos Estados da América Latina e Caribe, provocando a diminuição da capacidade de financiamento e custeio de políticas sociais e comprometendo a capacidade dos governos de fazer frente às necessidades educacionais. Esta nova relação dos Estados Nacionais com o capitalismo internacional se caracteriza pela desregulamentação de suas economias, abertura econômica, privatização de empresas e serviços públicos e busca de equilíbrio fiscal.

Os sistemas educativos nacionais, a maioria deles em fase de expansão e de consolidação, foram frontalmente atingidos por estas políticas, elaboradas a partir de um diagnóstico comum que constata ineficiência e dispersão de prioridades, motivadas por forte burocratização, centralização dos sistemas e desperdício de recursos. Tal diagnóstico, patrocinado por organismos internacionais e apoiado por amplos setores das sociedades locais, pretendeu impor um conjunto de reformas educacionais ao continente, as quais foram assumidas pelos governos da maioria dos países. A marca principal de tais reformas foi a descentralização da gestão educacional, transferida a governos subnacionais com possibilidades muito heterogêneas de assegurá-la às suas populações.

A descentralização da oferta educacional nos países latino-americanos constitui-se num dos pilares das reformas realizadas no continente. Os defensores destas reformas procuram lhes conferir um caráter de homogeneidade, apregoando sua inevitabilidade, apesar das enormes diferenças das reformas educacionais realizadas nos diferentes países e da precariedade da argumentação favorável aos seus bons resultados.

Este trabalho pretende descrever e analisar as políticas de descentralização da oferta e financiamento da educação obrigatória realizadas no Chile e no Brasil durante os anos 1980 e 1990. A pesquisa é motivada pela seguinte pergunta: Quais as semelhanças e diferenças das

políticas de descentralização da oferta e financiamento educacional adotadas nestes dois países?

O entendimento dos movimentos realizados nos dois países é apoiado na metodologia comparativa. A análise das semelhanças e diferenças entre os processos ocorridos nos dois países se apoia na revisão bibliográfica e na legislação. Para o entendimento dos movimentos próprios de cada país são utilizados dados de matrículas e de gastos educacionais entre as diferentes dependências administrativas, além de dados sobre os gastos por aluno das diferentes regiões do Brasil e do Chile. Os aspectos que aproximam e distanciam os países estudados são procurados na influência que diferentes histórias de desenvolvimento das sociedades, diferentes contextos e diferentes formas de organização do Estado têm sobre os modelos de descentralização e de financiamento educacionais adotados.

Inicialmente, o estudo foi apresentado ao Programa de Pós-Graduação, incluindo a Argentina entre os países estudados. As limitações de tempo e de recursos para uma pesquisa de mestrado que pretendia comparar a realidade de três países foi objeto de controvérsia durante o exame de qualificação do Projeto. O desejo de realizar um estudo que lançasse uma pequena luz sobre as políticas de descentralização e financiamento dos países latino-americanos, levou à decisão de manter os três países para o primeiro esforço de levantamento dos dados. No entanto, como veremos ao longo do texto, um estudo com esta pretensão carece de dados estatísticos e de gastos públicos minimamente consistentes, que apoiem e façam compreender os movimentos assumidos pelos diferentes sistemas educacionais.

Contraditoriamente ao momento da apresentação do Projeto - quando as informações sobre a Argentina tinham um grau de consistência bem maior que as referentes ao Chile -, na fase de coleta dos dados, as dificuldades para conseguir as informações sobre as matrículas e os gastos públicos da Argentina entre os anos de 1980 e 2000 tornaram inviável a "convivência" com nossos "hermanos". A comparação exige um mínimo de aproximação das informações que serão utilizadas na análise. Os dados conseguidos junto ao Ministério da Educação argentino eram muito limitados e, geralmente, restritos aos anos finais do período proposto, o que inviabilizava qualquer análise histórica. O sítio do Ministério na internet carece de dados sobre as matrículas por dependência, o que é essencial para entender os movimentos de descentralização da oferta educacional realizados por nossos vizinhos, que são, de modo geral, diferentes dos movimentos realizados no Brasil. Na Argentina, a

descentralização se deu do Governo Central para as províncias, enquanto no Brasil, a descentralização se deu dos estados para os municípios.

De forma também contraditória com o Brasil, os dados sobre gastos públicos em educação, conseguidos com o Ministério argentino, eram de qualidade bem superior aos dados possíveis de serem obtidos sobre as matrículas ou sobre as taxas de atendimento educacional

Essas dificuldades levaram à desistência do tratamento da Argentina no trabalho. No entanto, cabe ressaltar que um estudo, como o aqui apresentado, poderia ganhar mais consistência se conseguisse dar tratamento ao caso argentino. O estudo de diferentes realidades nacionais - e aí, além dos casos argentino e chileno, caberiam numa pesquisa de maior duração, a análise de tantos outros países do continente - é essencial para entender os movimentos realizados pelos nossos vizinhos e a profundidade das mudanças assumidas pelos Estados Nacionais.

O trabalho está dividido em quatro capítulos principais. No primeiro capítulo são desenvolvidos aspectos da metodologia adotada para a concretização do estudo. Além de identificar as principais indagações que motivam a pesquisa, são resumidas as etapas de descrição e análise e relacionados os dados pesquisados. Neste capítulo são apontados alguns cuidados com a utilização do estudo comparado que estiveram presentes na realização da pesquisa, bem como alguns caminhos percorridos para analisar as políticas educacionais dos dois países estudados, entendendo-as como resultantes da interação com as realidades nacionais. É ainda neste capítulo que são apresentados os conceitos considerados no desenvolvimento do estudo, utilizados para mediar a comparação realizada.

O segundo capítulo expõe os principais aspectos do contexto político e econômico que circunscreveu os países latino-americanos no final do século XX. A reestruturação capitalista, desencadeada no período, teve significativas conseqüências para a redefinição do papel dos Estados Nacionais, os quais assumiram um conjunto de políticas orientadas para o controle das contas públicas, com a redução da função do Estado como provedor das políticas sociais. Ainda neste capítulo, são tratadas as reformas educacionais efetivadas na quase totalidade dos países latino-americanos. Para esta análise, é considerado o papel que os organismos multilaterais, com destaque para o Banco Mundial, empreenderam nestas

políticas, além da descrição dos principais aspectos que as caracterizaram, finalizando com uma tentativa de desmistificar o caráter homogêneo e inevitável de tais reformas.

As motivações para a escolha do Brasil e do Chile para a realização deste estudo estão presentes no terceiro capítulo, no qual são apresentados alguns elementos do contexto político-econômico, das formas de governo e da estrutura fiscal, da história da organização escolar e do direito à educação de cada país. É também onde são descritas as reformas educacionais efetivadas nos anos 80 e 90, com ênfase na descentralização da oferta e nas mudanças no financiamento educacional. Para dar fundamento ao estudo de cada um dos países comparados, são apresentados e analisados dados de matrículas e dos gastos educacionais públicos que permitem a compreensão dos principais movimentos realizados por Brasil e Chile.

Por fim, o quarto capítulo faz a comparação entre os dois países, identificando quais as principais mudanças no atendimento e na responsabilidade quanto ao financiamento educacional entre os diferentes níveis de governo. Analisa as diferenças entre os sistemas de financiamento e de atendimento educacional e leva em conta aspectos sócio-políticos e econômicos que influenciaram as mudanças realizadas no Brasil e Chile.

1 – ENTRE PERGUNTAS E CAMINHOS: PISTAS QUE LEVAM AO DESTINO

Como aceitara ir no meu destino de mar,
preferi essa estrada, para lá chegar,
que dizem da ribeira e à costa vai dar,
que deste mar de cinza vai a um mar de mar;
preferi essa estrada de muito dobrar,
estrada bem segura que não tem errar
pois é a que toda a gente costuma tomar
(na gente que regressa sente-se cheiro de mar).

João Cabral de Mello Neto (A estrada da Ribeira)

A curiosidade de conhecer os sistemas educacionais de outros países teve grande impulso no século XIX, motivada pelo esforço de “construção de sistemas nacionais [...] [que retirassem] o encargo da educação dos limites da responsabilidade de cada indivíduo [...] [para] passá-la para a responsabilidade do Estado”. Desde então, estudiosos procuraram conhecer outras experiências educacionais que pudessem inspirar os sistemas educacionais de seus países (GOERGEN, 1991, p. 6-7).

Os países latino-americanos, “coerente[s] com a lógica de dependência e subordinação [em relação] aos centros hegemônicos”, desde o início da constituição de seus sistemas educacionais, procuraram espelhar-se nos modelos praticados nos países desenvolvidos, tornando comuns os estudos que pretendiam comparar o “desenvolvimento educacional em diferentes países”. É desta perspectiva que os estudos comparados tiveram grande impulso na segunda metade do século XX, utilizados por “centros de pesquisa [...] e pelos organismos intergovernamentais” para subsidiar políticas educacionais nos “países periféricos” (KRAWCZYK e VIEIRA, 2003, p. 127-128).

Provavelmente, desta associação que as autoras apontam entre os estudos comparados “com o paradigma positivista e com a política imperialista de desenvolvimento” (Ibidem, p. 128) deriva a crítica a este método de estudo, rareando as produções acadêmicas que contemplem análises comparativas.

O estudo aqui proposto se associa ao esforço de compreensão das políticas educacionais efetivadas no sul do continente americano nas décadas de 1980 e 1990, especialmente aquelas orientadas para a descentralização da oferta do ensino obrigatório no Brasil e Chile, com ênfase nas novas diretrizes do financiamento educacional.

Pretende-se, inicialmente, **descrever** as mudanças realizadas nos sistemas educacionais, situando-as historicamente. A pergunta motivadora do estudo é: Quais as semelhanças e diferenças das políticas de descentralização da oferta e financiamento educacional adotadas no Brasil e no Chile entre os anos 1980 e 1990? Neste sentido, é necessário responder a duas indagações fundamentais: 1. Quais os principais movimentos de descentralização da gestão do ensino obrigatório foram realizados no Brasil e Chile nos anos 1980 e 1990? 2. Quais as mudanças no financiamento da educação obrigatória foram efetivadas para dar sustentação às políticas de descentralização da oferta educacional nos dois países?

Um segundo bloco de perguntas permitirá detalhar e analisar as repercussões das reformas educacionais nos países estudados: 1. A que níveis de governo e em que momento foi descentralizada a oferta educacional? 2. Qual a importância conferida pelos Estados nacionais e subnacionais à iniciativa privada como estratégia para garantir a escolarização da população? 3. A capacidade de financiamento educacional dos governos subnacionais é equivalente aos novos encargos assumidos? 4. Quais foram as políticas de incentivo aos governos subnacionais, à iniciativa privada e à população, realizadas pelos Estados Nacionais para garantir a escolarização? 5. As políticas de financiamento educacional favoreceram a redução da desigualdade educacional, própria de países com um quadro muito acentuado de desigualdade social?

As respostas a essas perguntas foram encontradas no estudo do ordenamento legal e na revisão bibliográfica das ciências sociais e da educação desses países, de maneira a entender, com mais propriedade, a amplitude e o significado que estas políticas tiveram para os sistemas educacionais nacionais. Paralelamente, foram pesquisados e sistematizados um conjunto de dados sobre as estatísticas educacionais e sobre os gastos públicos.

Dentre os dados utilizados, referentes aos sistemas educacionais, é importante destacar: 1. As estatísticas educacionais que mostram a divisão de responsabilidade na oferta educacional obrigatória e dos demais níveis de ensino; 2. As taxas de atendimento educacional das populações estudadas; 3. Os gastos educacionais públicos das diferentes esferas de governo; 4. O gasto público em educação em relação ao PIB; 5. O gasto por aluno de diferentes regiões do país; 6. A evolução das políticas de transferência de recursos educacionais para as instituições privadas de serviços educacionais e para as famílias.

O estudo de Camargo Gil (2000), sobre a descentralização educacional do Chile, foi essencial para elucidar os caminhos para a pesquisa dos dados de nossos vizinhos sem pôr os pés naquele país. Juca Gil disponibilizou a bibliografia utilizada em seu estudo e ainda os contatos no Ministério da Educação do Chile, essenciais para superar uma limitação de informações e de tempo e compreender como se desenvolveu a descentralização das matrículas chilenas. O MINEDUC descentralizou suas escolas, mas continua com o controle de um impressionante número de informações sobre a educação chilena. Necessita disso para coordenar e realizar uma política de subvenção educacional com o grau de amplitude alcançado pelo Chile. O sítio do Ministério da Educação, na internet, é uma incomparável fonte de informações. Os chilenos produzem, todos os anos, um compêndio de estatísticas educacionais, com dados sobre as matrículas, gastos educacionais e indicadores diversos, todos disponibilizados facilmente no portal do Ministério. Os funcionários do MINEDUC, em especial Fabricio Muñoz, da Divisão de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação, juntaram farto material para completar as necessidades do estudo.

Uma lacuna foi preenchida de maneira precária: as informações sobre o pagamento das famílias às escolas subvencionadas, através do sistema denominado subvenção compartilhada. Num sistema com uma dependência tão grande do atendimento por parte das escolas particulares, essa informação, das diferentes regiões do Chile, permitiria um melhor entendimento sobre as desigualdades educacionais. A falta de informações sobre as matrículas por nível de escolaridade e por dependência, nos anos 1980, não compromete o trabalho, mas daria uma visão mais detalhada sobre a descentralização chilena.

A dificuldade de conseguir os dados sobre o Brasil são um capítulo à parte na comparação com o Chile. Ainda que os dados sobre as matrículas sejam bem melhores que os relativos aos gastos, as informações sobre as estatísticas educacionais dos anos 1980 não estão disponibilizados de maneira fácil para estudos como o aqui pretendido. Para sistematizar informações da década de 1980, foi necessário lançar mão dos Anuários do IBGE, que apresentam estatísticas educacionais sistematizadas pelo MEC. O acesso a dados de atendimento educacional e de gastos públicos é bem mais difícil e, para construir um conjunto de informações, foram necessários os estudos e a montagem de quebra-cabeças feita por Nalú Farenzena. Farenzena montou as peças utilizando informações do Anuários Estatísticos do IBGE, referentes à população por idade simples, dados de gastos educacionais, informações do sítio da Secretaria do Tesouro Nacional e estudos de Emílio Marques sobre despesas governamentais com educação. Para o período de 1994 a 1999, o INEP disponibiliza um

estudo sobre gastos educacionais, produzido em conjunto com o IPEA e o IBGE, mas estes levantamentos (ou a divulgação deles) foram interrompidos. Bases tão distintas de informações prejudicam muito a qualidade dos dados dos diferentes níveis de governo num Estado federal com o elevado grau de autonomia e a precariedade de controle público, característicos do Brasil.

O objetivo essencial deste trabalho, como dito, é **comparar** as políticas de descentralização da oferta e de financiamento da educação obrigatória colocadas em prática no Brasil e Chile nos anos 1980 e 1990, nos marcos da reestruturação dos Estados Nacionais.

A comparação, como no entendimento de Krawczyk e Vieira (2003), constitui-se “parte da estrutura do pensamento do homem e da organização da cultura”. Além disso, o estudo comparado como “recurso analítico e interpretativo [...], um meio que possibilita a construção de um campo de estudos articulador de seus pontos comuns de análise” (p. 126).

Este esforço pretende escapar da armadilha que nos foi colocada pelos tantos estudos que sustentaram as reformas educacionais assumidas pelos governos latino-americanos, que partem de um diagnóstico uniformizador para propor soluções comuns a todos os Estados, como dizem Rosar e Krawczyk (2001):

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

Krawczyk e Vieira (2003, p. 125) não isentam desse diagnóstico sequer a “maioria daqueles [estudos] que fazem uma avaliação crítica” das reformas realizadas na América Latina, os quais também abstraem as “particularidades de cada país na região”. Segundo as autoras

Apesar dessa unicidade das políticas educacionais vigentes nos países da região, observa-se uma inflexão que as diferencia, decorrente do embate entre as diretrizes e a concretude social vigorante em cada um deles. Implementadas, essas políticas têm se defrontado com a heterogeneidade própria de cada país na região, expressão de sua cultura, ou seja, de suas formas particulares de realização societária, na produção de seres sociais específicos (Ibidem, p. 117).

O estudo pretende, pois, responder ao desafio proposto por Zemelman (2003, p. 88-89) quando afirma que

Los diagnósticos tienen que ser capaces de reconocer potencialidades del contexto. No se trata de ajustar contextos históricos y sociales a exigencias normativas de un modelo, por mucho fundamento teórico que el modelo tenga, si previamente no se hace el esfuerzo de preguntarse a qué potencialidades del contexto responde el modelo.

A comparação que pretende caracterizar e problematizar os processos de descentralização do ensino obrigatório no Brasil e Chile, procurando identificar aspectos de homogeneidade e heterogeneidade, e suas implicações para o financiamento educacional, deve considerar um “estudo aprofundado das peculiaridades, das continuidades e descontinuidades dos processos e conteúdos de reforma concebida e da reforma efetivamente concretizada” (ROSAR e KRAWCZYK, 2001, p. 41).

Como recurso para a complexidade que uma comparação contextualizada exige, algumas categorias, sugeridas por estas mesmas autoras, foram utilizadas:

... constituição dos sistemas nacionais de ensino, democratização do ensino público, papel do Estado, [...] [influência] dos arranjos federativos [e do Estado Unitário] na definição de um Sistema Nacional de Ensino nos diferentes países e a sua organização centralizada ou descentralizada (Ibidem, p. 41).

Só assim é possível percorrer algumas trilhas que ajudem a compreender as reformas educacionais efetivadas nestes dois países, identificando, mesmo em suas similitudes, diferenciações próprias das identidades nacionais que as influenciaram e, em suas diferenciações, motivações uniformes das elites nacionais que as adotaram, colocando em risco não apenas a identidade e a cultura nacionais, mas até mesmo a existência dos Estados Nacionais.

1.1 - CONCEITOS RELEVANTES

As opções conceituais do presente estudo relacionam-se, essencialmente, com o amplo processo de mudanças nas políticas econômicas e sociais efetivadas na América Latina nas duas últimas décadas do século XX, em especial nos anos 1990, as quais receberam a denominação genérica de **reformas**. Nesta qualificação, foram enquadradas todas e quaisquer políticas de mudanças do que, até então, vinha sendo experimentado pelos povos da região, o que será desenvolvido no capítulo seguinte, em particular no que se refere às políticas educacionais.

A qualificação de **reformas** dadas a estas mudanças se presta a lhes conferir legitimidade, pois, como assinala Boron (1999, p. 11), **reforma** é um conceito originário de uma “concepção iluminista”, “ligada a transformações sociais e econômicas orientadas para uma sociedade mais igualitária, democrática e humana”. No mesmo sentido, Oliveira (1996, p. 94) demonstra que **reformas**, originariamente, eram a representação de “um avanço democrático conjugado a um avanço em um contexto popular”. Contraditoriamente, as

reformas realizadas foram, nas palavras de Boron, “orientadas para aumentar a desigualdade econômica e social e para esvaziar de todo conteúdo as instituições democráticas” e Oliveira assinala delas o poder destrutivo dos “direitos populares”. Apoiados nesta compreensão, ambos conceituam as mudanças levadas a cabo nos últimos anos como “**contra-reformas**”.

A referência a **reformas**, neste trabalho, se orienta, pois, pela compreensão de que tais mudanças significaram um retrocesso nas conquistas sociais alcançadas pela sociedade nas décadas anteriores, cabendo-lhes, portanto, mais a qualificação de **contra-reformas**.

A partir dessa referência, ganham importância os conceitos de **política educacional** e do **direito à educação**. Quanto ao primeiro, o estudo parte da compreensão de que a política educacional integra uma “totalidade maior” e, por isso, deve ser considerada

em sua articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado. São, pois, as políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado e por isto, são definidas como sendo o “Estado em ação” (AZEVEDO, 2001, p. 60).

Portanto, a política educacional “articula-se ao projeto de sociedade que se pretende implantar”, o qual é influenciado por todas os setores da sociedade com poder para manifestar seus interesses junto ao Estado e ao governo, na ordem direta de suas diferentes capacidades de pressão (Ibidem, p. 60).

As reformas educacionais representaram, nesse sentido, significativas mudanças no paradigma do **direito à educação**, como nos indica Coutinho (1994, *apud* KRAWCZYK e VIEIRA, 2003, p. 119), sintetizando a opção contextual e teórica assumida na análise que será desenvolvida:

deixa de estar subordinado [...] à construção de uma sociedade democrática, entendida como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitem ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e no controle da vida social. Em contrapartida, estabelece-se uma relação orgânica entre cidadania e competitividade, e os atributos do direito à educação passam a ser pensados a partir de uma visão mercantilista de organização social.

O espírito de competição e de sucesso, que reconhece as políticas sociais apenas quando estas se realizam e são dirigidas pelas leis do mercado, restringe o princípio do direito e, neste sentido, retira das políticas educacionais a sua potencialidade de assegurar ao cidadão as condições para escolher, de maneira autônoma, os caminhos para a realização pessoal e social. A análise das políticas educacionais que se efetivaram nos países da América Latina deve levar em conta o significado das mesmas para a realização dos sujeitos e a emancipação

de seus grupos sociais e não como mecanismo de exclusão e de dominação entre indivíduos que se realizam numa sociedade que fetichiza o consumo.

Dentre as mudanças na política educacional do período estudado, a que assume importância primeira e preponderante é a **descentralização educacional**. Os processos de descentralização realizados no Chile e no Brasil guardam entre si tantas diferenças - sobre a constituição histórica de seus sistemas educacionais, sobre os contextos em que se realizaram, sobre as políticas que foram descentralizadas, para quem foi transferida a responsabilidade pelo atendimento educacional - que precisariam ser analisadas com muito mais profundidade, o que foge à possibilidade do presente estudo. Os trabalhos de Espinoza e González (1993), Camargo Gil (2000), Pereyra *et al.* (1996) são fontes importantes para a constituição de um desenho mais detalhado dos aspectos que necessariamente devem ser considerados nos estudos sobre a descentralização educacional.

As análises sobre os processos de descentralização realizados nos Estados latino-americanos, na maior parte das vezes, partem do entendimento de que a incapacidade dos mesmos resolverem seus graves problemas sociais decorre da centralização que marcou sua constituição política e suas ações ao longo da história. Numa abordagem complementar, que amplia a noção de tempo, Fiori (1995a, p. 19) inicia seu trabalho referindo-se à hipótese, ainda carente de aprofundamento, desenvolvida por Vilfredo Pareto “de que a história das instituições políticas regia-se por um movimento pendular e recorrente, de forma que os grandes períodos de centralização do poder seriam irremediavelmente sucedidos por eras de descentralização política e vice-versa”.

A **centralização** é entendida como “... una forma de organización, gobierno y administración [...] en que las decisiones públicas y administrativas son adoptadas por un centro con jurisdicción sobre todo el sistema incluida su extensión territorial” (LATORRE; GONZÁLEZ; HEVIA, 1991, *apud* ESPINOZA & GONZÁLEZ, 1993, p. 11).

A **descentralização**, para Lobo (1990, p. 6 e 7), implica “necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos”, o que “desdobra-se em duas dimensões: a financeira – via redistribuição das receitas públicas – e a político-institucional – através de novos arranjos no sistema de competências governamentais”. A autora identifica três “vertentes da

descentralização [...]: da administração direta para a indireta, entre níveis de governo e do Estado para a sociedade civil”.

Nos casos em que a descentralização ocorre como decorrência de novas relações intergovernamentais, pretende superar a dependência “política, técnica e financeira” dos governos subnacionais em relação ao governo central e, nesse sentido, deve buscar

O aprimoramento das relações intergovernamentais [...] [identificada] pela redefinição dos mecanismos de articulação entre as esferas de governo, tanto os referentes à dimensão financeira quanto os relacionados às competências governamentais. [...] a recuperação dos poderes efetivos dos governos estaduais e municipais [...] [identificada na] responsabilidade pela definição, elaboração, implementação e controle de projetos e atividades [...]. O controle social [...] [que assegure à] população organizada participar ativamente da ação do poder público, responsabilizando-o quando do não atendimento adequado de suas necessidades e redirecionando sua ação de acordo com seus interesses” (Ibidem p. 8).

Dentre as fórmulas possíveis de descentralização, a que assume a condição de quase sinônima é a da **municipalização**, entendida tanto como articulação da prefeitura municipal e da sociedade civil para a efetivação dos serviços como também pelo que Lobo denomina de “prefeiturização”, quando a administração municipal assume a exclusividade da oferta dos serviços. Entretanto, a descentralização pode também se dar do nível central para os governos intermediários, como províncias e estados (Ibidem, p. 7-8).

No entanto, é no Brasil, onde os municípios têm um grau de autonomia administrativa sem paralelo sequer com a maioria dos Estados Federativos, que descentralização e municipalização soam sinônimas. A distribuição de responsabilidades e de poder entre níveis administrativos ou governamentais, como se deduz das experiências brasileira e chilena, é determinada, em grande medida, pela forma de governo do Estado em questão, se Federativo ou Unitário. Mesmo nos Estados Federativos, a descentralização se realiza de maneiras diferentes, a depender da importância instituída aos governos subnacionais. O caso argentino é exemplar de descentralização como transferência do Governo Nacional para as Províncias e não para os governos locais.

Quanto à vertente das políticas da descentralização, efetivadas pela “transferência de funções [...] [para] o setor privado, [...] [entendido tanto como] instituições econômicas [...] como organizações civis, sejam de classe ou comunitárias” (Ibidem, p. 7), este estudo opta pelo entendimento de Moraes (2000, p. 38), que considera tais mecanismos formas de **privatização**, que constituem, junto com a **descentralização** e a **focalização**, os “três lemas das políticas públicas na era dos ‘ajustes estruturais’”. Para Moraes (2002, p. 20), “transferir a

agentes privados (empresas) a propriedade e gestão de entes públicos é apenas uma das maneiras de privatizar”, dentre as que foram adotadas, como por exemplo:

delegar a **gestão**, sem necessariamente transferir a **propriedade**; manter na esfera estatal a gestão e a propriedade, mas providenciando reformas que façam funcionar os agentes públicos “como se” estivessem no mercado, modelando o espaço público pelos padrões do privado.

Esta análise ganha considerável radicalidade na afirmação do autor de que

Diferentes modos de descentralização e dispersão de operações - com a correspondente centralização e o insulamento dos âmbitos de definição das grandes políticas, das práticas de avaliação de desempenho, de distribuição do bolo orçamentário - são pensadas como formas de introduzir o *ethos* privado (dinâmico, purificador) do mercado no reino das funções públicas (Ibidem, p. 20).

Outro cuidado que se fará presente no tratamento deste conceito é que tanto a centralização como a descentralização são resultantes de um “processo histórico de formação do Estado”, um caminho distinto do utilizado pelos organismos promotores das reformas do Estado nos anos 1980 e 1990, que pretenderam tratá-la como um “projeto de governo, com delimitação precisa de espaço e tempo” (Ibidem, p. 9)

Espinoza & Gonzáles (1993, p. 13-15) evidenciam a complexidade desta temática ao relacionarem “elementos” das políticas educacionais que podem ser descentralizados: a provisão dos recursos para o financiamento educacional que podem, até mesmo, ser cobrados “a los particulares en función de las demandas individuales”; a destinação dos recursos, que pode ser feita aos governos subnacionais, às escolas ou às famílias; a administração dos estabelecimentos e dos bens móveis e dos equipamentos escolares, que podem continuar como propriedade dos governos subnacionais ou mesmo da comunidade escolar; a administração dos recursos financeiros e materiais para os governos subnacionais ou para as próprias escolas; a seleção, contratação e avaliação dos educadores; a definição ou o detalhamento do currículo, que pode ser feita por cada governo subnacional, por cada escola ou por cada professor, em função da realidade de seus alunos; a elaboração do material pedagógico; a atualização dos professores; etc.

Ainda que, no âmbito das reformas educacionais, a descentralização se revele de diferentes formas e diferentes sentidos políticos, como acentuam Espinoza & González, a comparação que se pretende no presente estudo enfocará a descentralização enquanto transferência dos serviços “**entre níveis de governo e do Estado para a sociedade civil**” (LOBO, 1990, p. 7).

No entanto, uma hipótese que estará presente ao longo deste trabalho é a força que a teoria da escolha pública e sua variável mais conhecida, os vales, tem na reorientação das políticas sociais na América Latina, desde os anos 1980, em particular como elemento essencial para dar consistência às políticas de descentralização. Também conhecida como *public choice*, esta teoria, que tem origem na Escola de Virgínia, sob a direção de James Buchanan, estará muito presente nas pregações privatistas e desregulamentadoras, enfaticamente defendidas pelos meios de comunicação e pelo Banco Mundial. A *public choice* pretende constituir-se numa “nova teoria do contrato social, que propicie uma reconstrução da ordem social e política” (MORAES, 2001, p. 49) apoiada na convicção de que “o mercado é o melhor mecanismo para a tomada de decisões políticas e para a integração social” (COSSE, 2003, p. 212).

Para os defensores dos *vouchers*, enquanto “o sistema público restringe as opções de uma criança, obrigando-a a frequentar uma escola de qualidade inferior quando uma escola de qualidade superior se encontre fora de seu alcance”, o subsídio educacional assegura “às famílias o máximo grau de escolha”, respeitando os princípios do “direito do consumidor à escolha; desenvolvimento pessoal; fomento da concorrência; e igualdade de oportunidades” (WEST, 1998, p. 4). A finalidade dos vales, portanto, é “aumentar as possibilidades de escolha dos pais, aumentar a concorrência entre as escolas e permitir às famílias de baixa renda o acesso às escolas privadas” (Ibidem, p.1).

Cosse (2003) identifica na teoria da escolha pública aspectos que são funcionais às políticas de *voucher*, dentre eles o *voucher* educacional, também conhecido como vale-educação, que tem importância para o desenvolvimento deste trabalho:

Essa proposta conclui, entre outras coisas, que é melhor um sistema de financiamento à demanda educacional, de modo que não haja restrições para o funcionamento desse mercado, incluindo os bens públicos (saúde, educação, assistência social etc.) e não só os privados (Idem, p. 209).

Se o vale-educação caracteriza-se pela concessão de subsídios educacionais às famílias, permitindo-lhes escolher a escola onde matricular seus filhos, seja ela pública ou privada, o trabalho de West (1998, p. 1) considera que os “vales podem ser efetuados diretamente aos pais, ou indiretamente às escolas selecionadas”. Nesse sentido, West sustenta que os fundamentos dos *vouchers* estão presentes em todas as políticas de financiamento educacional estatal em que “os fundos acompanham as crianças”, no qual os governos subsidiam as ‘escolas escolhidas’ na estrita proporção do número de alunos matriculados”. De

forma diferente, Cosse (2003, p. 212) considera que essas políticas enquadram-se como “propostas contemporâneas de subsídio à demanda”.

Tanto West quanto Cosse consideram que o Chile desenvolve um sistema de vale-educação e ambos desconsideram que o Brasil possua um sistema que lança mão de elementos dessa mesma teoria. Entretanto, apoiado nos fundamentos de West, também compartilhados por Cosse, que considera vale-educação quando “os fundos acompanham as crianças”, este estudo considera que o FUNDEF se inspira, ainda que parcialmente, nos *vouchers*¹.

Outro aspecto considerado no desenvolvimento neste estudo é que a descentralização é fortemente influenciada pelas diferentes **formas de governo** assumidas pelos Estados Nacionais. Procura, portanto, identificar as influências que **Estados Unitários** e **Estados Federativos**² e, no caso destes, os constituídos de forma mais centralizada ou mais descentralizada, tiveram nos distintos desenhos de descentralização educacional assumidos na América Latina e, particularmente, no Brasil e Chile.

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

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

Abrucio (2003, p. 230) identifica que o que diferencia o Estado Unitário é que a “soberania está concentrada no governo central e é, por tal motivo, una e indivisível”. Ainda corrobora da afirmação de Arretche quando diz que “o poder dos entes subnacionais deriva da ação voluntária da esfera nacional, que delega funções e graus de autoridade”. Nesse sentido, a distribuição do poder entre o governo central e as unidades subnacionais é hierárquica e assimétrica.

¹ A repartição de recursos que o FUNDEF proporciona é estabelecida pela quantidade de alunos matriculados no Ensino Fundamental, o que significa que cada aluno dá direito a um montante de recursos ao estado ou ao município.

² Federação e Confederação são formas diferentes de governo. Enquanto nas Federações os Estados “aceitam uma Constituição comum [...] e só tem os poderes que ela lhes assegura, na Confederação os Estados “signatários do tratado conservam sua soberania e só delegam os poderes que quiserem e enquanto quiserem” (DALLARI, 1996, p. 15). Abrucio (2003, p. 229) acrescenta que, na Confederação procura-se “evitar a criação de um governo central ou o estabelece com uma estrutura de autoridade o mais fraca possível [...] [além de] uma superioridade do arcabouço constitucional de cada um dos membros sobre o conjunto de regras que orienta essa união”.

A temática dos Estados Federais assume uma vasta possibilidade de tratamento - as condições para a constituição das federações, os tipos de federalismo, os fundamentos jurídicos que os fundamentam, dentre tantos outros -, que foge à abrangência requerida por este trabalho. Portanto, além de explicitar os aspectos que diferenciam os Estados Federais dos Estados Unitários, o estudo concentra-se naqueles que ganham relevância para a análise a que se propõe.

Os **Estados Federativos** resultam “de um pacto entre as unidades territoriais que escolheram estabelecer uma parceria, conformando uma nação”, portanto “há uma união voluntária entre os cidadãos dos territórios constituintes, que mantêm seus direitos originários, mas cujo produto é a constituição de um governo nacional autônomo, ao contrário do que ocorre nas Confederações” (Ibidem, p. 232).

Dessa maneira, o Federalismo caracteriza-se pela independência entre o governo central e os governos locais, que gozam de soberania em “suas respectivas jurisdições”. Os governos locais estão protegidos

pelo princípio da soberania, o que significa que estes são atores políticos autônomos com capacidade para implementar (pelo menos algumas de) suas próprias políticas. A soberania dos governos locais deriva do voto popular direto, da autonomia de suas bases fiscais e, em muitos casos, de uma força militar própria (PIERSON; LEIBFRIED, 1995; LIJPHART, 1999 *apud* ARRETICHE, 2002, p. 28).

Dallari (1986, p. 17-18) discorda daqueles que sustentam que o Federalismo implica na “coexistência de duas soberanias, uma da União e outra dos estados”, o que seria contraditório com o “próprio conceito de soberania como poder supremo, uno e indivisível”. Para Dallari os Estados membros possuem autonomia, como “poder de autogoverno, incluindo a possibilidade de escolher seus governantes e de agir por vontade própria em relação a muitos assuntos”. Quanto à soberania, os membros da Federação “participam da soberania da União”. As idéias de Abrucio (2003) convergem com as de Dallari quando ele afirma que o pacto federativo implica “uma soberania **compartilhada** que deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles” (p. 235, grifo meu).

Outro aspecto a ser destacado no desenvolvimento do presente estudo, quanto aos Estados Federais, é a importância que ganhou o princípio da “equidade” tanto na “relação entre os indivíduos como entre as várias regiões federadas”:

Esse valor/objetivo capaz de legitimar solidariamente a convivência federativa supõe a existência de instrumentos e mecanismos comuns aceitos e capazes de compensar, de maneira imediata, os desequilíbrios agudos e inesperados, mas também capazes de promover

uma progressiva diminuição das desigualdades mais permanentes ou estruturais (FIORI, 1995a, p. 25).

A conformação dos Estados Federais também precisa levar em conta as relações entre o Governo Central e os Estados-Membros com as “menores unidades de governo, as municipalidades”. Enquanto algumas experiências, como a dos Estados Unidos, revelam que os municípios ganharam liberdade para atuar junto à sua população, na prática e não por força de determinações legais, em outras, a autonomia municipal prevista na legislação, carece de condições políticas e financeiras para ser efetivar (Dallari, 1986, p. 62). No segundo caso, Dallari exemplifica com o Brasil e o México, entretanto seu trabalho é anterior à Constituição Federal brasileira de 1988, que promoveu importantes mudanças quanto a esse aspecto.

Dessa perspectiva, ganha importância a divisão de responsabilidade ou de competências entre os diversos governos que constituem os Estados Federais. “Cada um dos governos que se conjugam num Estado Federal tem suas competências próprias, havendo algumas que são exclusivas de cada governo e outras que são exercidas em comum por mais de um governo” (Ibidem, p. 53).

A história dos Estados Federativos mostra que sua constituição e evolução é determinada bem mais pelas circunstâncias históricas, conseqüentemente, pela dinâmica político-social, do que pelas definições doutrinárias que levaram à experiência americana original. Do mesmo modo, as opções, a amplitude e a radicalização das políticas de centralização e de descentralização de um determinado Estado são processos dinâmicos, que se realizam em contextos históricos, portanto, sofrem a interferência destes.

Independentemente de qualquer análise, Fiori (1995a, p. 22) argumenta que a descentralização fiscal conquistada no final do século XX não teve tempo de amadurecer, passando por um novo processo de (re)centralização fiscal ou de transferência de “responsabilidades do Governo central para os governos regionais e municipais”, “em nome da necessidade de financiamento dos governos centrais e dos requerimentos das novas políticas de estabilização e ‘ajuste estrutural’ de suas economias”.

Dallari (1986, p. 47) oferece elementos que permitem concluir que isso que Fiori (1995a, p. 23) chama de “federalismo pragmático”, não é um fenômeno novo. Refere-se aos Estados Unidos, naquilo que denomina de “novo federalismo”, para mostrar que o Governo Federal, para fazer frente ao aumento das despesas militares e para atenuar os efeitos da desigualdade social, concentrou em si a possibilidade de tomar decisões que envolvem toda a

população, além de modificar, em seu benefício, a distribuição dos recursos públicos, contando apenas com a interpretação dos dispositivos constitucionais pela Suprema Corte.

Os conceitos relacionados e tratados ao longo deste capítulo ganharão maior significado no desenvolvimento deste estudo a partir da análise do contexto e das mudanças educacionais nos países estudados e, de forma preponderante, quando da comparação entre duas realidades tão distintas como são as realidades chilena e brasileira.

2 - A AMÉRICA LATINA NO “CENTRO DA TORMENTA”: ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DO CONTEXTO

As últimas décadas do século XX foram especialmente conturbadas para o continente latino-americano. Entre os anos 60 e 80, Brasil, Chile, Argentina, Uruguai, Bolívia, Paraguai e Equador enfrentaram governos ditatoriais, impostos no contexto da Guerra Fria e de um mundo bipolar³, que restringiram a possibilidade de reivindicação pela ampliação dos direitos sociais. Regimes fortemente centralizados possibilitaram o controle burocrático-autoritário das políticas sociais, dentro dos limites dos modelos de desenvolvimento dependentes escolhidos para suas economias.

Nos anos 80 e 90, quando buscava recuperar suas democracias, o continente é assombrado pela crise econômica que se abateu sobre o capitalismo desde os anos 70, mas que só mostrou seus efeitos após o final dessa década.

As repercussões da crise econômica, no início dos anos 80, reacenderam a chama da sociedade como protagonista de grandes lutas por liberdade e direitos da cidadania e abriram as comportas para a expressão de amplos setores sociais, antes calados pelos governos de exceção, apressando o fim das ditaduras militares.

No entanto os países do continente, de maneira geral, foram colhidos pelos ventos da tempestade em plena travessia. As transformações do mundo capitalista levaram os governos latino-americanos a efetivarem, nas últimas duas décadas do século XX, uma série de ajustes estruturais que implicaram num rearranjo não apenas das economias, mas também da organização da sociedade e, inclusive, do caráter que assumem os Estados Nacionais.

Os sistemas educacionais, que viviam o apogeu de expansão nos anos 60 e 70, foram submetidos a uma série de mudanças que, se por um lado, garantiram, em parte, a oferta educacional demandada pelos atores sociais – notadamente da educação obrigatória –, também reduziram a função do Estado como protagonista responsável pelas políticas sociais, com resultados que colocam em dúvida a efetividade das mesmas. Portanto, as “reformas” educacionais realizadas neste período em todos os países do continente guardam inteira correspondência com as mudanças de caráter geral neles impostas e assumidas.

³ Uma referência à disputa entre os dois principais eixos políticos de então: de um lado, o Mundo Capitalista, liderado pelos EUA e, de outro, o Mundo Socialista, liderado pela URSS.

Este capítulo trata da crise que atinge os países capitalistas, em especial aqueles que, ocupando uma posição de dependência em relação aos países centrais, viram diminuir as possibilidades de construir modelos autônomos e soberanos de desenvolvimento. A compreensão do caráter desta crise e de suas conseqüências sobre os Estados é essencial para entender o conjunto de políticas adotadas pela maioria dos governos latino-americanos nas décadas de 80 e 90 e, conseqüentemente, dos conteúdos das políticas educacionais realizadas neste período.

2.1 - “CÉUS DE CHUMBO”: A CRISE CAPITALISTA ARRASTA O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL PARA O PRECIPÍCIO

Após a Segunda Guerra Mundial, o capitalismo viveu um ciclo expansionista sem precedentes, impulsionado pelo modelo fordista de produção e pelo modelo de intervenção estatal desenhado pelo keynesianismo⁴, levando os países capitalistas a taxas de crescimento do PIB consideravelmente altas e estáveis⁵.

O Estado teve um papel fundamental no período, assumindo obrigações que asseguraram o ciclo de expansão do capitalismo. Além da instituição de mecanismos de regulação social que protegiam a propriedade capitalista e controlavam as relações entre empresas e trabalhadores, o Estado assume um papel fundamental na reprodução do sistema, intensificando os investimentos em infra-estrutura e os gastos em previdência social, educação, assistência médica, habitação, etc. Governos Nacionais das mais diversas filiações ideológicas, fossem de direita, trabalhistas ou democrata-cristãos, se esmeraram na defesa de um crescimento econômico estável e na melhoria das condições de vida da população, “através de uma combinação de Estado do Bem-Estar Social, administração econômica keynesiana e controle de relações de salário” (HARVEY, 1989, p. 130).

O cenário que tem início nos anos 70 deixaria lembranças remotas do pós-Guerra. A Europa e o Japão, recuperados da destruição da Guerra, buscavam outros mercados para seus excedentes de produção, o que os colocava, junto com outros países de industrialização recente, em confronto com a hegemonia estadunidense. Nos países do Terceiro Mundo, em particular na América Latina, o modelo de desenvolvimento adotado apoiava-se na

⁴ Referência às idéias de John Maynard Keynes em sua obra “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, na qual defendia um modelo de intervenção do Estado na vida econômica priorizando as “despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos” (DICIONÁRIO DE ECONOMIA, 1985, p. 224).

⁵ Entre 1960 e 1973, o Japão cresceu a taxas regulares próximas ou superiores a 10%, a Alemanha, a taxas de 5%, os EUA, a taxas de 4% e a França, a taxas de 5% (Ibidem. p. 126).

substituição de importações, o que restringia seus mercados ao comércio com os países capitalistas centrais. Esses fatores, associados, ocasionaram grave crise de produtividade e lucratividade no sistema⁶ (Ibidem).

A expansão monetária promovida pelos EUA e pela Inglaterra, como instrumentos de estabilização econômica, social e política - também efetivada por um grande número de governos como forma de assegurar as políticas de previdência social, assistência aos desempregados, educação, saúde, moradia, etc. -, associada a um nascente mercado de eurodólar, ocasiona excesso de moeda circulante e uma forte inflação, em especial nos países centrais. A entrada de petrodólares no mercado financeiro internacional, como consequência da guerra árabe-israelense, em 1973, aumentou os fundos disponíveis e, como consequência, agravou o endividamento (Ibidem).

É esse quadro que, segundo Soares (1996, p. 19), possibilita aos países latino-americanos refugiarem-se dos efeitos da crise nos anos 70:

A crise que se iniciou nos países centrais e a abundância de recursos no mercado financeiro internacional proveniente dos petrodólares levaram os bancos privados a começar a operar com créditos em condições facilitadas para os países em desenvolvimento.

O caso brasileiro é emblemático, como revela Farenzena (2001, p. 21):

... o ‘milagre brasileiro’ de parte da década de 70, período em que as taxas de crescimento do PIB superaram os 10% anuais, viabilizou-se a partir de uma expressiva disponibilidade de recursos no mercado financeiro internacional, capaz de financiar, a juros relativamente reduzidos, os investimentos necessários ao maior aproveitamento e à expansão do parque produtivo nacional, aprofundando o processo substitutivo de importações nos setores de bens intermediários e de capital.

A crise só ganha dramaticidade na América Latina após o final da década de 70, com a restrição dos créditos privados para os países do continente, notoriamente a partir da moratória da dívida mexicana (SOARES, 1996), conferindo ao sistema financeiro enorme poder de direcionamento das políticas assumidas pelos governos latinos. É assim que, nos países periféricos, “a expansão da globalização financeira [decorre] de sua crise externa e da imposição de políticas de ajuste por parte de seus credores e dos governos dos países centrais” (FIORI, 2000 *apud* FARENZENA, 2001, p.22).

⁶ Para Antunes (1999, p. 21) a finalidade do capitalismo é “expandir constantemente o valor de troca, ao qual todos os demais – desde as mais básicas e mais íntimas necessidades dos indivíduos até as mais variadas atividades de produção, materiais e culturais, - devem estar estritamente subordinadas”. Simplificando as idéias de Antunes, retiradas da obra de Mészáros (2002), o fundamento do capitalismo é o lucro, do qual depende sua expansão e reprodução permanentes.

Os países endividados, limitados em sua possibilidade de captar créditos com bancos privados, dependem do Banco Mundial e do FMI para obter novos financiamentos, reconfigurando estes organismos multilaterais de financiamento, e dando-lhes legitimidade e poder como promotores das novas políticas de desenvolvimento e de gestão do Estado, adotadas pelos países capitalistas em geral, mas especialmente pelos países em desenvolvimento. Soares (1996, p. 21) mostra as transformações por que passou o Banco Mundial:

De um banco de desenvolvimento, indutor de investimentos, o Banco Mundial tornou-se o guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado [grifo meu].

A autora chama a atenção, na mesma obra, para o fato de os

grandes capitais internacionais e o Grupo dos Sete terem transformado o Banco Mundial e o FMI nos organismos responsáveis não só pela gestão da crise de endividamento como também pela reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento (Ibidem, p. 21).

A obtenção de novos créditos pelos governos passou a depender, então, da concordância com uma série de condicionalidades impostas por essas agências, que ganharam, assim, *status* para interferir “diretamente na formulação da política interna e a influenciar a própria legislação dos países” (Ibidem, p.21).

O enredo estava completo para colocar em “xeque” o papel dos Estados Nacionais, que passam a ter questionada sua condição de elemento de equilíbrio da ordem econômica e social, hegemônica no pós-Guerra.

2.2 - “DEPOIS DA TEMPESTADE VEM A EPIDEMIA”: O “LEVIATÃ”⁷ É O RESPONSÁVEL PELO DESASTRE DA HUMANIDADE

Enquanto o capitalismo floresceu glorioso, foi possível uma acomodação política que garantiu a legitimidade necessária ao Estado para redistribuir parte da riqueza produzida, assim como aos trabalhadores e à população foi possível beneficiarem-se de um surto virtuoso de melhoria dos padrões de vida.

Mas, se para alguns, “o Estado Moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema” (MÉSZÁROS, 2002, p.106), para o

⁷ Referência à obra “Leviatã” de Thomas Hobbes, na qual defendia, como forma de “superar o conflito permanente entre os homens [...] [a criação de] um Estado todo-poderoso que controlaria todos os indivíduos” (DICIONÁRIO DE ECONOMIA, 1985, p. 196).

pensamento liberal ortodoxo, o Estado de Bem-Estar Social, nos países centrais, e os governos populistas e os Estados desenvolvimentistas, nos países periféricos, são a causa da ineficiência e da impossibilidade do capitalismo se desenvolver plenamente.

Se para Mészáros (2002, p. 106), “não é acidental que o encerramento da ascensão histórica do capital no século XX coincida com a crise do Estado Moderno em todas as suas formas [...]”, para o capitalismo internacional e seus defensores, o que estava em jogo era (e continua sendo) a resposta para duas interrogações: Como garantir um novo ciclo de expansão dos negócios privados? Qual o papel que o Estado deve desempenhar para assegurar a perpetuação do capitalismo como modelo de acumulação?

Prevaleceu nos países capitalistas centrais e periféricos, ainda que com diferenças significativas, a visão de que o Estado ganhara uma função excessiva tanto no que diz respeito à concessão de serviços sociais como na sua participação na economia, o que o colocaria como o grande responsável pela crise de crescimento enfrentada pelo capitalismo mundial desde os anos 70. Moraes (2002, p. 14) afirma que uma das concepções melhor sucedidas como “instrumento de coesão social e imposição das idéias dominantes” é aquela que explica a inflação e o endividamento característicos do fim de século como resultantes dos altos custos das políticas sociais garantidas pelos Estados.

As idéias que defendem que o Estado deve se restringir a “um campo bastante limitado de funções”, deixando a economia e a sociedade beneficiarem-se das incontestáveis vantagens da “competição e do mercado livre”⁸, representam para Batista Jr. “um movimento regressivo, de restauração do ideário econômico do século XIX, [...] pregado pelos liberais do século passado”, para os quais

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

A esta restrição da participação do Estado, Rezende (1996, p. 201) chamou de **minimalização**, numa referência ao debate comum no final dos anos 80 e início dos anos 90, que propunham o Estado mínimo como mecanismo de superar as crises econômicas

⁸ Batista Jr. (1997, p. 39) defende que a consideração desta corrente como “neoliberal”, lhe confere um caráter de novidade inteiramente inadequado, fragilizando as posições que lhes são críticas. Considera, então, mais adequado chamar de “paleoliberal”.

sucessivas enfrentadas pelos países do continente. Em seu trabalho, Rezende utiliza a classificação do FMI para identificar os países que aumentaram os chamados **gastos mínimos** – aqueles realizados em defesa, segurança e justiça –, em oposição aos **gastos sociais** – em saúde, educação, previdência e assistência social – e aos **gastos econômicos** – em habitação e serviços de utilidade pública e nas diversas atividades econômicas.

As condições para a implantação da prescrição dos teóricos neoliberais se viabilizaram após a eleição de Margareth Thatcher para o governo da Inglaterra, em 1979, e de Ronald Reagan, para a Presidência dos EUA, em 1980. Em seguida, uma nuvem conservadora cobriu os céus do continente europeu, criando as condições para a hegemonia do pensamento neoliberal característico do final do século XX (ANDERSON, 1995).

A medicação teve distinção de um país para outro, mas os fundamentos da política eram os mesmos. Enquanto a Inglaterra combinou controle monetário, redução tributária sobre altos rendimentos, liberalização financeira, corte nos gastos sociais e privatização de políticas sociais e de empresas estatais, alguns países do continente europeu preferiram o controle orçamentário e as reformas fiscais a grandes cortes dos gastos sociais ou tratamento duro aos sindicatos. Nos EUA, apesar da redução dos impostos pagos pelos mais ricos e da elevação da taxa de juros, a opção neoliberal tinha como motivação a competição militar com a União Soviética e a derrubada do regime comunista (Ibidem).

Os países desenvolvidos não assumiram a crise em toda sua dimensão, protegendo suas economias através da transferência de parte de seus efeitos para os países periféricos, via agravamento da dívida externa (SOARES, 2002), o que levou países do Terceiro Mundo a perderem o controle de suas dívidas.

No início dos anos 80, os Estados Unidos aumentaram suas taxas internas de juros para valorizar o dólar e recuperar suas finanças, obrigando muitos países a ajustes econômicos que provocaram uma recessão que contaminou a economia mundial nesse período, deteriorando as finanças públicas. Logo, a recuperação da economia americana vai contribuir para a retomada do crescimento dos países centrais (FIORI, 1995b).

As graves conseqüências da crise da dívida externa nos anos 80 sobre as contas dos governos latino-americanos e, portanto, sobre sua capacidade de efetivar políticas sociais e de desenvolvimento econômico sustentado criaram as condições para a imposição de políticas que já vinham sendo experimentadas em alguns países desde a década anterior. Tais políticas

passaram a “fazer parte indissociável das recomendações e das condicionantes do FMI, do BIRD, etc” (FIORI, 1997, p. 207).

O “pacote terapêutico”, ganhou, a partir dos anos 90, o *status* de Consenso de Washington, uma síntese das

“condicionalidades” que os organismos multinacionais e o sistema bancário privado já vinham impondo como condição para a renegociação das dívidas externas e a readmissão da América Latina no sistema financeiro internacional (FIORI, 2001, p. 86).

Fiori resume “as principais reformas estruturais ou institucionais”, que prevaleceram no período:

A desregulação dos mercados financeiro e do trabalho; a privatização das empresas e dos serviços públicos; a abertura comercial; e a garantia do direito de propriedade dos estrangeiros, sobretudo nas zonas de fronteira tecnológica e dos novos serviços (Ibidem, p. 86).

Portanto, no continente latino-americano, as políticas de ajuste neoliberal só tiveram maior impacto após os anos 80, embora a primeira experiência deste modelo tenha sido implantada por seguidores da Escola de Chicago, de Milton Friedman, logo após o golpe militar de 1973, no Chile (ANDERSON, 1995).

Um aspecto que torna especialmente dramáticas as conseqüências da adoção de ajustes estruturais na América Latina é a convivência de “formas avançadas e atrasadas de organização política, social e econômica” onde se situam “diferentes estruturas de proteção social”, colocando em dúvida a existência de um Estado de Bem-Estar no continente. Soares (2001, p. 43, grifo meu) conclui que o reconhecimento do conceito de direitos sociais, a existência de políticas de seguridade social e de outras políticas sociais de proteção da sociedade evidenciam a “existência de **traços** de um ‘Estado de Bem-Estar’ na maioria dos países latino-americanos”. É neste contexto, de garantias sociais tão insuficientes, que a autora afirma que a América Latina está sofrendo um modelo mais doutrinário de neoliberalismo que, diferente dos países centrais, impõe-se também por uma obediência cega ao desmonte das políticas sociais.

Conforme a autora, “os direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los por meio da ação estatal, bem como a **universalidade, igualdade e gratuidade** dos serviços sociais, são abolidos no ideário neoliberal”. Dessa forma, o “Estado só deve intervir quando se coloca a necessidade de aliviar a pobreza absoluta e de produzir aqueles serviços que o

setor privado não pode ou não quer fazer, [constituindo-se] um Estado de Beneficência Pública ou Assistencialista, no lugar de um Estado de Bem-Estar Social” (Ibidem, p. 44).

É decorrente dessa nova configuração que o conceito de **equidade** assume importância, contrapondo-se aos direitos sociais como direitos de todo cidadão, a serem assegurados pelo Estado. Afirma-se, portanto, um Estado que reduz as desigualdades, que assegura um patamar mínimo de condições sociais, mas que não persegue mais os princípios da **universalidade** e da **igualdade**.

Soares nos diz que todos os esforços passam a se concentrar no imperativo da diminuição e, quiçá, eliminação do papel do Estado como provedor do bem-estar social, o que se dá

com o corte do gasto social, eliminando programas e reduzindo benefícios; a focalização do gasto, ou seja, sua canalização para os chamados grupos indigentes, os quais devem ‘comprovar’ sua pobreza; a privatização da produção de serviços; e a descentralização dos serviços públicos no “nível local” (Ibidem, p. 44).

Só a “arraigada subserviência [...] das camadas dirigentes [...] sempre prontas a atuar como prepostos dos interesses internacionais dominantes e a colaborar para uma integração passiva e subordinada à economia internacional”, explica a dosagem do receituário neoliberal implantado nos países da região pois, a força dessa “ideologia” nos países periféricos contrasta com “a sua limitada influência prática no mundo desenvolvido”, levando-o a dizer que “o ‘neoliberalismo’ reina, mas não governa” (BATISTA JR., 1997, p. 67-68)..

Idealizadores e promotores das políticas de minimização do Estado, os países desenvolvidos não provaram do próprio remédio. Enquanto nos países em desenvolvimento, “a relação entre os gastos do governo central e o PIB, que vinha aumentando de forma expressiva desde 1960, diminuiu a partir de meados da década de 80” (THE WORLD BANK, *apud* BATISTA JR., 1997), dentre os países desenvolvidos poucos foram os que “acompanharam a [...] retórica anti-governo com mudanças efetivas nos seus regimes de política econômica” (TANZI & SCHUKNECHT, 1995, *apud* BATISTA JR., 1997, p. 40), e sequer interromperam “a tendência de aumento do peso do governo, medido por indicadores agregados como a relação entre a despesa e a receita públicas e o PIB” (Ibidem, p. 40). Na média, dentre os países do G-7, a relação entre o gasto público e o PIB aumentou de 36,3% no período 1978-1982, para 39,4% no período 1991-1995. Apenas a Alemanha e o Reino Unido mantiveram estável este indicador no mesmo período.

No mesmo sentido e contrariando a pregação liberal de que a supressão das fronteiras dos mercados imporá fortes restrições à capacidade tributária dos Estados Nacionais, a relação entre a receita pública corrente e o PIB “aumentou na grande maioria dos países desenvolvidos”⁹. Na média dos países do G-7, passou de 33,5% no período 1978-1982 para 35,9% no período 1991-1995. Dentre os países do Grupo, apenas o Reino Unido teve redução deste indicador, que passou de 39,6% para 36,9%¹⁰.

Não há qualquer exagero em afirmar, portanto, que as transformações efetivadas na abrangência e na forma de atuação dos Estados latino-americanos, durante as duas últimas décadas do século passado, se encontram fortemente ancoradas no novo modelo de dominação do capitalismo mundial, que reserva aos países periféricos e em desenvolvimento um papel subordinado e inteiramente dependente dos interesses dos países e do capitalismo desenvolvido.

2.3 - A EDUCAÇÃO NO CENTRO DAS REFORMAS DO ESTADO

As políticas educacionais dos países da América Latina, nos anos 80 e 90, constituíram-se num grande laboratório do surto reformista, classificado por Casassus (2001) de “segundo ciclo de reformas educacionais na América Latina” – numa referência a um primeiro ciclo caracterizado pelo esforço de expansão, verificado na década de 1960.

Os fundamentos da nova agenda educacional para a região se sustentaram em três pilares:

Redistribuição do poder e das responsabilidades para atender à necessidade de ampliar a autonomia institucional que garanta a ‘liberdade’ dos governos locais e das escolas, obtendo maior eficiência do Sistema e democratização dos processos de tomada de decisão nos diferentes níveis do sistema educativo; a necessidade de maximizar a eficiência do Sistema, através da mudança do gerenciamento dos recursos públicos garantindo a redução dos custos do Sistema; a necessidade de aproximação dos conteúdos escolares às culturas locais (WEILER, 1996, *apud* ROSAR e KRAWCZYK, 2001, p. 35-36).

A nova agenda foi possibilitada por três aspectos que Casassus (1990) identifica como as “principais fontes de insatisfação” com os sistemas educacionais latino-americanos: 1. A

⁹ Nem por isso ocorreu redução da dívida pública que, nos países do G-7, passou de 42,6% do PIB no período compreendido entre 1978-1982 para 66,2% no período 1991-1995.

¹⁰ O estudo de Rezende (1996) mostra que, enquanto quatro países em desenvolvimento (Brasil, Coréia, Índia e México), **minimalizaram** seus Estados (o gasto com as funções mínimas – defesa, segurança e justiça – passaram a ser maiores que os gastos sociais e os gastos econômicos entre 1980 e 1992), em três países desenvolvidos (Estados Unidos, França e Inglaterra), apenas nesse último os gastos com as funções mínimas, e ainda assim, só após 1988, passaram a ser proporcionalmente maiores que os gastos com as funções sociais.

incapacidade dos sistemas educacionais de, em que pese terem realizado uma “expansão quantitativa impressionante”, contribuir para superação das desigualdades sociais; 2. A redução dos recursos, na década de 80, confrontando-se com a exigência de mais educação e com a heterogeneização da demanda; 3. A “ineficiência na capacidade de gestão por parte do sistema burocrático” gigantesco e centralizado, criado para garantir a expansão educacional.

2.3.1 - O falso dilema entre expansão e qualidade

O fato é que a América Latina, na segunda metade do século XX, alcançou uma expansão educacional cujos números impressionam pela magnitude e representação. Enquanto a população de 5 a 24 anos dos países latinos cresceu, entre 1950 e 1980, de 67 para 156 milhões, pouco mais de 2,3 vezes, a população escolarizada da mesma faixa de idade cresceu quase 9 vezes, aumentando de 11 para 87 milhões, alcançando a taxa de 56% de atendimento escolar¹¹ (RAMA, 1983, p. 17). O mesmo autor enfatiza a importância desse crescimento quando falamos de Estados latino-americanos, a maioria deles com “limitações (...) para planejar e implementar políticas sociais”:

A região demonstrou capacidade para duplicar a oferta educativa enfrentando conjuntamente o crescimento das camadas da população tradicionalmente assistidas e a ampliação do acesso aos grupos anteriormente excluídos (Ibidem, p.17).

É importante levar em conta que estes números não eram uniformes, revelando diferentes esforços históricos para garantir a escolarização por parte dos Estados Nacionais. Se de um lado, em 1970, 85% dos uruguaios de 15 anos de idade haviam concluído a 6ª série, no Brasil, El Salvador, Guatemala e Nicarágua, esse número era inferior a 30%. Argentina, Chile, Costa Rica e Panamá situavam-se entre mais de 60% e menos de 80% (Ibidem, p. 18-19).

Com os sistemas educacionais em expansão, o que passa a estar no centro das insatisfações é a dificuldade de garantir escolarização efetiva a grupos sociais tradicionalmente excluídos da escola:

a mudança quantitativa [...] co-existe com uma notável incapacidade de detectar os problemas básicos de todo processo educacional: alfabetizar toda a população e assegurar um mínimo de formação educacional regular a todos os indivíduos em idade escolar (Ibidem, p. 17).

¹¹ Em 1950, apenas 17% da população desta faixa etária estava matriculada.

É necessário observar, no entanto, que não apenas esta parcela da população recém-chegada à escola enfrenta os desafios da escolarização:

... uma situação de fato que vem se arrastando e se agravando há pelo menos duas décadas [como exemplifica o ensino americano, onde] o sintoma mais alarmante do fracasso da escola pública talvez não esteja nos que pulam fora, e sim nos que permanecem dentro e não aprendem nada [ou de] países da América Latina que haviam atingido o mais alto grau de desenvolvimento em matéria de educação pública [mas que sofriam com o quadro de crise]. Na Argentina [...] cada vez menos gente tem acesso a um ensino cada vez pior. No Uruguai a ditadura e a crise econômica quebraram o sistema de ensino. No Chile, com a municipalização do ensino, o Ministério virou uma agência de repasse de recursos, a qualidade do ensino caiu, a evasão aumentou e muitos professores perderam o emprego” (SALA DE AULA, nº 18, 21, 24 e 26, 1990, *apud* SAVIANI, 1992, p. 10).

A compreensão desta nova realidade exige um esforço menos simplificador do que os motivos apontados na maioria dos estudos que guiaram as mudanças educacionais efetivadas no final do século passado, que atribuem tal fracasso à ineficiência das escolas, à centralização dos sistemas educacionais e ao desperdício dos recursos. Coraggio (1996) indica um caminho para o entendimento desse cenário, mostrando a importância do contexto em que se efetiva a crescente universalização da cobertura educacional, ao que chamou de “relação dialética entre extensão e qualidade” para sustentar que

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

Numa perspectiva semelhante, Veleda (2003), referindo-se à situação Argentina, aponta, no âmbito educacional, a escassez e má utilização de recursos públicos associados aos baixos salários dos docentes e, no plano geral, as políticas iniciadas durante a ditadura militar, que levaram ao empobrecimento de grande parcela da sociedade e o enriquecimento de uma minoria, com mudanças significativas na estrutura social, como fatores que “deterioraram as condições de aprendizagem” do sistema educacional em progressiva expansão da matrícula.

Portanto, este estudo parte do entendimento de que a expansão e a universalização do atendimento educacional não veio acompanhada de condições para a oferta de uma educação que garantisse sucesso escolar para contingentes significativos da população. Num contexto de forte exclusão social e desigualdades características das nossas sociedades latino-americanas, agravadas por sucessivas crises econômicas, as dificuldades para reduzir o passivo educacional aumentaram nas últimas décadas.

Esta hipótese ganha bons argumentos quando se compara os gastos públicos dos sistemas educacionais latino-americanos e caribenhos com os praticados nos países

desenvolvidos, apresentados no estudo de Gajardo (2000). Ainda que as limitações de natureza estrutural não sejam os únicos elementos que impedem a efetivação de uma educação de qualidade têm, como sustentam Coraggio e Veleda, grande influência nos indicadores de atraso educacional dos países da Região.

Tabela 2.1 - Gasto público com educação na América Latina , Caribe e Países em desenvolvimento em comparação com os países desenvolvidos - 1980/1985/1990/1994

	1980	1985	1990	1994
Gastos Públicos em educação (bilhões de US\$)	33,5	27,9	45,3	72,1
Gastos Públicos em educação como % do PNB	3,8	3,9	4	4,5
Gasto Público <i>per capita</i> em educação (US\$)	94	70	103	152
Países desenvolvidos: gasto público como % do PNB	5,4			
Países em desenvolvimento: gasto público como % do PNB	4,2			
Países desenvolvidos: gasto público <i>per capita</i> (US\$)	1.179			
Países em desenvolvimento: gasto público <i>per capita</i> (US\$)	45			

Fonte: Quadro em Gajardo (2000), com dados retirados de UNESCO Statistical Yearbook, (1996). O título da Tabela foi modificado pelo autor para enfatizar a comparação dos gastos educacionais da América Latina e Caribe com os gastos dos países desenvolvidos, questão de maior relevância para o presente estudo.

A Tabela 2.1 nos mostra que todos os indicadores de gastos públicos educacionais dos países da América Latina e Caribe tiveram uma melhora considerável entre 1980 e 1994. Foi sensível o aumento dos gastos educacionais públicos, evidenciados principalmente nos gastos em relação ao PNB¹² e, mais ainda, no gasto *per capita*. Nem mesmo esse aumento é capaz de esconder a desigualdade entre ricos e pobres quando se compara a realidade dos países da Região com os gastos dos países desenvolvidos. Apesar do PNB *per capita* dos países desenvolvidos ser muito superior ao dos países em desenvolvimento, esses últimos ainda gastavam, em 1994, muito menos do que os primeiros em 1980. Mas a desigualdade é ainda mais evidente quando se compara o gasto *per capita* entre os dois grupos de países: em 1980, os países desenvolvidos tinham um gasto público *per capita*, de US\$ 1.179, enquanto nos países da América Latina e Caribe alcançava, em média, 15 anos depois, apenas US\$ 152. Essa comparação é mais dramática quando são incluídos os demais países em desenvolvimento, derrubando a média *per capita* para US\$ 45.

No mesmo estudo, Gajardo apresenta a evolução dos gastos por aluno por sub-regiões da América Latina e Caribe, onde fica evidente a oscilação dos gastos educacionais,

¹² PNB é o Produto Nacional Bruto, que corresponde à toda produção interna de riqueza. Difere do PIB, o Produto Interno Bruto, que corresponde ao PNB menos as remessas líquidas enviadas ao exterior.

subordinada às opções de política econômica assumidas pelos governos¹³, com potenciais prejuízos para a qualidade dos sistemas educacionais.

Tabela 2.2 - Gasto por Aluno em Dólares por Sub-Região - Anos escolhidos

Valores em dólares constantes de 1992

	1970	1980	1988	1993
Andina	227	281	246	293
Brasil	184	388	384	479
Cone Sul	498	612	307	496
Caribe Anglófono	461	545	714	588
América Central e Caribe hispânico	200	212	184	196
México	134	349	275	447
Total	234	370	308	411

Fonte: PNUD (1998). In: Gajardo (2000)

Os anos 80 foram marcados por uma significativa redução dos gastos educacionais por aluno em todas as sub-regiões da América Latina e Caribe, fato que não se deu apenas no Caribe anglófono, sub-região que sofreu redução exatamente no período posterior, entre 1988 e 1993, quando todas as demais tiveram uma recuperação deste indicador. É importante verificar que, entre 1970 e 1980, todas as sub-regiões haviam tido um crescimento do gasto por aluno e, em 1993, duas sub-regiões, o Cone Sul e o Caribe hispânico, continuavam com gastos abaixo daqueles alcançados em 1980.

O Brasil é a sub-região onde o gasto mais cresce, juntamente com o México, entre 1970 e 1980. Do mesmo modo, é também no Brasil, que o gasto sofre o menor abalo durante os anos 80, o que será retomado em seguida no trabalho, mas as evidências indicam que é um fenômeno resultante de quatro aspectos combinados: a reforma tributária do início dos anos 80, a volta da vinculação constitucional de recursos das receitas estaduais e federais para a educação, o fato de termos um sistema educacional fortemente descentralizado e o processo de redemocratização iniciado na primeira metade dos anos 80.

¹³ A redução dos gastos educacionais por habitante/ano, dos governos centrais, nos anos 80, é associada por Reimers (1990) à crise de endividamento externo dos países do continente, analisada a partir do percentual correspondente ao pagamento dos serviços da dívida em relação às exportações, entre 1970 e 1987, de onde conclui que, na média, os países da região aumentaram esta proporção em 80,4%. Dos dezenove países analisados, 10 tiveram aumentos deste indicador superior à média do continente, 8 ficaram abaixo da média e 1 manteve-se estável. Dentre os países que serão objeto deste estudo, o Chile teve um pequeno crescimento do indicador, passando de 19,2% para 21,1%, depois de ter chegado a 27,2% em 1975. O Brasil teve um crescimento de 113%, passando de 12,5%, em 1970, para 26,7%, em 1987. No entanto, chegou a pagar serviços da dívida equivalentes a 34,6%, em 1980.

O estudo de Reimers (1990) analisa o período que se estende até 1988 e utiliza-se de outro indicador – o gasto educacional por habitante/ano dos governos centrais -, mas revela as mesmas tendências apontadas por Gajardo, apresentando uma significativa diferença no caso do Brasil, que teria alcançado, em 1988, gastos mais de duas vezes superiores àqueles praticados em 1980.

Portanto, é possível dizer que os dados indicam que os países da América Latina, ao final dos anos 80, encontraram-se num impasse frente ao modelo de expansão educacional que ainda tinha que fazer frente ao crescimento populacional e à forte concentração urbana das sociedades originárias do campo. Novos paradigmas se impõem às realidades educacionais dos distintos países.

A substituição do paradigma da “igualdade de acesso” pelo anunciado e saudado “igualdade nos resultados” (GAJARDO, 2000) se amparou na pretensa necessidade de fazer frente às “transformações globais da ordem internacional e no avanço do reordenamento das economias mundiais em torno do valor da tecnologia”, que estaria a exigir um novo modelo de sociedade, apoiada na suposta convicção de que

existe un claro reconocimiento del carácter central que tienen la educación y la producción del conocimiento en el proceso de desarrollo [...]. La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico) reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad (CEPAL; UNESCO, 1993).

A pregação da sociedade do conhecimento é contestada por Frigotto (1995, p.144-158), que a considera uma

imposição das novas formas de sociabilidade capitalista tanto para estabelecer um novo padrão de acumulação, quanto para definir as formas concretas de integração dentro da nova reorganização da economia mundial [mostrando que a] demanda real de mais conhecimento [...] se confronta com os limites imediatos da produção, da estreiteza do mercado e da lógica do lucro [cujos] custos humanos são cada vez mais amplos, evidenciados pelo desemprego estrutural que aumenta, atingindo sobretudo os jovens e os velhos, o emprego precário e a produção, mesmo no Primeiro Mundo, de cidadãos de segunda classe.

Frigotto radicaliza sua crítica com a afirmação de que

A súbita redescoberta e valorização da dimensão humana do trabalhador está muito mais afeta a sinais de limites, problemas e contradições do capital na busca de redefinir um novo padrão de acumulação com a crise de organização e regulação fordista, do que a autonegação da forma capitalista de relação humana (Ibidem, p. 144).

No mesmo trabalho, Frigotto reporta-se a outros estudos para mostrar as diferenças entre o trabalhador “multifuncional”, capaz de “operar mais de uma máquina com características diferentes” – desejado pelos grandes grupos econômicos, como forma de manter o “controle privado desta nova base científico-técnica” (Ibidem, p. 146) e o trabalhador “multiqualificado”, que “incorpora diferentes habilidades e repertórios profissionais”. No mesmo sentido sustenta que o novo modo de produção capitalista exige um trabalhador com “boa formação geral, atento, leal, responsável, com capacidade de perceber um fenômeno em processo, não dominando, porém os fundamentos científico-intelectuais subjacentes às diferentes técnicas produtivas modernas” (PINTO, 1992; SALERMO, 1992, *apud* FRIGOTTO, 1995, p. 156)

2.3.2 A hegemonia das reformas educacionais minimalistas

Numa primeira fase, que se estende por boa parte dos anos 80, a piora da qualidade educacional foi enfrentada com a reafirmação “dos valores da educação pública, proclamando-se a necessidade e manifestando-se a disposição de superar as dificuldades encontradas” (SAVIANI, 1992, p.10). Este grau de generalização levou ao que Lamara e Aguerrondo (1983) chamaram de precária “clarificación conceptual [...] cuando se intenta llevar a cabo el análisis de las diferentes situaciones y propuestas planteadas en América Latina resulta difícil encontrar un marco conceptual que las comprenda” (p. 236):

Formulaciones como ‘democratizar la educación’, ‘erradicar el analfabetismo’, disminuir la distancia entre trabajo manual e intelectual’, son comunes a todo tipo de propuestas [revelando o quanto] estas declaraciones de objetivos son sumamente amplias (Ibidem, p. 242).

A força do falso dilema entre quantidade e qualidade emerge com radicalidade nas declarações dos Ministros da Educação da região, reunidos na Promedlac IV, promovida pela UNESCO, em 1991, em Quito, que sustentaram que “as estratégias tradicionais sobre as quais se apoiaram os sistemas educativos da região esgotaram suas possibilidades de conciliar quantidade e qualidade”:

É por isso que afirmamos [...] a necessidade de empreender uma nova etapa de desenvolvimento da educação que responda aos desafios da transformação das atividades de produção, da equidade social e da democratização política [...] para fazer face a estas exigências é necessário suscitar uma profunda transformação da gestão tradicional (CASASSUS, 2001) [grifo meu].

Essa escolha feita pelos Ministros, embalados pelas decisões da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, fora antecipada pela UNESCO, 15 anos antes, numa crítica à falta de clareza quanto à definição das políticas

consideradas como reformas educacionais. A Organização afirmava, então, que este “selo de qualidade” deveria ser concedido apenas à política que “implica cambios estructurales grandes y que constituye, por lo tanto, una opción política, [...] cambios organizativos en la estrategia educacional general” (UNESCO, 1976 *apud* LAMARA e AGUERRONDO, 1983, p. 237).

A Conferência foi, no entanto, um marco importante para a efetivação de uma agenda mais clara para as reformas no continente, como asseguram Gajardo (2000), Casassus (2001) e Krawczyk e Vieira (2003).

Apesar de Casassus identificar que os ajustes estruturais efetivados na década de 80 incidiram de maneira mais rigorosa sobre o setor social, dá um tratamento asséptico aos objetivos da Conferência, que pretendiam “gerar um contexto político favorável para a educação e orientar as políticas educacionais para fortalecer a educação básica, proporcionar maior atenção aos processos de aprendizagem e buscar satisfazer as necessidades fundamentais de aprendizado”, o que seria assegurado com uma reorientação dos créditos internacionais, até então voltados prioritariamente para infra-estrutura.

De qualquer modo, após a divulgação dos resultados da Conferência, de onde deriva uma idéia de que a “educação voltara a fazer parte das agendas nacionais e internacionais”, as reformas educacionais ganham envergadura na América Latina, conferindo-lhes importância nas reformas políticas e econômicas que se darão no período seguinte (KRAWCZYK e VIEIRA, 2003, p. 115-116).

A Conferência fortaleceu o entendimento de que a participação competitiva dos países latino-americanos nos mercados globalizados dependeria de uma nova atitude frente às políticas educacionais, onde

... o conhecimento é freqüentemente apresentado como variável fundamental nas novas formas de organização social e econômica, trazendo como consequência o fetiche da sociedade da informação e da necessidade do conhecimento instrumental (Ibidem, p. 115).

Em Gajardo (2000), ainda que se identifique que a Conferência manifestou o compromisso com a garantia de “uma educação básica de qualidade”, o que, do ponto de vista das delegações latino-americanas, implicava na importância de “definir o conceito de necessidades básicas de aprendizado como piso, e não como teto das aspirações educativas”, a ênfase estava na “centralidade da educação para o desenvolvimento econômico e social, a

abertura das escolas para a sociedade e a participação dos mais diversos atores sociais no desenho e execução de políticas e programas de reforma”.

Entretanto, o trabalho de Gajardo dá elementos imprescindíveis para a compreensão daquilo que Rosar e Krawczyk afirmam como fundamental nas mudanças efetivadas no período:

As políticas educacionais de descentralização implementadas nos diferentes países nas últimas duas décadas constituem-se em elementos fundamentais do processo de reforma global do Estado na América Latina, que redefine as funções do Estado e privatiza as relações sociais no interior do sistema público de ensino [...] (ROSAR e KRAWCZYK, 2001, p.39).

Gajardo (2000) relaciona as políticas educacionais com processos mais amplos de reforma do estado e da sociedade, mostrando a posição das principais agências promotoras da Conferência, citando documentos do CEPAL; UNESCO (1992), do Banco Mundial (1995), do BID (1996), além de estudos empreendidos por Ottone et al (1998), Lockheed (1991) e Birdsall (1996). Fica claro, assim, que as reformas então pretendidas são funcionais à “transformação produtiva com equidade”, visando adequar os sistemas educativos “aos desafios impostos pela globalização, pelas revoluções da informática e das telecomunicações”. Para essas Agências e esses estudiosos, entre as tarefas a serem cumpridas estão: 1. Centrar o papel do Estado na “orientação estratégica”, no estímulo à autonomia educacional – notadamente no nível das escolas - e na “avaliação de resultados”, além da função compensadora e/ou redistributiva de recursos, orientados para a Educação Básica, para o subsídio à demanda, centrada nos grupos sociais mais vulneráveis; 2. assegurar novas formas de financiamento, notadamente pela inclusão de recursos privados; 3. conferir primazia à qualidade, à eficácia e aos resultados, aos quais deve estar subordinada a valorização da profissão docente pelo mérito; 4. subordinar as prioridades educacionais e a formação de recursos humanos à “análise econômica”, aos interesses das empresas e à competitividade.

Estas mesmas agências tornar-se-ão as principais multiplicadoras das reformas promovidas nos sistemas educacionais do continente, o que se efetiva através da interferência direta das mesmas, em especial do Banco Mundial, nas diretrizes dos Estados Nacionais:

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

As reformas educacionais efetivadas na América Latina no final do século XX têm, portanto, suas determinações fundamentais subordinadas aos ajustes estruturais impostos às economias da região, nesta nova fase de acumulação do capital, como alertam Rosar e Krawczyk (2001, p 39):

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

O estímulo à efetivação do programa de reformas educacionais se deu através da subordinação da concessão de empréstimos internacionais para os países do continente à implementação das mudanças sugeridas, como no mostra Gajardo (2000):

Como essas recomendações serviram de base para estabelecer as condicionantes dos empréstimos internacionais, a maior parte dos projetos realizados com créditos provenientes do Banco também se orientaram para a melhoria dos climas institucionais para favorecer o aprendizado, o fortalecimento institucional, a modernização da gestão e a formação de professores no serviço [...] (p.8).

O interesse direto dos organismos multilaterais, com destaque para o Banco Mundial, na efetivação da agenda de reformas educacionais, fica evidente na “simultaneidade [...] com que vêm sendo empreendidas [...] nos distintos países” e na “homogeneidade discursiva que as envolve”. No entanto, a hegemonia adquirida por esta agenda só se deu pelo papel ativo exercido pelos “atores locais”, governos que atuam no sentido de legitimar as mudanças educacionais realizadas (CORAGGIO, 1996, p. 76).

A importância das elites locais é revelada por Coraggio, que exemplifica como os governos adaptaram a agenda educacional proposta às condições locais:

no Equador [...] não incluem a educação indígena bilíngüe enquanto na Bolívia ela foi considerada um componente central [...] [ou] o investimento significativo na modernização universitária Argentina, enquanto seus principais porta-vozes usualmente insistem na conveniência de reduzir o investimento público na educação superior (Ibidem, p. 76).

Coraggio atribui esse quadro a um “estilo elitista de gestão pública” dos governos da região, que fazem “acordos de cúpula” com o Banco Mundial, o FMI ou com representantes dos governos dos países desenvolvidos e, em seguida, dedicam-se ao trabalho de legitimação do fato consumado, responsabilizando tão somente os agentes externos pelas políticas públicas assumidas internamente, desresponsabilizando-se dos “aspectos socialmente negativos” das políticas efetivadas em conjunto (Ibidem, p. 83).

A adesão das elites locais à agenda proposta fica evidente nas novas características que passariam marcar a gestão dos sistemas educacionais, anunciadas no documento elaborado pelos Ministros da Educação da Região, na reunião da Promedlac IV:

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

A hegemonia adquirida pelas políticas educacionais reformistas foi facilitada por um intenso programa de estímulos, apoiado principalmente na divulgação de estudos que mostravam as virtudes dos exemplos praticados neste ou naquele país. Cabe analisar a qualidade destes estudos, pois se observarmos as informações oferecidas por Gajardo (2000) num importante estudo realizado para o PREAL¹⁴, ao referir-se à reforma educacional brasileira expressa na instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), é possível identificar uma visão superficial da abrangência do mesmo:

O Fundo financia a educação básica através de uma política de transferência de recursos tributários de um nível de governo para outro, compensando diferenças regionais, garantindo recursos iguais por estudante e provendo recursos para incremento dos níveis salariais do magistério, para melhorar seu desempenho e restituir a dignidade profissional (p. 40)¹⁵.

Os defensores das reformas educacionais tentam comprovar sua inevitabilidade apoiados num discurso fortemente contraditório que, se por um lado, considera “ambíguos” os resultados das políticas efetivadas na maioria dos países da região, por outro, assegura que os mesmos “encontram-se em um estado de desenvolvimento educativo distinto do que caracterizava o setor nos anos oitenta”. Contradição que fica ainda mais evidente quando se sustenta que é prematuro avaliar “experiências [...] promissoras” cujos “efeitos [...] sobre o desempenho dos alunos [...] são bem [...] modestos” (Ibidem, p. 42). Como afirmar que são “promissoras” experiências que não podem ser avaliadas pelo que possibilitaram em termos de acesso do conhecimento aos alunos? Considerando que tais mudanças já se prolongam pelo

¹⁴ Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e no Caribe.

¹⁵ Como veremos mais adiante, o FUNDEF não garante “recursos iguais por estudante”, nem “recursos para incremento dos níveis salariais do magistério”. Gajardo ainda inclui o FUNDEF “no marco de políticas” orientadas para a “valorização do magistério”, como o “ingresso à carreira docente exclusivamente por concurso público”, o “piso salarial profissional e incentivos à produtividade e ao aperfeiçoamento” e a “ampliação da carga horária para incluir atividades de planejamento e estudos”. O ingresso no serviço público exclusivamente por concurso foi garantida pela Constituição Federal de 1988, cujos fundamentos foram fortemente combatidos durante os governos Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, que aprovou a flexibilização das formas de acesso ao serviço público, além de romper com o acordo firmado pelo Governo Itamar Franco, impediu a efetivação do Piso Salarial Nacional, reivindicado pela CNTE.

tempo de permanência de quase duas gerações na educação básica, por que é cedo para que sejam criticadas? Qual será a pregação das agências multiplicadoras¹⁶ e dos organismos internacionais daqui a 20 ou 30 anos, quando hoje afirmam:

As crianças que hoje se incorporam a uma escola melhorada, com professores capacitados e com itinerários claros com relação ao ensino, levariam, com sorte, vinte ou mais anos para provar que adquiriram os conhecimentos e competências básicas para desenvolverem-se na sociedade, seja dando continuidade a seus estudos, seja incorporando-se com êxito ao mundo do trabalho (Ibidem, p. 48) [grifo meu].

A flagrante admissão da ineficácia das reformas educacionais não constringe Gajardo (2000) em sua pregação de que estas políticas estão acima das vontades dos povos latino-americanos, que independentemente das escolhas políticas que façam, continuarão convivendo com as políticas educacionais traçadas pelos organismos internacionais e assumidas, incontestemente, pelos atores políticos locais:

Foram estabelecidos acordos nacionais para conceber a educação e sua reforma como uma política de Estado, não sujeita ao vaivém dos governos, ditando-se novas leis e normas que facilitam a transição para uma nova institucionalização e que permitem desenhar estratégias de médio e longo prazos (p. 41).

Sendo assim, eleições democráticas, se prestam apenas à alternância de poder entre grupos que, em essência, são impotentes para mudar o curso da agenda educacional que vem sendo praticada nos últimos anos.

O risco dessa compreensão para nossas democracias é assinalado por Rezende (1996, p. 209), que levanta a hipótese de que “o problema da ingovernabilidade de jovens democracias, como o Brasil e o México, dentre outros, pode ser explicado, ao menos superficialmente, por essas grandes transformações”. Até quando as populações latino-americanas assistirão passivamente ao desfile das políticas sociais que lhes foram impostas no último período, enquanto aguardam por dias melhores?¹⁷.

Portanto, é possível concluir este capítulo afirmando que se o combustível das reformas educacionais foi o fetiche do desenvolvimento tecnológico, da globalização e da sociedade do conhecimento, o motor que as impulsionou foram os interesses defendidos pelos organismos internacionais, defensores diretos dos grandes interesses do capital financeiro na região associados aos interesses das elites nacionais.

¹⁶ O autor chama de agências multiplicadoras os diversos organismos que atuam na defesa e na promoção das reformas educacionais propostas para os países em desenvolvimento: PREAL, UNESCO, CEPAL, etc.

¹⁷ A ONG chilena, Latinobarómetro, divulgou resultados de sua pesquisa anual, que revela que 55% dos latino-americanos não se importariam com um governo autoritário que fosse capaz de resolver os problemas econômicos (Jornal O Globo, 13 de agosto de 2004, p. 10).

3 - BRASIL E CHILE: ELEIÇÃO DIFÍCIL

A escolha de Brasil e Chile para o desenvolvimento deste estudo se deve, inicialmente, às limitações de tempo e às dificuldades de recursos para a realização da pesquisa que resultou na presente dissertação. Certamente, um estudo que olhasse para o conjunto de países do continente, ou mesmo para um número maior de países, seria capaz de revelar, de maneira mais apropriada, o papel que o financiamento cumpriu nas reformas educacionais e na garantia do direito à educação dos povos latino-americanos.

Qual a importância destes países para o conjunto de mudanças realizadas na América Latina? A falta de conhecimento prévio da realidade chilena, que a colocasse em posição diferenciada em relação aos demais países latino-americanos, fez desta escolha muito mais um ato de curiosidade acadêmica.

A importância do Chile na constituição do ideário neoliberal do fim de século é parte da justificativa da escolha. O Chile, até hoje decantado nas páginas dos noticiários como um exemplo de equilíbrio econômico, a “provar” a superioridade do mercado como promotor da realização humana. O Chile que, antes de todos os outros, apressou-se em experimentar a ortodoxia da Escola de Chicago. E, principalmente, o Chile que, para a maioria de nós brasileiros, estudiosos da educação, representaria um extremo das políticas de privatização dos sistemas educacionais, com seu sistema de subvencionamento de escolas. O Chile que, desde a República, ainda no princípio do século XIX, constituiu-se num Estado Unitário.

E, para que saibamos o que os chilenos fizeram e nós não (ou, ainda não), o Brasil. O Brasil colonizado pelos portugueses e não pelos espanhóis como a maioria dos países da América Latina. O Brasil que revela índices de indignidade humana iguais aos nossos vizinhos mais pobres, apesar da força econômica que construiu na segunda metade do século passado. O Brasil que, tardiamente, foi ao encontro das reformas neoliberais. O Brasil que, desde a Colônia, deixou a educação básica de seu povo a critério das possibilidades dos governos subnacionais, muitos deles sem qualquer condição para financiá-la. O Brasil com seu sistema de financiamento educacional que prevê a vinculação de receitas tributárias. Mas, principalmente, o Brasil que, antes de todos, concluiu o período de governo que efetivou as políticas declamadas pelo Consenso de Washington, elegendo um presidente de origem operária, de um partido de esquerda, que lutara contra as políticas neoliberais. O Brasil que, desde a República, no final do século XIX, organizou seu Estado de forma federativa.

Mas as diferenças não escondem aproximações. Brasil e Chile são dois dos mais importantes países da região, que influenciam parte importante das políticas assumidas pelas demais nações vizinhas. Enfrentaram, nas décadas de 1960 e 1970, rupturas institucionais, vivendo períodos de ditadura que, apesar de suas distintas determinações, possibilitaram períodos de mudanças política, econômica e social. Compreender algumas coisas do que fez o Chile, em comparação com o que realizamos no Brasil, nos fará mais compreensivos com o passado, mas talvez mais apreensivos com o futuro.

São importantes as diferenças dos sistemas educacionais brasileiro e chileno. Diferenças que se expressam desde o grau de centralização/descentralização do atendimento escolar, como na relação com o projeto nacional de desenvolvimento, dos indicadores educacionais de suas populações e dos mecanismos de financiamento. Nesta parte do trabalho, são descritas as principais características dos sistemas educacionais, as mudanças realizadas nas décadas de 1980 e 1990, as repercussões para a descentralização educacional e a capacidade de financiamento que os governos tiveram para fazer frente aos novos desafios educacionais assumidos. Dessa forma, é possível analisar com maior propriedade as diferenciações das reformas levadas a cabo nestes países.

3.1 CHILE: DESCENTRALIZAÇÃO RADICAL, SUBVENÇÃO À MATRÍCULA E PRIVATIZAÇÃO

“Ninguém que não tenha estado na Floresta Chilena conhece este planeta. Eu vim daqueles panoramas, daquele lodo, daquele silêncio, para perambular, para ir cantando através do mundo.”

Pablo Neruda (Memórias)

A afirmação da obra de Sader (1991, p. 66), ainda que numa referência ao momento da instalação da Junta Militar no governo chileno, constituída a partir de um conglomerado de forças políticas opositoras ao governo de Salvador Allende, é a principal hipótese deste estudo sobre as motivações de nossos vizinhos nas últimas três décadas: “a polarização entre revolução e contra-revolução se alimentou mutuamente, com esta última triunfando por sua determinação em dirigir o país para o enfrentamento militar e um regime baseado na violência” [Grifo meu].

Tantos os militares e as forças que os apoiaram, como os governos da democracia que os sucederam, sinalizaram obstinadamente para os chilenos e para o mundo que naquele país

não caberiam mais “veleidades políticas”, a última delas o governo da Unidade Popular, dirigido por Salvador Allende, atropelado pelo golpe militar.

Poucas nações do mundo haviam experimentado, ao final do século XIX a maturidade política do Chile. A tradição em eleger seus presidentes pelo voto, o alto nível de participação eleitoral dos chilenos, a instituição do voto secreto em 1874, a existência de partidos políticos com um grau acentuado de definição ideológica¹⁸, sua caracterização como “Suíça na América Latina” fizeram do Chile “uma cabeça institucional muito desenvolvida e cristalizada para um corpo social similar aos dos outros países do continente”¹⁹.

Do lado das organizações de esquerda, o país caracteriza-se pela existência de uma grande organização partidária comunista, diferente da grande maioria dos países latinos, de partidos que participaram das três internacionais operárias, além de ter sido um dos três países a realizarem a experiência de governos de Frente Popular em todo o Mundo. Essa pujança das forças de esquerda pode explicar o fato de que, enquanto o Cone Sul se encontrava mergulhado nas sombras de ditaduras, o Chile vivia a experiência de um governo socialista.

A vitória de Salvador Allende, em sua quarta participação na disputa presidencial, em 1970, fez triunfar o Governo da Unidade Popular, formado por socialistas e comunistas, além de setores da Democracia-Cristã. O novo governo anunciava “a transferência do poder dos antigos grupos dominantes para os trabalhadores, o campesinato e os setores progressistas das camadas médias da cidade e do campo” e pretendia pôr fim ao “poder do capital monopolista nacional e estrangeiro e do latifúndio, para iniciar a construção do socialismo”. Essa experiência de governo de esquerda instala-se num quadro de conflito aberto entre comunistas e capitalistas nos quatro cantos do Mundo, da experiência socialista cubana e do cerco das ditaduras instaladas em diversos países do Cone Sul.

As dificuldades criadas para a posse de Allende já foram uma primeira demonstração de que o respeito às “regras do jogo” não seria a marca do período. Tentativas golpistas anteriores à posse tornaram-se públicas, criando um incômodo à Democracia-Cristã (DC), que participava das articulações para rejeitar, no Congresso Nacional, o nome de Allende. Entretanto, a DC impôs a Allende um documento de garantias constitucionais que dificultavam o cumprimento dos compromissos que levaram à sua vitória. Não sem

¹⁸ Os partidos Conservador, Radical, Democrata-Cristão, Socialista e Comunista cristalizaram-se em direita, centro e esquerda e contavam com grande número de filiados (SADER, 1991).

¹⁹ As informações históricas sobre o Chile foram retiradas de Sader (1991).

resistências, no primeiro ano do governo, houve significativo aumento dos salários, empresas de mineração foram nacionalizadas, bancos foram estatizados e a reforma agrária avançou, levando ao crescimento eleitoral da Unidade Popular.

Mas o governo esbarrava nas resistências do Legislativo, do Judiciário, da burocracia estatal e das Forças Armadas. A sabotagem dos órgãos de imprensa e dos empresários eram constantes, os setores que perdiam privilégios mobilizavam-se nas ruas, grupos pára-militares se constituíram e assumiram regiões inteiras do país, com a cumplicidade dos militares. A solução dos impasses políticos não se daria mais pelos partidos políticos, mas pela ação dos militares. Nem a grandeza de Allende, disposto a convocar um plebiscito de julgamento de seu governo, impediu a ação dos golpistas em 11 de setembro de 1973.

O regime que se instalou, sob o comando do último comandante militar do governo de Allende, o General Augusto Pinochet, foi marcado, no plano político, pela tortura, assassinatos, perseguições, fechamento do Congresso, intervenção no Judiciário e exclusão dos partidos tradicionais, substituídos pela Junta Militar, que se conferiu forças de Poder Legislativo. Na economia, o novo regime estimulou a “economia de mercado”, à qual foram submetidas as políticas de proteção social, de educação, de saúde e de previdência social.

A resistência ao regime ganhou força a partir do início dos anos 80, obrigando o General a convocar um plebiscito, em 1988, que poderia lhe dar um novo mandato. A derrota obrigou-o a convocar eleições presidenciais no ano seguinte, levando a Democracia-Cristã a encabeçar a coligação com os socialistas, contando ainda com o apoio dos comunistas e do Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR). Foi assim que Patricio Alwyn, o Secretário-Geral da DC que participou das negociações para o golpe contra Allende, tornou-se o primeiro presidente chileno pós-ditadura.

Frente à derrota, a Junta Militar apressou-se em emparedar os futuros governos, dificultando o rompimento com a ordem econômica da ditadura, e colocando as Forças Armadas como guardiãs da democracia chilena. Pinochet elegeu-se comandante-em-chefe do Exército com um mandato de oito anos, num esforço de continuidade de sua influência sobre a principal instituição armada chilena.

Numa obra corajosa para os padrões intelectuais chilenos pós-ditadura, Moulian (1997) reconhece que não são poucas as diferenças políticas entre um regime autoritário, que concentra o poder jurídico, o controle dos meios de comunicação e se impõe pelo terror, de

um regime de “democracia protegida”, com eleições regulares, funcionamento do Parlamento e dos partidos políticos, liberdade de reunião, de organização e de opinião. Moulian sentencia: “es una diferencia fundamental, solo entendible cuando se há vivido la experiencia del autoritarismo” (p. 49). No entanto, o autor denuncia, com veemência, a tutela e a interferência das Forças Armadas na designação de seus comandantes e nas questões orçamentárias, a existência de senadores designados, com prerrogativas legais superiores à Câmara em certas matérias judiciais e em política internacional, e as regras do sistema eleitoral que favorecem o empate ao nível das circunscrições, dando às minorias sobre-representação em relação às maiorias (Ibidem).

É deste ponto de vista que ganham força as afirmações de Moulian de que “el consenso es un acto fundador del Chile Actual (...) el consenso es la etapa superior del olvido” (p. 37).

As hipóteses que serão desenvolvidas no presente estudo resultam do olhar sobre este contexto e do esforço de responder à interrogação deixada por Sader (1991, p. 79), no final de sua obra: “restaria saber se, mantido o modelo neoliberal, seria possível acrescentar-lhe ajustes que atendessem os problemas sociais, estruturalmente sacrificados pelas dinâmicas de mercado que imperam nesse tipo de modelo de forma incontrastada”.

3.1.1 Estado Unitário, centralização político-administrativa e as reformas educacionais dos Militares

Desde a República, o Chile declarou-se um Estado Unitário, o que foi determinante no caráter centralizado tanto da administração pública, como da organização e administração educacional. No entanto, desde a Constituição chilena de 1818, manifesta-se a intenção de transferir às municipalidades o controle da educação. Ainda em 1849, a presidência de Manuel Montt enviou ao Congresso um Projeto de Lei, que não foi aprovado, que propunha a criação de um imposto que seria destinado às municipalidades para a gestão das políticas educacionais (ESPINOZA e GONZÁLEZ, 1993).

O fato é que, no Chile, o Governo Central tinha a principal responsabilidade pela oferta de educação, o que levou à denominação de **Estado docente**. Em 1860, a Lei de Instrução Primária estabeleceu as bases do sistema público de educação chilena. Em 26 de agosto de 1920, foi promulgada a Lei n ° 3.654, da Educação Primária obrigatória, que assegurou quatro anos de escolaridade para os chilenos. Já em 1929, a escolaridade

obrigatória aumentou para seis anos, chegando aos oito anos em 1965 (LEAL e CASTRO, 1991).

Entre 1940 e 1970, a população do país cresceu de forma acelerada, o que foi acompanhado de uma forte concentração urbana e do aumento explosivo da matrícula escolar, expondo limites do sistema centralizado. Os autores apontam, como exemplos, as dificuldades para dar conta das diferenças entre regiões urbanas e rurais e para assegurar a participação dos diferentes atores sociais nas questões educacionais²⁰.

O país experimentou diferentes tentativas de descentralização. Talvez a mais importante delas tenha sido o Plano Arica, desenvolvido a partir do final de 1961, no governo de Jorge Alessandri. Sob a direção de um único departamento, delegado pelo MINEDUC, experimentou-se uma

organización unificada del proceso educativo y se adoptaron planes y programas de estudio adaptados a las características de la zona, movilizándose recursos locales y ofreciendo canales para una participación consultiva de la comunidad local y de los docentes (Ibidem, p. 40).

O centralismo e a suposta ineficiência do sistema educacional eram os aspectos principais do diagnóstico da Junta Militar, presente no documento “Bases para a Política Econômica del Gobierno Militar”, escrito por economistas vinculados à Pontifícia Universidade Católica do Chile e à Universidade de Chicago (Ibidem). Um documento da Divisão de Orçamento, de julho de 1979, revelava que 90% do orçamento do MINEDUC era gerido de forma centralizada.

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

Um passo importante para a descentralização educacional foi o Decreto-Lei n ° 1.289, editado em janeiro de 1976, conhecido como nova Lei Orgânica dos Municípios e da Administração Municipal, que modificou a Lei das Municipalidades, que vigorara desde

²⁰ As informações sobre a descentralização do sistema educacional do Chile foram retiradas de Espinoza e González (1993).

1931. Foi esse Decreto-Lei que possibilitou a posterior transferência das escolas aos municípios, subordinando os Alcaldes²¹ aos Governadores das Províncias e aos Intendentes Regionais e definindo-os como executores das políticas determinadas pelos níveis superiores de governo.

As intenções descentralizadoras da Junta Militar contrastavam, é claro, com o controle autoritário sobre o Estado e a sociedade. Em julho de 1974, foi decretada a nova divisão territorial do país, que passou a ter 13 Regiões, 51 Províncias e 341 Comunas²². Tanto os Intendentes Regionais, como os Governadores das Províncias e os Alcaldes eram designados pelo Presidente da República. A partir de 1988, os Alcaldes passaram a ser eleitos pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE) e, de 1992 em diante, são eleitos pelo voto popular.

Foi evidente a influência dos interesses empresariais nas reformas educacionais chilenas orientadas para a descentralização educacional. Exemplo importante é o diagnóstico de exclusão educacional presente no documento *El Mapa de la Extrema Pobreza*, que teve a participação direta, em sua elaboração, da *Sociedad de Instrucción Primaria*, fundação que possuía várias escolas particulares subvencionadas atendendo a alunos de áreas mais pobres do país. Isso explica a sugestão do documento, avaliando o MINEDUC como incapaz de resolver as carências educacionais através da gestão direta, o que poderia ser resolvido pelo setor privado, desde que apoiado numa subvenção por aluno de valor adequado.

O estímulo às escolas particulares ficaria ainda mais evidente nas Diretrizes Presidenciais da Educação, de março de 1979, que asseguraram facilidades de crédito para a construção ou o equipamento de escolas subvencionadas gratuitas ou semi-gratuitas, além de fixarem uma subvenção mínima para aquelas escolas com um número insuficiente de alunos, dando-lhes suporte financeiro até que conseguissem matricular um número satisfatório de alunos.

Cuidou-se, então, do aperfeiçoamento do sistema de subvenções educacionais para dar mais equilíbrio entre escolas públicas e particulares. O Decreto-Lei 456, de maio de 1974 e sua regulamentação, através do Decreto Supremo 829, de agosto do mesmo ano, revogaram a Lei de Subvenções de 1951. Dentre os aspectos destacáveis de proteção aos negócios

²¹ Prefeitos das cidades.

²² Antes o país estava dividido em 25 Províncias, 94 Departamentos e 274 Municípios (Ibidem, p. 64).

educacionais privados na nova legislação encontram-se: pagamento às escolas particulares de valores iguais aos pagos às escolas públicas, pagamento bimestral da subvenção e regularização dos pagamentos atrasados, criação de um sistema de correção automática do valor pago às escolas, diferenciação dos valores pagos por níveis e modalidades, privilegiando os níveis Básico e Pré-escolar e autorização para uma quantidade maior de alunos por turma.

O sistema de subvenções que orientou os primeiros anos do processo de descentralização educacional foi fixado pelo Decreto Lei 3.476, de agosto de 1980. A subvenção, calculada levando em conta a frequência média dos alunos, em Unidades Tributárias Mensais (UTM), era reajustada de acordo com a variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC). Em dezembro de 1987, o Ministério da Fazenda, através da Lei 16.681, substituiu a UTM pela Unidade de Subvenção Educacional (USE), diferenciando-a por nível e por modalidade de ensino, reajustando-a de acordo com as remunerações do setor público. A mesma Lei aumentou a subvenção das escolas rurais além de estabelecer uma subvenção adicional às escolas Técnico-Profissionais.

O terceiro movimento, articulado para criar as condições para a descentralização educacional chilena, foi a liberalização do mercado de trabalho dos professores, que perderam a condição de servidores públicos, passando a ser regidos pelo Código do Trabalho, comum a todos os trabalhadores chilenos, com seus salários fixados pelas municipalidades ou pelas mantenedoras privadas, determinações fixadas pelo Decreto Lei 3.063, de dezembro de 1979.

A substituição, em dezembro de 1979, do Ministro Gonzalo Vial, defensor da privatização das escolas fiscais²³, pelo Ministro Alfredo Prieto, partidário da municipalização, mostrou que, dentro do Governo, estas duas visões se confrontavam e a segunda fora vencedora, ainda que, para muitos, a municipalização fosse um passo para a privatização. Foi assim que, em 31 de dezembro de 1980, foram transferidas às municipalidades 362 escolas com 67.208 alunos, em 19 comunas do país. Até abril de 1982, haviam sido transferidas 5.724 escolas do MINEDUC para as comunas, num total de dois milhões de alunos. A substituição de Prieto pelo Contra-Almirante Rigoberto Cruz, em abril de 1982, reduziu a marcha do processo de municipalização. Ainda assim, centenas de escolas foram transferidas nos meses subsequentes. A existência de dois sistemas educacionais públicos (fiscal e municipal), a crise econômica que levou à desindexação das subvenções, em novembro de 1982, e as

²³ Escolas fiscais é como os chilenos chamam as escolas que estavam sob a responsabilidade de gestão do MINEDUC.

dificuldades de controle das ações dos governos locais reacenderam a polêmica entre os defensores da transferência das escolas estatais para particulares e aqueles que desejavam a finalização das transferências para as municipalidades. A decisão de concluir a transferência das escolas fiscais às municipalidades foi tomada pelo próprio Presidente da República, em janeiro de 1986 e concluída, com a transferência das últimas 23 escolas do MINEDUC, em agosto do mesmo ano (ESPINOZA e GONZÁLEZ, 1993, p. 123-139).

A transferência dos Liceus Técnico-Profissionais para corporações empresariais, iniciada em 1977, foi acelerada a partir de 1980, com a Edição do Decreto Lei 3.166, de janeiro, que veio corroborar as Diretrizes Presidenciais, de 1979. A intenção desta transferência foi vincular a formação profissional ao setor produtivo. Desde 1986, o setor privado perdeu o interesse na manutenção de novos liceus, levando à municipalização das escolas restantes desta modalidade (Ibidem, 107-109).

3.1.2 Os anos de 1990

Os principais movimentos efetivados na educação chilena na década de 1990 são direcionados ao aperfeiçoamento e radicalização da política de subvenção educacional, principalmente por mecanismos orientados para melhorar a equidade – ainda que contraditadas por políticas que estimularam a participação direta das famílias no financiamento educacional. Para sustentar essa intenção efetivou-se o aumento significativo dos gastos educacionais do MINEDUC, juntamente com os gastos com subvenção educacional, a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho das escolas condicionados à concessão de adicionais na subvenção escolar, além de uma série de mudanças no Estatuto Docente.

A diminuição do financiamento público nos anos 80, em especial a partir de 1982, com a desindexação da subvenção, e a flexibilização do Trabalho Docente, que passou a estar associado ao Código do Trabalho, tiveram um impacto negativo para os professores chilenos. Os salários dos professores tiveram perdas de um terço do valor durante os anos 80²⁴, quadro mais acentuado nas escolas particulares subvencionadas. Estimativas indicam que um quinto dos professores perdeu o emprego pelo menos uma vez durante a década, e a liberalização provocou uma forte diferenciação dos salários, que variavam entre oito e vinte vezes o valor

²⁴ González (1999, p. 176) refere-se a perdas de 40% do valor dos salários no mesmo período.

da subvenção por aluno, sendo menores nas escolas particulares subvencionadas (GAURI, 1996; PRAWDA, 1992 *apud* COX, 2003, p. 28).

Esse quadro foi, portanto, associado às mudanças no financiamento educacional, motivando, desde o início dos governos democráticos, o anseio dos professores pela sua reversão. A criação de um Estatuto dos Profissionais da Educação, através da Lei 19.070, de junho de 1991, responde a esta expectativa, criando regras para a jornada de trabalho e as férias de todos os professores, além de garantir aos professores municipais uma estrutura comum e melhorada de salários, incentivos ao aperfeiçoamento, à experiência profissional e ao exercício em condições difíceis, protegendo-os ainda das tentativas de movimentação. Os defensores mais ortodoxos do sistema de subvenção educacional e de competição próprios do modelo chileno, evidentemente, são críticos da proteção ao trabalho docente, promovida pelo Estatuto, acusando-a de criar distorções, como exemplo a criação de um Fundo de Recursos Complementares, destinado a auxiliar as municipalidades no pagamento dos professores e garantindo às escolas particulares uma complementação de subvenção, mesmo estando elas desobrigadas de pagar salários equivalentes aos do setor público (GONZÁLEZ, 1999).

O Estatuto foi modificado, posteriormente, em 1995, com a Edição das Leis 19.398 e 19.410. Estas leis possibilitaram a transferência de professores dentro de um mesmo município, permitiram a fusão de escolas e criaram uma subvenção adicional destinada à bonificação dos professores (*Ibidem*).

Outra mudança importante, realizada pelos governos da democracia, foi a flexibilização das regras do **financiamento compartilhado**²⁵, que permite às escolas a cobrança de mensalidades aos pais. Tal cobrança ocasiona um desconto na subvenção estatal, variável conforme se aumenta o valor cobrado. A escola que cobra até uma USE não é descontada na subvenção, a que cobra até duas USE sofre desconto de 50% na subvenção e a que cobra entre duas e quatro USE tem desconto de 80% da subvenção (GONZÁLEZ, 2003).

²⁵ O financiamento compartilhado é um sistema que possibilita às escolas a cobranças de mensalidades aos pais. As escolas que realizam este tipo de cobrança têm, portanto, além do financiamento público das receitas das subvenções, o financiamento privado realizado pelas famílias. O sistema é objeto de muitas polêmicas no interior do Governo, pois, sua aprovação se deu como resultado de uma negociação com o Congresso Nacional, em troca da aprovação de uma reforma tributária. Antes destas mudanças as restrições para a cobrança de mensalidades aos pais eram tantas que desestimulavam as escolas a utilizar essa política. Apenas as escolas municipais do nível médio podem cobrar mensalidades, decisão que deve ser submetida à aprovação dos pais (NAVARRO, 2002; COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE, 2001).

Segundo dados do MINEDUC, em 2000, havia 93% das escolas particulares incorporadas a este processo e apenas 7% dos estabelecimentos escolares municipais.

A reorganização e ampliação do tempo de permanência dos alunos nas escolas, chamada de Jornada Escolar Completa (JEC), é uma das políticas de maior alcance da reforma educacional em curso desde a redemocratização chilena. Com esta medida, o Governo chileno pretendeu elevar a carga horária semanal dos alunos da Educação Básica a 38 “horas pedagógicas”²⁶, totalizando 1.467 horas anuais e, para os alunos do Ensino Médio, 42 horas, que totalizam 1.621 horas anuais. A JEC assegura aos docentes, pelo menos, duas horas semanais para o desenvolvimento, em equipe, de atividades técnico-pedagógicas, tais como aperfeiçoamento, oficinas, formulação e avaliação de projetos curriculares e de melhoramento educativo. Em 2002, cerca de 63% das escolas e 33% dos alunos tinham sido incorporados ao sistema de JEC.

Existem diversos tipos de subvenção correspondentes a cada modalidade e nível de ensino. A cada nível de ensino corresponde um fator específico, estabelecido de acordo com a localização geográfica, as características da população atendida e as dificuldades e especificidades próprias do ensino. Apesar da diferenciação da subvenção para escolas rurais ter sido estabelecida em 1988, apenas em 1995 foram realizados estudos que identificaram de forma mais aproximada os custos destas escolas, o que proporcionou um aumento de quase três vezes o valor destas subvenções (Ibidem).

Outro fator de diferenciação da subvenção foi criado pela Lei n° 19.410, de 1995, que flexibilizou o Estatuto Docente. O Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho (SNED) foi implantado a partir de 1996 e foi resultado de um acordo com o Colégio de Professores²⁷. Garante um incremento das subvenções a 25% das escolas que apresentem melhores resultados da aprendizagem. Os valores repassados devem ser integralmente destinados aos professores.

A tabela a seguir nos mostra, de maneira resumida, a diferenciação entre a subvenção paga para alguns níveis e algumas modalidades de ensino:

²⁶ A hora pedagógica corresponde a 45 minutos.

²⁷ Colégio de Professores do Chile é o sindicato nacional dos docentes chilenos.

Tabela 3.1 - Subvenção por Aluno por Nível e Modalidade - Chile - 2000

	Com JEC diurna	Sem JEC diurna
Parvulária (2 ° nível de transición)		16.815,08
Educação G Básica (1 ° a 8 °)	23.085,85	18.292,78
Ensino Médio CH	27.595,45	20.426,87
Ensino Médio TP Agrícola	37.383,15	30.279,22
Ensino Médio TP Industrial	29.157,23	23.618,30
Educação Básica de Adultos		12.498,41

Fonte: MINEDUC. Compendio de Información Estadística Educacional Año 2000

3.1.3 O Sistema de ensino e o financiamento educacional

O sistema educacional chileno está organizado em três níveis de ensino. A **Educação Infantil** ou **Educação Parvulária** compreende seis anos de escolaridade, divididos no primeiro ciclo, entre 0 e 2 anos de idade, e segundo ciclo, entre 3 e 5 anos de idade. A **Educação Básica obrigatória** é dividida em primeiro ciclo básico, a partir de seis anos, com quatro anos de duração, e segundo ciclo básico, também com quatro anos de duração. O **Nível Médio**²⁸ pode ser cursado em duas modalidades, ambas com quatro anos de duração: científico humanista, apenas com estudos gerais, ou técnico profissional, com dois anos de estudos gerais seguidos de dois anos de formação profissional.

Além das subvenções transferidas pelo Estado, as mantenedoras municipais dispõem de três outras fontes de financiamento para suas escolas: 1. investimentos do Ministério do Interior através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), aos quais as escolas concorrem através da apresentação de projetos; 2. recursos das receitas das municipalidades que são transferidos às mantenedoras municipais; 3. recursos da Lei de Doações com Fins Educacionais, que representam, no entanto, uma quantidade limitada de recursos, que dependem da elaboração de um projeto pela escola e pela empresa doadora.

Entre as mantenedoras municipais há que fazer uma distinção. Por um lado, temos aquelas que administram suas escolas através de um Departamento de Administração Municipal (DAEM), que são dependentes da estrutura e das normas municipais, o que

²⁸ Em 7 de maio de 2003, foi promulgada a Reforma Constitucional que estabeleceu que o Ensino Médio obrigatório e gratuito deve ser garantido pelo Estado chileno a todos que tenham até 21 anos de idade. Desta maneira, foi elevado para doze anos a escolaridade mínima obrigatória e gratuita da população chilena.

significa menor liberdade para a gestão escolar, como por exemplo movimentação de pessoal. Das 341 municipalidades, 288 administram suas escolas através dos DAEM. Por outro lado, há aquelas que fazem a administração através de uma “Corporação Municipal”, organização de direito privado que não faz parte da estrutura administrativa da municipalidade, assegurando maior autonomia na gestão, com regras menos rígidas sobre o uso dos recursos e a contratação de pessoal. As escolas de 53 municipalidades são administradas desta forma²⁹ (OCDE, 2004). O marco legal que disciplina os provedores dos serviços educacionais tem sua maior “expressão” na Lei Orgânica Constitucional de Ensino (LOCE), de 1980. Entretanto, as normas são mais rigorosas quando se trata da educação municipal. Às escolas privadas, tanto subvencionadas como particulares, é assegurada uma ampla margem de decisões, amparadas no princípio da liberdade de ensino e na legislação trabalhista aplicada ao setor privado, que lhes garante “amplas competências administrativas”, especialmente para contratar e demitir trabalhadores, acordar condições de trabalho e estabelecer critérios e mecanismos de funcionamento.

As reformas educacionais chilenas modificam radicalmente a função educacional do Estado, que deixa de ser o **Estado docente** para transformar-se num **Estado subsidiário**. Nesse sentido, o MINEDUC deixa de ter a função principal de “produtor” de educação e passa a ter um papel de financiador e regulador da mesma.

O Estado assegura às escolas apoio técnico e insumos materiais - textos de estudo gratuitos, bibliotecas para todos os alunos da Educação Básica, benefícios assistenciais aos estudantes de “poucos recursos”, aperfeiçoamento gratuito dos docentes, programas de melhoramento da qualidade educativa e assessoria técnica.

3.1.4 Anotações sobre a divisão tributária

A disponibilidade de informações sobre a descentralização da arrecadação tributária e das receitas fiscais no Chile é precária. Bagioli G. (1993) e Baeza F. (1993) oferecem algumas poucas informações que serão compartilhadas aqui.

Baeza F. (1993) faz um longo estudo sobre as receitas das municipalidades, detalhando-as em todos os seus aspectos, desde o fato gerador das mesmas até as sanções para

²⁹ Um estudo que trata sobre a descentralização certamente poderia mergulhar mais fundo no papel e na análise dos DAEM e das Corporações Municipais, o que não foi possível em função da limitação de informações e da exigüidade de tempo.

os contribuintes que não as recolhem. Dentre as receitas mais importantes de cobrança municipal, encontram-se os Impostos, os Direitos Municipais, o Imposto Territorial, o Fundo Comum Municipal e os Recursos Externos Provenientes do Setor Público³⁰.

Os impostos mais importantes são o Imposto por Permissão de Circulação, cobrado dos veículos que circulam pelas vias públicas, a Contribuição de Licenças Municipais, cobrada a todos os estabelecimentos comerciais e de serviços, as Licenças para a fabricação e comercialização de bebidas alcoólicas e o Imposto Territorial, cobrado aos proprietários de imóveis.

Os direitos municipais constituem-se numa outra fonte de receitas, cobrados em troca de qualquer concessão, permissão ou serviço prestado pela municipalidade diretamente ao contribuinte.

O Fundo Comum Municipal é um mecanismo de distribuição solidária de recursos entre as municipalidades, segundo os critérios estabelecidos na Lei de Rendas Municipais. Da receita do Imposto Territorial, 60% são retidos para compor o Fundo.

Além das receitas municipais arrecadadas diretamente, as municipalidades são beneficiadas com Recursos Externos Provenientes do Setor Público. Tais recursos são transferidos para que as municipalidades realizem a prestação de serviços transferidos do Governo Central para as Comunas, como é o caso da educação.

Bagioli G. (1993) apresenta dados de 1991 sobre a participação das municipalidades na receita fiscal nacional. Segundo o autor, do total de receitas chilenas, as municipalidades arrecadam diretamente, 8,52%, ficando o restante para a arrecadação do Governo Central. No entanto, quando se trata dos recursos disponibilizados para utilização direta pelos municípios este percentual mais que duplica. Enquanto o Governo Central fica com 78,65 % dos recursos fiscais, as municipalidades ficam com 21,35%.

3.1.5 Un paso más: explorando a descentralização da educação chilena

A caracterização do processo de descentralização da educação obrigatória chilena (Educação Geral Básica, de oito anos) fica prejudicada pela dificuldade de se obter informações das matrículas deste nível de ensino nas diferentes dependências durante a

³⁰ As informações sobre os principais tributos que cabem às municipalidades foram retiradas de Baeza F. (1993).

década de 80. O estudo toma, então, como referência para analisar os movimentos realizados nesse sistema educacional, as matrículas totais dos diversos níveis de ensino, excetuando-se as matrículas da Educação Superior.

A descentralização da oferta educacional no Chile foi iniciada em 1981 e, num período muito curto, revelou sua radicalidade e os novos direcionamentos dados ao sistema educacional chileno. A tabela 3.2 mostra três diferentes aspectos do processo de descentralização iniciado pela ditadura de Pinochet, “tendo como fonte direta as idéias de Friedman³¹” (GONZÁLES, 1999): a transferência das escolas fiscais para as municipalidades; o estímulo que levou ao crescimento das escolas particulares subvencionadas; a transferência dos liceus técnico-profissionais para corporações empresariais. Esses processos, articulados entre si, foram deslançados a partir do MINEDUC e só foram possíveis, como se vê ao longo deste capítulo, pela extensão dada pelos militares e, posteriormente, pelos governos da democracia, ao sistema de subvencionamento da matrícula.

Tabela 3.2 - Matrículas Totais por Dependência - Chile - Anos Escolhidos

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

Fonte: MINEDUC. Compendio de Información Estadística Educacional Año 2000

Nota: Não inclui matrículas na Educação Superior. A matrícula de 1981 das escolas fiscais inclui a matrícula transferida às escolas municipais durante aquele ano.

Chama a atenção a rapidez com que estes movimentos se realizaram. Entre 1981 e 1982, as matrículas fiscais diminuíram de 78% para 15% e, em 1987, o MINEDUC não tinha mais a responsabilidade pela gestão de uma única escola chilena. As municipalidades, que até 1981, não possuíam escolas, em 1985 já eram responsáveis por quase 58% das matrículas. As escolas particulares subvencionadas, que detinham, em 1981, 15,14% das matrículas nos níveis de educação parvulária, básica e média, em 1985 já atendiam 28,09% dos alunos. No mesmo período, as corporações, que assumiram a gestão de liceus técnico-profissionais,

³¹ Referência a Milton Friedman, um dos mais importantes economistas liberais deste século, professor da Universidade de Chicago que, desde os primeiros anos da ditadura chilena, associou-se à Universidade Católica do Chile, formando economistas que viriam a compor a linha de frente da Junta Militar.

ganharam importância, assumindo a responsabilidade de cerca de 2% das matrículas, a quase totalidade no Ensino Médio Técnico-Profissional. As primeiras matrículas nas corporações apareceram no Censo de 1987.

Nem mesmo a crise dos anos 80, que levou a uma redução importante dos valores da subvenção por aluno, estancou o crescimento da matrícula em escolas particulares subvencionadas. Os números revelam que, se houve, na primeira década, um ligeiro crescimento da proporção das matrículas das municipalidades em relação à soma das matrículas de todas as dependências administrativas – o que se deve à continuidade do processo de transferência das escolas fiscais para as municipalidades –, em 2000, o peso da oferta de matrícula desta dependência ficou abaixo do que era no ano de 1985: 53,71% contra 54,17%. Em contrapartida, se na década de 90 a participação proporcional das matrículas das municipalidades diminuiu, a representação das matrículas das escolas particulares subvencionadas continuou crescendo.

Ainda que se imagine que um sistema de subvencionamento provocaria a migração para ele de escolas particulares pagas, isso não aconteceu. Ao contrário, se desconsiderarmos os primeiros cinco anos do período estudado, quando ficaram estabilizadas, as matrículas das escolas particulares pagas foram as que mais cresceram: 60%, contra 50% das particulares subvencionadas e 17% das escolas das municipalidades.

Portanto, é possível identificar, a partir dos números da tabela que, ainda que se fale mais da municipalização da educação chilena, esse processo ocorreu rapidamente só até a primeira metade da década de 80 e, mesmo assim, paralelo ao crescimento acentuado das matrículas nas escolas particulares subvencionadas. Após este período as matrículas que estavam sob a responsabilidade do MINEDUC, deixaram de crescer na direção das escolas municipalizadas e foram transferidas para as escolas particulares subvencionadas e para as particulares pagas. Essa conclusão fica ainda mais radical quando se identifica que, em 1981, 78% da educação chilena era pública e, 20 anos depois, apenas 53,7% permaneceu pública. Isso fica ainda mais evidente se considerarmos que o número de estabelecimentos escolares chilenos cresceu 20% entre 1980 e 2000.

A concentração das escolas particulares subvencionadas e pagas se dá nas áreas mais populosas e de maior renda. Em 1990, cerca de 27% das municipalidades não possuíam

escolas particulares subvencionadas e 70% não possuíam escolas particulares pagas (CARNOY e MCEWAN, 1997 *apud* COX, 2003, p. 26).

As tabelas 3.3, 3.4 e 3.5 acrescentem alguns poucos elementos para o entendimento da descentralização da oferta educacional no Chile, entretanto, de modo geral, mostram que, nos diferentes níveis de ensino, os movimentos obedeceram às mesmas tendências que as verificadas com as matrículas totais.

Tabela 3.3 - Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa - Chile - 1990/1995/2000

	1990		1995		2000	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Fiscal	0	0	0	0	0	0
Municipal	1.218.348	61,19	1.273.938	59,40	1.331.207	56,51
Part.Subv.	634.688	31,88	700.738	32,67	839.586	35,64
Part.Pag.	136.882	6,87	169.870	7,92	184.561	7,84
Corporações	1.260	0,06	264	0,01	240	0,01
TOTAL	1.991.178	100	2.144.810	100	2.355.594	100

Fonte: MINEDUC. Estadísticas de la Educación Año 2001

Tabela 3.4 - Matrículas Educação Parvulária por Dependência - Chile - 1990/1995/2000

	1990		1995		2000	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Fiscal	0	0	0	0	0	0
Municipal	115.187	52,26	143.829	50,52	132.677	47,84
Part.Subv.	75.615	34,31	93.368	32,79	97.102	35,01
Part.Pag.	29.501	13,39	47.513	16,69	47.582	17,16
Corporações	93	0,04	0	0,00	0	0,00
TOTAL	220.396	100	284.710	100	277.361	100

Fonte: MINEDUC. Estadísticas de la Educación Año 2001

Tabela 3.5 - Matrículas no Ensino Médio por Dependência Administrativa - Chile - 1990/1995/2000

	1990		1995		2000	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Fiscal	0	0	0	0	0	0
Municipal	366.985	50,98	355.409	51,60	402.839	48,95
Part.Subv.	235.286	32,69	212.449	30,84	284.498	34,57
Part.Pag.	61.720	8,57	71.066	10,32	80.584	9,79
Corporações	55.828	7,76	49.912	7,25	55.025	6,69
TOTAL	719.819	100	688.836	100	822.946	100

Fonte: MINEDUC. Estadísticas de la Educación Año 2001

Ainda que a proporção de matrículas da Educação Básica nas escolas das municipalidades não seja muito maior que aquela das matrículas totais nesta dependência administrativa, a tabela 3.3 revela a importância deste nível de ensino para as escolas públicas chilenas. Enquanto a proporção das matrículas municipais, em relação às matrículas totais, é de 53,71%, as matrículas da Educação Básica dos municípios correspondem a 56,51% do total. A proporção maior das matrículas da Educação Básica nas escolas municipais se deve à pouca importância deste nível de ensino nas escolas administradas pelas corporações, assim como à menor proporção desse nível de ensino nas escolas particulares pagas. Na Educação Parvulária as escolas das municipalidades têm uma proporção menor de matrículas, que é compensada pelo atendimento nas particulares pagas, assim como no Ensino Médio a proporção menor das matrículas públicas é compensada pelas matrículas das corporações.

3.1.6 A privatização subvencionada da educação chilena

Como já vimos na descrição da educação do Chile e das mudanças nela realizadas durante os anos 80 e 90, o sistema de subvenção à matrícula, instituído a partir das reformas efetivadas pelo governo autoritário, em princípios dos anos 80, é o aspecto essencial da política de financiamento educacional adotada neste período.

A tabela 3.6 mostra os movimentos realizados nos vinte anos estudados, considerados os gastos públicos em todos os níveis de ensino, excetuados aqueles realizados com Educação Superior. Em geral, os estudos sobre o financiamento da educação no Chile apontam que, após os primeiros anos da reforma realizada pelos militares, o gasto do Governo Central teve um pequeno crescimento para, em seguida, como decorrência da crise econômica enfrentada pelos diversos países da América Latina, sofrerem significativa redução, alcançando seu nível

mais baixo no ano de 1990, menos de 82% do que era gasto em 1980. No entanto, se desconsiderarmos os gastos do MINEDUC com Educação Superior, veremos que a realidade dos anos 1980 é um pouco diferente. Mesmo tendo em conta que, entre 1980 e 1990, as matrículas cresceram 4,3%, os gastos do Governo Central aumentaram 6,5% e os gastos públicos totais cresceram um pouco mais: 8,3%³². É necessário verificar no entanto que, se considerarmos os dois períodos de cinco anos, no primeiro, tanto os gastos do MINEDUC quanto os gastos totais cresceram, enquanto nos últimos cinco anos, houve uma importante redução dos dois indicadores.

Tabela 3.6 - Gasto Público por Nível de Governo - Chile - Anos Escolhidos

Milhões de Peso Médios de 2000

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

Fonte: MINEDUC. Compendio de Información Estadística Educacional Año 2000

Notas:

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

(2) Investimentos realizados pelo Ministério do Interior através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

Entretanto, os anos 90, com a redemocratização, representaram não apenas a continuidade da política de subvenção da matrícula, mas trouxeram um aumento significativo dos gastos públicos com educação. Entre 1990 e 2000, enquanto as matrículas subvencionadas³³ totais cresceram 16,8%, os gastos públicos tiveram um crescimento de 189% e os gastos do MINEDUC, tomados isoladamente, tiveram um crescimento maior ainda: 195%.

A tabela 3.6 também nos mostra que os gastos das municipalidades somados aos investimentos do Ministério do Interior, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, têm uma participação muito pequena no financiamento público da educação chilena: juntos somavam 6,95% do gasto público em 2000. Importante observar, no entanto, que a participação das municipalidades no financiamento da educação é uma novidade do sistema descentralizado posto em prática pelos militares. Se, entre 1995 e 2000, essas duas fontes somadas diminuiriam quase dois pontos percentuais na proporção com o total dos

³² A redução da participação dos gastos do MINEDUC nos gastos públicos totais, se deve ao crescimento da participação dos gastos das municipalidades e dos investimentos do F.N.D.R.

³³ Aqui incluem-se as matrículas das escolas particulares subvencionadas.

gastos públicos, os gastos das municipalidades, entre 1990 e 2000, tiveram um crescimento de 132%³⁴.

A tabela 3.7 mostra a importância dada às subvenções educacionais no orçamento do Ministério da Educação. Novamente é importante dividir o período estudado em duas fases. A primeira, de responsabilidade dos militares, e a segunda, correspondente aos anos 1990, quando os governos democraticamente eleitos assumiram a educação chilena. Essa separação é útil para a análise da evolução da subvenção, pois devemos considerar que, até 1980, o Chile tinha um sistema educacional centralizado no MINEDUC e, portanto, com a descentralização educacional e a generalização de um sistema de subvencionamento, o aumento de 530% nos gastos com subvenção, entre 1980 e 1985, é decorrência não do aumento do gasto público que, como visto anteriormente, cresceu apenas 6,5%, mas de um redirecionamento do gasto do Ministério, que pode ser observado na impressionante redução dos gastos com pessoal. Na realidade, apesar do pequeno aumento da matrícula já verificado no mesmo período, entre 1982 e 1990, os gastos com subvenções tiveram uma redução de 8%, e maior ainda entre 1982 e 1985: quase 20%.

Ganha notável importância, no entanto, o impressionante crescimento dos gastos com subvenção no período dos governos democráticos, pois revela o aprofundamento desta política, resultado da hegemonia que conquistou junto à sociedade chilena e à coalizão governamental. Entre 1990 e 2000, os gastos com subvenção educacional cresceram 178%, sendo 71% nos primeiros cinco anos e 62% no quinquênio seguinte.

Tabela 3.7 - Gasto com Subvenção e Pessoal, Comparado com Gasto MINEDUC - Chile - Anos Escolhidos

Milhões de Pesos Médios de 2000

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

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

³⁴ A participação das municipalidades no financiamento educacional pode ser explicada pela responsabilidade que passaram a ter com o funcionamento das escolas, pela descentralização administrativa realizada pelo Governo Militar e, posteriormente, pela maior autonomia conferida aos Alcaldes, eleitos pelo voto direto desde 1992. No entanto, o estudo não alcançou fontes de informação suficientes que permitissem explorar estas hipóteses.

O valor da subvenção paga pelo MINEDUC, neste mesmo sentido, também é uma importante medida da redução dos gastos educacionais ocorrida nos anos 80 e da recuperação e aumento dos gastos promovidos pelos governos da democracia, após 1991. A tabela 3.8 mostra que depois da significativa redução da subvenção média paga por aluno durante o período militar – em 1990, a subvenção por aluno correspondia a 77% do valor que tinha em 1980 -, na década seguinte, obedeceu a uma trajetória ascendente constante que a levou a alcançar um valor 80% maior que o valor pago em 1980.

Tabela 3.8 - Subvenção Média por Aluno - Chile - Anos Escolhidos

Valores em Pesos Médios de 2000

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

Fonte: MINEDUC. Compendio de Información Estadística Educacional Año 2000

As informações do MINEDUC não permitem fazer uma radiografia apurada dos gastos com Educação Básica, que possibilitasse, por exemplo, identificar os gastos que as três dependências públicas (MINEDUC, municipalidades e “inversión”) fazem neste nível de ensino. Entretanto, é possível comparar os gastos na Educação Básica com aqueles dos demais níveis de ensino. A tabela 3.9 traz os dados de gastos que serão analisados em confronto com os dados de matrícula.

Tabela 3.9 - Gasto Público por Nível de Ensino - Chile - Anos Escolhidos

Millones de Pesos médios 2000

	1980		1985		1990		1995		2000	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Parvularia	26.938,6	6,61	41.301,8	8,67	43.980,2	10,14	70.940,5	9,51	106.972,9	8,40
Básica	256.593,4	62,93	308.790,2	64,83	282.992,6	65,27	480.807,3	64,42	779.085,7	61,18
Especial	2.744,4	0,67	5.332,8	1,12	4.915,3	1,13	20.203,2	2,71	56.115,3	4,41
Média HC	58.186,9	14,27	72.483,6	15,22	54.217,2	12,51	78.882,0	10,57	151.974,5	11,93
Média HC	35.652,8	8,74	30.696,9	6,44	40.116,9	9,25	86.105,3	11,54	155.563,4	12,22
Adultos	27.642,2	6,78	17.710,5	3,72	7.327,4	1,69	9.382,3	1,26	23.699,9	1,86
TOTAL	407.758,3	100	476.315,8	100	433.549,6	100	746.320,6	100	1.273.411,7	100

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

A evolução dos gastos do MINEDUC com a Educação Geral Básica confirmam os movimentos verificados com os gastos educativos gerais no Chile. Entre 1980 e 1990, aumentaram 10,3%, contra 6,3% dos gastos nos vários níveis de ensino, somados. No mesmo período, as matrículas da Educação Básica tiveram uma redução de 7%. Entre 1990 e 2000, os

gastos aumentaram 175%³⁵, enquanto que as matrículas da Educação Geral Básica cresceram 18,3%.

No ano de 1990, os gastos públicos com Educação Básica atingiram a proporção mais alta em relação ao total dos gastos dos diversos níveis de ensino, o que se deveu muito mais ao aumento menor do gasto geral do que ao investimento maior na educação obrigatória.

Comparando os dados de gastos com Educação Básica com os dados de matrículas, verifica-se que, em 1981, as matrículas da Educação Básica correspondiam a 75,3% do total, em 1990 haviam reduzido para 67,2%, proporção que se manteve 10 anos depois, com 67,1%. Em contrapartida, em 1980, os gastos com a educação obrigatória correspondiam a 62,9%, em 1990, aumentaram para 65,3% e diminuíram bastante nos dez anos seguintes, correspondendo a 61,2% do total em 2000.

Parte importante dessa redução se explica pelo melhor equilíbrio entre matrículas e gastos no Ensino Médio e pelo aumento da proporção de gastos na Educação Especial. Em 1990, as matrículas do Ensino Médio correspondiam a 24,3% do total e os gastos representavam 21,76%. Em 2000, os gastos haviam ultrapassado a proporção das matrículas, representando 24,15% contra 23,5 das matrículas deste nível de ensino. A Educação Especial teve um desempenho melhor ainda: já havia crescido de 0,67 para 1,13% entre 1980 e 1990, e alcançou, em 2000, a proporção de 4,4% dos gastos totais do MINEDUC com os diversos níveis de ensino.

Dois outros aspectos chamam a atenção a partir da tabela acima. O primeiro, a redução dos gastos com Educação de Adultos ocorrida do primeiro para o último ano estudado. O segundo, o aumento da proporção dos gastos da modalidade técnico-profissional do Ensino Médio, que levaram-na a ultrapassar os gastos com a modalidade científico-humanista. No período militar, as matrículas de adultos diminuíram muito, 65% entre 1981 e 1990. Apesar do crescimento da oferta desta modalidade de ensino nos anos 90, entre 1980 e 2000 a redução chegou a 32%. Mesmo estes números da redução da matrícula de adultos não explicam a diminuição do gasto, de 6,78% do total em 1980, para 1,69% do total em 1990, chegando, em 2000, a corresponder a 1,86% do total.

³⁵ No total dos níveis e modalidades de ensino, o crescimento do gasto do MINEDUC foi de 193,7%.

Quanto à diferença entre os gastos das modalidades do Ensino Médio, há que se observar que, entre 1981 e 2000, as matrículas da educação técnico-profissional aumentaram 126%³⁶, enquanto as dos cursos científico-humanistas tiveram um incremento de apenas 16%. No entanto, ainda assim as matrículas técnico-profissionais correspondiam, em 2000, a apenas 44,5% do total de matrículas do Ensino Médio enquanto os gastos representavam pouco mais da metade dos gastos do governo central com o Ensino Médio.

Um estudo dos gastos educacionais deve pretender identificar se existem diferenças entre os gastos por aluno de diferentes escolas e de diferentes regiões de um país estudado. As estatísticas educacionais chilenas não apresentam os gastos públicos por região do país, diferenciando as escolas da Educação Básica públicas das particulares, assim como não identificam os gastos de cada uma das municipalidades, sequer por região. O estudo optou então por identificar a diferenciação do gasto por aluno entre as regiões, tomando como referência apenas o componente subvenção por aluno. Essa construção foi possível a partir da divisão dos gastos com subvenção pelas matrículas da Educação Básica por região do Chile, diferenciando as escolas das municipalidades das escolas particulares subvencionadas. A tabela 3.10 mostra a diferença da subvenção média por aluno entre escolas públicas e particulares subvencionadas, nas diferentes regiões do país.

Tomando como referência a subvenção média paga por aluno da Educação Geral Básica de cada uma das treze regiões, é possível identificar que a Região Metropolitana de Santiago (RM) é a região que recebe o menor valor por aluno, enquanto a Região XI é a que recebe a maior subvenção, quase duas vezes a subvenção média de todo o país neste nível de ensino: 238.020 pesos. Em quatro regiões (V, VI, VII e RM) a subvenção média fica abaixo da média nacional. Essas regiões estão entre as sete com maior número de matrículas deste nível de ensino, inclusive a RM, que possui um terço das matrículas da Educação Básica chilena. Já as Regiões XI e XII são beneficiadas pelos maiores valores de subvenção transferidos pelo MINEDUC. Essa diferenciação é explicada pelas políticas de equalização desenvolvidas nos anos 90, que asseguram subvenção adicional às regiões mais isoladas e a escolas rurais e que pertençam a regiões com um desenvolvimento econômico menor. As Regiões XI e XII estão localizadas no extremo Sul do país, possuem a menor densidade populacional dentre as regiões do país – 0,8 e 1,1 habitante/km², respectivamente – e com

³⁶ Aqui foram consideradas inclusive as matrículas das escolas particulares pagas, pois nas estatísticas não há uma separação entre quantas destas matrículas estão em cada uma das modalidades do Ensino Médio. Como, no entanto, estas matrículas correspondem a menos de 10% do total, ainda assim a conclusão é cabível.

desenvolvimento econômico muito restrito -, a Região XI se caracteriza pelo desenvolvimento de atividades econômicas primárias. As Regiões V, VI, VII e RM, ao contrário, estão entre as mais densamente povoadas, localizam-se na parte central do país e desenvolvem atividades econômicas muito diversificadas, concentrando boa parte do PIB chileno – a RM de Santiago concentra mais de 40% do PIB.

Tabela 3.10 - Subvenção Média por Aluno da Educação Geral Básica por Região e por Setor - Chile - 2000

	Matrículas			Subvenção (1)			Subvenção média por aluno (2)		
	Municip	Part Subv	TOTAL	Municip	Part Subv	TOTAL	Municip	Part Subv	TOTAL
I	37.646	23.259	60.905	11.454,7	6.721,0	18.175,7	304.274	288.963	298.427
II	53.848	18.330	72.178	14.437,7	5.251,6	19.689,3	268.120	286.503	272.788
III	33.462	8.945	42.407	8.975,3	2.518,0	11.493,3	268.224	281.498	271.024
IV	66.063	28.285	94.348	16.615,4	6.904,0	23.519,4	251.508	244.087	249.284
V	127.941	86.402	214.343	27.357,0	17.681,2	45.038,2	213.825	204.639	210.122
VI	89.312	29.833	119.145	19.094,3	6.097,4	25.191,7	213.793	204.384	211.437
VII	112.342	32.347	144.689	25.269,7	7.018,4	32.288,1	224.935	216.972	223.155
VIII	205.895	82.676	288.571	53.496,4	20.300,8	73.797,2	259.824	245.546	255.733
IX	79.268	63.418	142.686	22.580,4	20.114,6	42.695,0	284.861	317.175	299.223
X	125.416	42.436	167.852	37.655,0	12.459,7	50.114,7	300.241	293.612	298.565
XI	11.123	4.407	15.530	5.086,3	2.066,4	7.152,7	457.278	468.890	460.573
XII	15.269	3.954	19.223	5.509,5	1.627,6	7.137,1	360.829	411.634	371.279
RM	373.622	415.294	788.916	75.279,3	85.120,5	160.399,8	201.485	204.964	203.317
TOTAL	1.331.207	839.586	2.170.793	322.811,0	193.881,2	516.692,2	242.495	230.925	238.020

Fonte: Tabela montada a partir de dados da matrícula por região e por dependência e da subvenção realizada para as escolas (ambos da Educação Geral Básica e do ano de 2000). MINEDUC. Compendio de Información Estadística Educacional Año 2000

(1) valores em milhões de pesos.

(2) para o cálculo da média, os valores de subvenção transferidos foram convertidos para bilhões (mil millones)

Se as políticas de equidade do governo central agem na direção de reduzir as desigualdades educacionais entre os chilenos, é possível dizer que o financiamento compartilhado atua no sentido inverso, acentuando-as, ainda que não haja informações detalhadas sobre o montante do pagamento feito pelos pais a escolas particulares em cada região do país e/ou em cada nível de ensino. Informações mais detalhadas do pagamento dos pais às escolas particulares subvencionadas, numa série histórica, permitiriam melhores conclusões sobre as repercussões deste tipo de financiamento no sistema educacional chileno.

Entretanto, pode-se buscar alguma indicação quanto a isto no estudo de González (2003), cujos dados permitem uma conclusão importante sobre a diferenciação que o sistema de financiamento compartilhado provoca no financiamento das escolas. Mostra que as escolas particulares subvencionadas tiveram, no ano de 2000, uma receita do pagamento das famílias

de 82,3 mil milhões de pesos. Ora, esse valor, corresponde a 25% das transferências de subvenções feitas pelo Ministério para as escolas particulares e é maior que o total dos gastos das municipalidades com educação. Numa divisão simples destes recursos pelos alunos matriculados nestas escolas, sem distinção de nível de ensino e de região do país, é possível inferir o impacto que este sistema provoca na diferenciação do financiamento das escolas. Em média, o pagamento dos pais representa um acréscimo ao pagamento por aluno destas escolas superior a \$ 65 mil. Se somarmos este pagamento das famílias por aluno à subvenção média nacional, chegaremos à conclusão que, enquanto um aluno da escola particular subvencionada na Educação Básica “custa”, na média nacional, mais de \$ 295 mil, o aluno das municipalidades custa \$ 242 mil.

As estatísticas não disponibilizam dados que permitam a identificação de diferenças entre as diferentes Regiões do país, mas é de supor que o pagamento das famílias se dê numa proporção maior nas Regiões mais ricas em comparação com as Regiões mais pobres, o que é um elemento a mais para agravar a iniquidade³⁷.

Fica evidente, assim, que a estabilidade conferida às mudanças educacionais realizadas no Chile durante a ditadura, levou a um sistema crescentemente apoiado na subvenção à matrícula. As decorrências da continuidade política e do crescente subvencionamento à matrícula, foram a municipalização da oferta educacional e o crescimento vertiginoso da importância das escolas privadas na oferta de educação aos chilenos.

3.2 BRASIL: DESCENTRALIZAÇÃO TARDIA E DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

(...) Somos muitos Severinos
iguais em tudo e na sina:
a tentar despertar
terra sempre mais extinta,
a de querer arrancar
algum roçado de cinzas. (...)

João Cabral de Mello Neto (Morte e Vida Severina)

A história da Educação Básica brasileira, inclusive do ensino obrigatório, foi marcada, desde o período colonial, por ampla descentralização dos serviços, que foram assumidos por organizações religiosas e particulares - como os jesuítas, no período entre 1549 e 1759 -, pelas

³⁷ Cox (2003, p. 49) mostra que, no ano 2000, enquanto as escolas das municipalidades cobravam em média, \$ 1.840 mensais, as escolas particulares subvencionadas cobravam \$ 8.125.

províncias, posteriormente transformadas nos estados, e pelos municípios. A colonização de um território com dimensões continentais obrigou Portugal, um país com pouca influência econômica e política na Europa, a repartir o Brasil entre particulares. No esforço de garantir a ocupação, a exploração econômica, sustentar o conflito com os índios e evitar a invasão de nações inimigas, as funções públicas, dentre elas a arrecadação de impostos, eram transferidas a particulares. A educação, do mesmo modo, foi deixada à responsabilidade dos donatários e, posteriormente, dos governadores, em muitos casos de capitanias hereditárias, províncias ou estados sem quaisquer recursos (CARVALHO, 1993).

A instituição da República, em 1889, e a federalização do país trouxeram novas necessidades e esperanças para o povo. A ampliação de direitos civis e políticos possibilitou maior participação popular, ainda que muito limitada. Cresceu a urbanização e colocou-se a necessidade da reorganização do Estado. Com isso, a escolarização aparece como um objetivo para as famílias que “viam nas carreiras burocráticas e intelectuais um caminho mais promissor para seus filhos” (GHIRALDELLI JR., 2001, p. 16).

Todavia, foram as oligarquias cafeeiras que assumiram o controle do novo Regime, afastando a influência dos intelectuais e dos militares e mantendo o controle político através de mecanismos pouco democráticos. Com isso, os temas mais caros à República, como a democracia, o federalismo, a industrialização e a educação, foram sufocados pelo estilo de vida rural imposto pelos cafeicultores (Ibidem).

O capítulo da educação na Constituição republicana de 1891 sentiu tais conseqüências, como, por exemplo, a alteração do dispositivo da Constituição de 1824, deixando de afirmar o dever do Estado de assegurar a educação primária (CARVALHO, 2003).

A renovação das pressões favoráveis à melhoria da escolarização brasileira só veio acontecer durante a Primeira Guerra Mundial, e o avanço do país para um novo patamar de urbanização associado a um relativo crescimento industrial ocorrido desde o final dos anos 10 (GHIRALDELLI JR., 2001).

A situação escolar da época era bastante crítica. A freqüência às poucas escolas públicas nas cidades era restrita aos filhos das famílias de classe média. Colégios particulares funcionando em regime de internato ou semi-internato dividiam com preceptores os cuidados com a educação dos filhos das famílias ricas. Nas áreas rurais, escolinhas funcionando em condições precárias, com professores sem formação, atendiam à população de áreas

gigantescas (PASCHOAL LEMME *apud* GHIRALDELLI JR., 2001). Carvalho (2003, p. 65) extraiu, do discurso do deputado Gilberto Amado, informações que radiografam de maneira mais radical aquele cenário: apenas 24% da população contada pelo censo de 1920 sabiam ler e escrever e, numa utilização rigorosa do conceito de “aptidão cívica” dizia que não mais de 10 mil pessoas possuíam esta condição.

A República, apoiada no regime federativo, consolidou a descentralização educacional e manteve a União de fora das responsabilidades com o ensino primário. Assim como ocorrido com a interpretação do Ato Adicional, de 1834, à Constituição imperial, o texto da Constituição de 1891 foi interpretado segundo “o costume”, ou seja, os estados é que deveriam legislar sobre ensino primário e assegurar sua oferta. A autonomia dos estados é tão radicalizada que são deixadas a sua alçada as definições jurídicas sobre obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário (CURY, 1996 e 2000). De outra parte, a concepção liberal entendia a educação como condição para o exercício dos direitos civis e políticos, ficando sob a responsabilidade do indivíduo a busca de alfabetização e instrução (CURY, 1996).

Muitos estados, num esforço de recuperar o *déficit* educacional, instituíram a gratuidade, mas transferiram responsabilidades de oferta de educação elementar para os municípios, a maioria deles mais pobres ainda (CURY, 2000). A diversificação do sistema de classes e a formação de uma burguesia emergente, durante a Primeira República, “logrou a construção de um sistema de ensino pouco democrático, que privilegiava o ensino secundário e superior em detrimento da expansão do ensino primário” (GHIRALDELLI JR., 2001, p.27).

A Constituição Federal de 1934 coroou um segundo movimento de mobilização da sociedade pela garantia do direito à educação. Além de inscrever que o ensino primário seria obrigatório e gratuito, garantiu recursos da União e dos municípios (10% das receitas de impostos) e dos estados (20%) para a educação, tornou obrigatória a realização de concurso público para o provimento de cargos do magistério, além de estabelecer que deveria ser elaborado um Plano Nacional de Educação (Ibidem).

A euforia com a Carta de 1934 durou muito pouco. A ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas decretou nova Constituição, direcionando o direito à educação das classes menos favorecidas ao ensino profissionalizante e extinguindo a exigência da vinculação de recursos dos entes federados para a educação. Essa Constituição não afirma, de forma explícita, a precedência do Estado na garantia dos direitos à educação. Consolida-se, mais um

vez, o movimento de avanços e retrocessos, característico da história da educação brasileira (Ibidem).

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

Entre 1947 e 1961, o país assistiu à discussão de criação de sua primeira lei de diretrizes e bases da educação. Iniciada num período em que o país tinha a população predominantemente rural, foi concluída, 13 anos depois, numa realidade inteiramente distinta, resultante da industrialização, urbanização e proletarização aceleradas da sociedade brasileira. O texto final da LDB (lei n.º 4.024/61) protegeu os interesses da iniciativa privada no campo da educação, incentivando o subsídio público às instituições particulares do ensino, com base no argumento da liberdade de escolha das famílias quanto ao tipo de educação que deveria ser oferecido aos seus filhos (ROMANELLI, 1999; OLIVEIRA, 1996).

A precariedade da democracia brasileira, com um funcionamento irregular dos partidos políticos e a ilegalidade sistemática do Partido Comunista, alternando momentos de regularidade eleitoral com outros de instabilidade e autoritarismo, confirmou-se em 1964, com novo Golpe, agora sob o comando dos militares, associados aos interesses geopolíticos estadunidenses. Durante mais de 15 anos, os militares governaram sob um regime de repressão, tortura, supressão dos direitos políticos, apoiados em leis de exceção que lhes possibilitavam o fechamento do Congresso e atos arbitrários contra a sociedade. Junto com a repressão política, o país exibiu um pujante crescimento econômico que, no entanto, mostrava o seu lado perverso, com a acentuação das desigualdades. Carvalho (2003) mostra que, depois de 1960, em 20 anos, os 10% mais ricos aumentaram seus ganhos de 39,6% da renda nacional para 50,9%. Na outra ponta, os 20% mais pobres diminuíram sua participação de 3,9% para 2,8% da renda nacional. No mesmo período a população urbana saltou de 44,7% para 67,6%.

Promulgada pelo governo militar, em 1967, nova Constituição retira as vinculações da receita de impostos à educação, reintroduzidas, apenas para os municípios, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que obrigava a aplicação, no Ensino Primário, de 20% das receitas tributárias municipais. Em 1983, o Congresso Nacional aprovou Emenda Constitucional de iniciativa do Senador João Calmon (ES), que vinculava 13% das receitas de

impostos da União e 25% das receitas de impostos dos estados, municípios e Distrito Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE).

Enquanto a Lei 4.024/61 tramitou 13 anos no Congresso, a Lei 5.692/71, aprovada sobre a coordenação do Governo Militar, tramitou pouco menos de um ano. A nova Lei agrupou os cursos primário e ginasial no Ensino de 1º Grau, que passou a ter a duração de 8 anos e que era obrigatório para a população na faixa etária de 7 a 14 anos de idade. O 2º Grau, com um mínimo de três anos de duração (o antigo Colegial), passou a ter um caráter profissionalizante, transformando, inclusive, o Curso Normal em Habilitação de Magistério, com prejuízos que provocam conseqüências até hoje sobre a qualidade do ensino brasileiro (GHIRALDELLI JR., 2001).

Assim, nossa história gerou uma herança de atraso educacional que, até finais do século passado, colocou o país numa posição comparativa bastante inferior em relação a alguns de nossos vizinhos, como é o caso do Uruguai e da Argentina, e até mesmo do Chile. A taxa de atendimento escolar da população brasileira de 5 a 19 anos, em 1950, correspondia a 26,15%, em 1960, a 33,37%, em 1970, a 53,72% e, em 1980, a 54,6%. O analfabetismo na população com 15 ou mais anos de idade era de 50% em 1950, de 39,5% em 1960, de 33,1% em 1970 e de 25,9% em 1980³⁸.

3.2.1 Contornos do debate Constituinte de 1987-88

Os anos 80 se caracterizaram por um intenso debate, voltado para a democratização do Estado brasileiro. A ditadura militar, instalada em 1964, efetivara uma política de significativa centralização das decisões, do comando político e dos recursos públicos ao nível do Executivo Federal. Dessa forma, os demais poderes da Federação, assim como os governos subnacionais e, por que não dizer, a sociedade, de maneira geral, encontravam-se alijados de uma maior interferência nos rumos da Nação.

As grandes agitações políticas que marcaram a virada da década de 70, caracterizadas por intensa retomada de lutas sindicais, populares e democráticas, irão determinar a maior parte dos acontecimentos políticos e dos rumos escolhidos pela nascente re-institucionalização democrática.

³⁸ Dados do IBGE.

As eleições de governadores, marco inicial da redemocratização, juntam ingredientes novos ao desenho federativo do Estado brasileiro. Os governadores eleitos em 1982 asseguraram uma legitimidade social maior que o Governo Central, permitindo-lhes pressionar, inicialmente, pela descentralização dos recursos concentrados na União. A consequência desse movimento foi a diminuição inicial do controle da União³⁹ sobre a receita fiscal, de 69,8% para 60,1%, entre 1983 e 1988 (KUGELMAS e SOLA, 2000).

O Brasil dos anos 80 associava toda e qualquer forma de centralização de poder, de políticas ou de recursos como manifestação de autoritarismo e produtos da ditadura. Em oposição, considerava como gêmeas inseparáveis “descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública” (ARRETCHE, 2002, P. 26). A resistência à descentralização das políticas sociais para os municípios restringiu-se a poucos setores, como é o caso dos sindicatos.

Antes que o Presidente fosse eleito pelo voto popular - as manifestações populares por eleições diretas para presidente haviam sido derrotadas em 1984 -, os prefeitos das capitais seriam eleitos em 1985 e os governadores tinham que enfrentar, pela segunda vez, em quatro anos, a escolha da sociedade, desta feita, em 1986, juntamente com os deputados e senadores que formariam o Congresso Constituinte.

O modelo federativo que emergiu do debate constituinte foi inevitavelmente influenciado por esta “associação ou até simbiose entre descentralização e democratização”, resultando na explicitação, no texto constitucional, do município como ente federado⁴⁰ e no aumento da capacidade dos entes subnacionais de geração de receitas e de apropriação de parcelas maiores das receitas antes concentradas na União. Os dois autores mostram que, entre 1989 e 1996, a participação da União na receita disponível diminuiu de 61,1% para 56,4%, enquanto a dos estados aumentou de 25% para 27% e a dos municípios, de 13,9 para 16,7% (VERSANO *et al.*, 1998 *apud* KUGELMAS e SOLA, 2000, p. 69).

³⁹ Nos anos 1990, em nome do pretenso equilíbrio das contas públicas, para garantir os compromissos com os credores, a União elevou a carga tributária através da criação de contribuições sociais que reduziram a base de cálculo para as transferências aos estados e municípios. O Estudo Tributário n° 13, da Receita Federal, mostra que, em 2003, a União era beneficiária de 57,49% dos recursos tributários nacionais, os estados 25,21% e os municípios 17,29%.

⁴⁰ Este dispositivo, associado à facilidade de criação de municípios, à descentralização de receitas tributárias para os municípios, a que estão obrigados a União e os estados e, principalmente, à compreensão de que a descentralização possibilita melhor atendimento da sociedade pelo setor público, levou a que, segundo dados de KUGELMAS e SOLA (2000, p. 74), de 4189 municípios em 1988, o Brasil tenha passado a contar com 5507, em 1997.

A estrutura político federativa do Brasil foi determinante para o desenho do modelo de descentralização de grande parte das políticas sociais adotadas nos anos 80 e 90, que apesar de uma série de diferenças, têm em comum a adoção de um regime de financiamento e gestão que prevê a participação das três esferas de governo. Por exemplo, tanto o desenho da área da saúde – Sistema Único de Saúde (SUS) - quanto o da área da educação – regime de colaboração intergovernamental – prevêm responsabilidades de financiamento e tarefas de gestão para as três esferas de governo (ARRETCHE, 2002).

3.2.2 O financiamento educacional na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 212, aumentou de 13% para 18% o comprometimento das receitas da União para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE)⁴¹ e manteve em 25% a vinculação mínima das receitas de impostos dos estados, municípios e do Distrito Federal, compreendida a proveniente de transferências constitucionais.

Os constituintes estabeleceram, ainda, a subvinculação, por um período de 10 anos, de 50% dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, destinando-os exclusivamente à universalização do Ensino Fundamental e à eliminação do analfabetismo.

O Ensino Fundamental público, de acordo com o art. 212, parágrafo 5º, tem como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação recolhida pelas empresas. No entanto, o mesmo texto, em sua versão original, possibilitava a dedução da contribuição devida pelas empresas, quando da aplicação direta no ensino fundamental de seus empregados e dependentes, atendendo aos interesses privatistas que influenciavam o processo constituinte.

A Constituição definiu que a União, além de organizar e financiar o sistema federal de ensino e dos territórios, deveria prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus respectivos sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolarização obrigatória. Os municípios deveriam ter atuação prioritária no Ensino Fundamental e Pré-escolar. Não ficou definida a prioridade dos estados, o que talvez justifique, no período que seguiu, a inoperância do dispositivo que estabelecia

⁴¹ A Emenda Constitucional n° 24, de 1º de dezembro de 1983, estabeleceu em 13% das receitas resultantes de impostos, a obrigação mínima da União com a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE). A ampliação de 13% para 25% pretendia compensar a redução do gasto da União provocada pela descentralização fiscal promovida pela nova Carta.

que os estados e os municípios organizariam, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. Mesmo a cooperação técnica e financeira à qual estavam obrigados a União e os estados para com a oferta de programas de educação Pré-escolar e de Ensino Fundamental pelos municípios, não obteve maiores detalhamentos normativos e, muito menos, desdobramentos práticos.

O desenho federativo do financiamento educacional é completado pela prerrogativa concedida aos estados de intervirem nos municípios que não cumprirem as aplicações em educação de acordo com a vinculação constitucional para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

3.2.3 As mudanças dos anos 1990

O período de governo iniciado em 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, é marcado por uma nova configuração política. O país havia assistido ao *impeachment* do primeiro Presidente eleito após a redemocratização e convivia, desde o início dos anos 80, com uma inflação renitente a diversos planos econômicos e mudanças na moeda. Antes ainda da eleição, o novo núcleo governante efetivou políticas macroeconômicas que levaram à redução drástica e ao controle da inflação, assegurando ao novo Presidente, eleito no primeiro turno das eleições de 1994, autoridade política para concentrar, na União, decisões e recursos⁴² que restringiam a liberdade de ação dos estados e municípios que caracterizara o período anterior.

O que estava em jogo era promover uma ampla reforma do Estado que corrigisse as distorções que o bloco político hegemônico identificava no ordenamento jurídico nacional e nas políticas públicas. O redesenho federativo, compreendido como uma nova distribuição de responsabilidades e de recursos, era um dos pontos centrais desta reforma. Modificações no ordenamento constitucional-legal e nas políticas educacionais seriam instrumentos dessas mesmas reformas, visando alterar o campo de possibilidades da formulação e da implementação de programas, projetos e ações.

⁴² A instituição, em 1994, de um Fundo Social de Emergência-FSE, constituído por 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União, desvinculados de órgãos, fundos e despesas do governo, reduziu a base de cálculo das vinculações de despesas da União, além de provocar uma pequena redução da base de cálculo para as transferências para estados, Distrito Federal e municípios. Prevista para vigorar até 1995, transformou-se em Fundo de Estabilização Fiscal-FEF para, em 1999, transformar-se em Desvinculação das Receitas da União-DRU. Os estados e municípios também sofreram grandes prejuízos com a concentração, na União, da cobrança de contribuições sociais e econômicas, isentas do partilhamento com as esferas subnacionais.

A Exposição de Motivos que justificava a PEC 233/95⁴³, apresentada à Câmara dos Deputados e assinada pelos Ministros da Educação, da Justiça, da Administração e Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento e da Fazenda, é explícita ao apontar dois aspectos que o Governo pretendia combater, identificados como equívocos cometidos pelos constituintes. O primeiro deles, a necessidade de definir “de forma mais coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas, de forma que o cidadão comum saiba a quem cobrar sobre o cumprimento das garantias constitucionais”. A superação desta indefinição se daria com a função redistributiva, promovendo a “equalização de oportunidades educacionais” e assegurando o “atendimento prioritário à escolarização obrigatória”:

*A concepção federativa do Estado nacional, na Constituição em vigor, aponta para a desconcentração das ações em favor dos Estados e Municípios e, conseqüentemente, para a função redistributiva dos recursos fiscais disponíveis, de sorte a promover maior *equidade* na capacidade de atendimento das demandas sociais em cada Unidade da Federação. Estes princípios precisam ser observados também na área da educação, na qual, mais do que uma ação supletiva não claramente definida, a União deve atentar para sua função redistributiva [grifos meus].*

Além disso, os estados, ausentes da definição explícita de funções na Constituição de 1988, deveriam assumir a responsabilidade pelo atendimento prioritário ao Ensino Fundamental e Médio. Aos municípios, seriam mantidas as atribuições definidas no texto constitucional.

O segundo aspecto trata da distribuição dos recursos que, segundo o texto, “não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino”. Criticam os critérios para as transferências constitucionais que, segundo eles, não consideram as “necessidades específicas”, resultando que “os distintos governos subnacionais apresentam diferenças substanciais na sua capacidade de investimento na educação”.

Sete anos depois da promulgação da Constituição, o Governo Federal, com a aprovação do Congresso Nacional, promovia uma das mais importantes mudanças no ordenamento legal do financiamento da educação básica.

⁴³ A Proposta de Emenda à Constituição n.º 233, de 15 de outubro de 1995, de iniciativa do Poder Executivo, propunha a modificação do artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, resultando, posteriormente na Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996.

A Emenda Constitucional n ° 14, de 12 de setembro de 1996, provocou uma reviravolta nos rumos da educação brasileira, significando, ao mesmo tempo, avanços e retrocessos, como observa-se na descrição a seguir:

Divisão de responsabilidade e papel da União, dos Estados e do DF – estabeleceu nova atribuição para a União, que passou a afirmar-se por seu papel redistributivo dos recursos educacionais. Os estados e o Distrito Federal passaram a ter definida sua atuação prioritária no Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Os municípios continuaram com a responsabilidade prioritária pelo Ensino Fundamental e pela Educação Infantil⁴⁴.

Subvinculação de recursos – o art. 60 do ADCT foi totalmente reformulado. Numa direção, para retirar a responsabilidade da União com o comprometimento de 50% dos recursos vinculados à universalização do Ensino Fundamental e à eliminação do analfabetismo⁴⁵. O artigo subvinculou ao ensino fundamental, 60% das receitas de impostos vinculados à educação, durante 10 anos, a partir da promulgação da Emenda Constitucional. A União ficou comprometida com o equivalente a 30% de suas receitas para a mesma finalidade.

A criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) – parte dos recursos subvinculados nos estados e municípios, constituída por 15% das receitas de FPM, FPE, IPI-Exportação, ICMS e LC 87/96, formam um Fundo contábil redistribuído entre o estado e seus municípios em função das matrículas registradas no Censo Escolar do ano anterior.

A EC 14/96 estabelece, ainda, que estados, municípios e Distrito Federal estão obrigados a gastar pelo menos 60% das suas receitas do FUNDEF na remuneração dos professores em efetivo exercício no Ensino Fundamental.

Papel suplementar da União – a União, além do papel redistributivo, que se dá pela efetivação de uma legislação que basicamente redistribui os recursos dos estados e

⁴⁴ A explicitação no texto da EC 14 da atuação prioritária dos municípios “no Ensino Fundamental e na Educação Infantil” foi importante para superar a indefinição do texto constitucional de 1988, que referia-se a “Pré-escolar”, dirimindo todas as dúvidas quanto à priorização da oferta de Creches pelos municípios. Essa mudança no texto constitucional foi proposta na tramitação da PEC 233/95, na Câmara dos Deputados.

⁴⁵ Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a União eximiu-se de cumprir este dispositivo, argumentando que a exigência referia-se à soma das despesas realizadas no Ensino Fundamental e nos programas de alfabetização por todos os estados e municípios, bem como pela própria União, e não de cada ente federativo tomado separadamente.

municípios, tem função supletiva, na medida em que complementa os recursos dos Fundos estaduais que reúnem recursos, por aluno e por ano, abaixo do mínimo fixado nacionalmente por Decreto.

Objetivação de critérios para fixação e distribuição dos recursos⁴⁶ - esta diretriz da política de financiamento, limitada ao Ensino Fundamental obrigatório na EC 14/96, foi possibilitada – ainda que não efetivada - aos demais níveis de ensino pelo art. 75 da Lei N.º 9.394/96 (LDB). Caracteriza-se pela definição de um padrão mínimo de qualidade de ensino, garantido pela fixação de um gasto-aluno anual que assegure, conseqüentemente, a redistribuição e equalização dos recursos disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Dessa maneira, é possível identificar a capacidade de atendimento de cada governo – equivalente à razão entre a quantidade de recursos constitucionalmente vinculados e o custo anual do aluno -, possibilitando a redistribuição dos recursos em benefício daqueles sistemas que atendem “mais do que a sua capacidade”. Esta diretriz possibilita à União, apoiada em fórmulas matemáticas que expressem o esforço de atendimento associado ao custo-aluno, a transferência direta de recursos para os estabelecimentos de ensino.

Salário-Educação – esta contribuição social é mantida como fonte adicional de financiamento do Ensino Fundamental. Entretanto, a EC 14/96 suprimiu qualquer possibilidade das empresas abaterem, da contribuição devida, as despesas realizadas na escolarização de Ensino Fundamental para seus empregados e dependentes. A Lei 9.424/96 manteve em 1/3 a parcela que cabe à União e em 2/3 a parcela que cabe aos estados.

A Lei 9.766/98 estabeleceu que a quota estadual deve ser repartida com os municípios, sendo que, pelo menos, metade deve ser dividida levando em conta as matrículas do Ensino Fundamental⁴⁷.

3.2.4 A LDBEN e o redesenho do financiamento educacional

A LDBEN, Lei n.º 9.394/96, veio concluir um conjunto de mudanças na legislação do financiamento educacional. Certamente, os aspectos que têm mais relevância na nova Lei da

⁴⁶ Este conceito foi retirado de Farenzena (2001, p. 94).

⁴⁷ A Lei Federal n.º 10.832, de 29 de dezembro de 2003, alterou este dispositivo, reservando à União, 40% dos recursos da arrecadação do Salário-Educação e redistribuindo os 60% restantes diretamente para o caixa de cada Estado e seus municípios, na proporção das matrículas dos alunos do Ensino Fundamenta.

Educação Nacional são a definição de regras mais claras para a gestão dos recursos e a definição das despesas consideradas e não consideradas como de MDE.

Despesas reconhecidas como de manutenção e desenvolvimento do ensino – Em dois artigos, a Lei n ° 9.394/96 fixou as despesas que podem e as despesas que não podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Preocupação constante dos educadores e pesquisadores envolvidos com o aperfeiçoamento das regras do financiamento da educação brasileira, a Lei, nos artigos 70 e 71, impede o poder público de considerar como despesas com educação, entre outras, aquelas realizadas em obras de infra-estrutura, ainda que beneficiem diretamente a educação, as despesas com merenda escolar e outros programas assistenciais e o pagamento de pessoal em exercício em órgãos alheios à educação.

Gestão financeira dos recursos da educação – o artigo 69 da nova Lei de Diretrizes e Bases inovou ao criar mecanismos para assegurar a melhor utilização dos recursos vinculados à educação: a transferência, a cada 10 dias, das receitas vinculadas para o órgão responsável pela educação (Ministério, Secretaria ou outro); a apuração e correção trimestral das receitas vinculadas; a correção monetária dos recursos repassadas com atraso; a responsabilização civil e criminal das autoridades competentes que não dêem cumprimento à legislação.

Este esforço fica evidente também, no artigo 73, que estabelece que os órgãos fiscalizadores devem examinar com prioridade, em sua função de controle, o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal referentes ao financiamento da educação.

3.2.5 A Educação Básica

A LDB institui como primeiro nível da escolaridade a Educação Básica, estabelecendo suas etapas, e reafirma a gratuidade do ensino público em todo e qualquer estabelecimento oficial, inclusive nas Universidades públicas.

A **Educação Infantil**, de responsabilidade prioritária dos municípios, é oferecida às crianças entre zero e seis anos de idade e deve ser ministrada em **Creches**, para crianças entre zero e três anos de idade, e **Pré-escolas**, para crianças entre quatro e seis anos de idade⁴⁸.

⁴⁸ O Sistema Educacional brasileiro possui tradicionalmente um atendimento transitório entre o Pré-Escolar e o Ensino Fundamental, denominado de Classes de Alfabetização. Com a vigência do FUNDEF e a incorporação de crianças de 6 anos ao Ensino Fundamental, esta etapa da escolarização está sendo extinta nas escolas públicas, mantendo-se, no entanto, nas escolas particulares.

O **Ensino Fundamental**, obrigatório e gratuito, com duração mínima de oito anos, é de responsabilidade prioritária de estados, Distrito Federal e municípios e deve iniciar aos sete anos de idade. É assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos aqueles que não tiveram acesso na idade própria⁴⁹.

O **Ensino Médio**, com duração mínima de três anos, é prioridade dos estados. Segundo a LDB, o Ensino Médio deve oferecer aos alunos uma formação geral e, através da extensão de sua duração, pode oferecer formação técnica integrada à formação geral. Contudo, no período compreendido entre 1998 e 2004, a grande maioria dos cursos técnicos foram oferecidos aos alunos de forma paralela ao Ensino Médio ou como Pós-Médio, atendendo orientações do Decreto 2.208/97, do Poder Executivo (revogado em 2004).

3.2.6 Atendimento educacional e escolarização no Brasil

Os principais aspectos que chamam a atenção na Educação Básica brasileira dos últimos vinte anos do século XX são o impressionante crescimento da cobertura educacional em todos os níveis de ensino, o contraditório processo de descentralização da oferta educacional, com os municípios assumindo uma importante parcela da oferta educacional, mas com os estados assumindo o atendimento do Ensino Médio e, de forma significativa, a perda de importância das escolas privadas na oferta educacional.

Num primeiro olhar sobre o Ensino obrigatório, vamos observar na tabela 3.11 que, nos vinte anos analisados, as matrículas do Ensino Fundamental tiveram um crescimento absoluto de 58%, crescimento especialmente notável, nos dez primeiros anos, quando as matrículas cresceram 29,2%. O ritmo de crescimento só diminuiu nos últimos cinco anos estudados, quando a quase totalidade da população de 7 a 14 anos se encontrava atendida nos sistemas de ensino⁵⁰, o que foi facilitado pela diminuição da taxa de natalidade e a melhoria

⁴⁹ Até 1990 a obrigatoriedade escolar limitava-se à faixa etária de sete a quatorze anos, dada a duração de oito anos do Ensino Fundamental (antes 1.º grau). Contudo, os elevados índices de reprovação, entre outros fatores, levam a que muitos jovens não concluam o Ensino Fundamental em oito anos, sendo necessária a extensão da obrigatoriedade de frequência até os 18 anos de idade, o que foi garantido pela Lei n.º 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

⁵⁰ A taxa de atendimento da população de 7 a 14 anos passou, no período de 1996 a 2000, de 99,7% para 100,8%. Estes números revelam o crescimento da oferta do Ensino Fundamental, mas guardam distorções provocadas pelo uso de dados do INEP/MEC para matrículas e do IBGE para população. Mostram também as deficiências dos levantamentos censitários realizados pelo INEP/MEC, que carecem de mecanismos que detectem a dupla matrícula de crianças que se registram em mais de uma escola, enquanto esperam vaga naquela que desejam estudar, assim como as fraudes que são cometidas pelos sistemas de ensino que aumentam artificialmente suas matrículas para aumentar suas receitas do FUNDEF.

do fluxo escolar⁵¹. O crescimento de apenas 10% das matrículas particulares, contra 65% das matrículas públicas, mostra a perda de importância destes estabelecimentos na cobertura educacional dos brasileiros.

Tabela 3.11 - Matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa - Brasil - Anos Escolhidos

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

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

Até 1995, no entanto, a proporção das matrículas nas dependências administrativas analisadas permaneceu praticamente inalterado, revelando até mesmo um ligeiro crescimento da proporção de matrículas estaduais em detrimento da pequena redução do peso das matrículas municipais: em 1991, as matrículas estaduais chegaram a representar quase duas vezes as matrículas municipais.

O sucesso da operação desencadeada a partir do Ministério da Educação, objetivando uma divisão mais precisa das responsabilidades pelo atendimento educacional entre as diferentes esferas de governo, fica demonstrado a partir de 1995. Desde as reformas educacionais de 1996, o Ensino Fundamental passou a ser de responsabilidade compartilhada dos estados e municípios.

Desde 1995, apenas as matrículas municipais tiveram crescimento. Os estados perderam 14% de suas matrículas, as matrículas federais diminuíram 10,8% e as particulares perderam ainda mais que as estaduais: 16%. Esses números revelam, portanto, que os municípios, entre 1995 e 2000, não só absorveram o crescimento da matrícula nacional do Ensino Fundamental, como também absorveram toda a redução das matrículas ocorrida nas demais dependências.

⁵¹ Não podemos desprezar a contribuição para o aumento das matrículas no Ensino Fundamental da redução das matrículas nas chamadas Classes de Alfabetização. Entre 1995 e 2002, essas matrículas reduziram, nacionalmente, em 57,9%. Entretanto, a redução nas escolas estaduais foi ainda mais expressiva: 95,9%.

Um dos movimentos marcantes da descentralização educacional brasileira encontra-se exatamente no deslocamento da importância da cobertura educacional deste nível de ensino dos estados para os municípios. Se, como vimos, anteriormente, os estados chegaram a ter, em 1991, quase três quintos das matrículas da educação obrigatória brasileira, esta realidade se alterou num curto espaço de cinco anos. Os municípios, que detinham, em 1980, apenas um terço das matrículas, em 2000, já eram os maiores responsáveis por este atendimento, respondendo por quase metade da oferta⁵².

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

O movimento de ampliação da oferta e de descentralização, tal como ocorrido no Ensino Fundamental, agregado a uma perda de importância maior ainda das matrículas particulares e, pela necessária constatação de que esta é a etapa onde fica mais registrado o quadro de atraso educacional dos brasileiros, são as marcas da Educação Infantil, como se verifica na tabela 3.12.

Tabela 3.12 - Matrículas na Pré-Escola por Dependência Administrativa - Brasil - Anos Escolhidos

	1980		1983		1991		1995		2000	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Federal	8.661	0,65	46.707	2,24	15.058	0,42	5.553	0,10	1.247	0,03
Estadual	327.815	24,55	575.780	27,63	872.730	24,05	1.133.438	19,71	335.682	7,59
Municipal	381.331	28,56	692.314	33,22	1.711.032	47,16	3.227.868	56,14	2.995.244	67,75
Particular	617.510	46,24	769.308	36,91	1.029.465	28,37	1.382.375	24,04	1.089.159	24,63
Total	1.335.317	100	2.084.109	100	3.628.285	100	5.749.234	100	4.421.332	100

Fonte: 1980/1983 - Anuário Estatístico do IBGE a partir de dados do Ministério da Educação e Cultura.
1991/1995/2000 - INEP/MEC

Entre 1980 e 2000, as matrículas do Pré-escolar brasileiro cresceram 231%. O crescimento constante, ocorrido até 1995, foi interrompido, dando lugar a uma significativa redução nos últimos cinco anos do período estudado. Isso se deveu, em grande medida, à incorporação das crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Apenas as matrículas federais

⁵² Em 2002, as matrículas das escolas municipais já representavam mais da metade do atendimento nacional no Ensino Fundamental, somando 17.653.143 matrículas contra 17.497.219 da soma de matrículas federais, estaduais e privadas.

diminuíram, o que poderia ser considerado como parte de um movimento de descentralização, mas como a cobertura desta dependência era pouco superior a 0,6% em 1980, esse dado não é relevante.

Ganham significado os movimentos ocorridos com as matrículas estaduais, municipais e particulares. As matrículas estaduais perderam, nos últimos cinco anos, o crescimento que tiveram nos quinze primeiros, quando tinham aumentado 245%. Em 2000, as matrículas estaduais estavam no mesmo nível de 20 anos antes.

A participação proporcional das matrículas particulares caiu a quase metade em vinte anos, entretanto, não é pouco significativo o fato deste ter sido a única etapa da Educação Básica brasileira em que as matrículas privadas cresceram. Isso, em grande medida, pode ser compreendido pelo fato da Educação Infantil se constituir no lado “esquecido” das políticas educacionais⁵³ consagradas durante a década de 90. Pressionada pelo crescimento e pela municipalização do Ensino Fundamental, a Educação Infantil foi o nível de ensino não obrigatório que teve menor expansão.

A situação das matrículas municipais é um destaque a parte, resultado da responsabilidade crescente dos municípios pelo atendimento a esta etapa de escolarização. Em vinte anos, as matrículas desta dependência administrativa cresceram 685%, sendo que nos dez primeiros anos, cresceram 348,7%. O que ganha relevância, entretanto, é que na Pré-Escola se desenvolveu o mais amplo processo de descentralização da educação brasileira. Em 1980, as matrículas municipais correspondiam a 28,5% do total e chegaram a 67,7% em 2000.

Enquanto, no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, os municípios assumiram responsabilidades inéditas, no Ensino Médio, o movimento ocorrido se deu pela ampliação da estadualização das matrículas. A tabela a seguir mostra que as matrículas deste nível de ensino cresceram, entre 1980 e 2000, 190,6%, sendo que este crescimento foi mais expressivo nos últimos dez anos: 117% contra 33,8% da primeira década. As matrículas federais e municipais tiveram crescimento, mas representam uma proporção menor do atendimento total. Juntas, em 2000, correspondiam a menos de 5% do total do atendimento. Os municípios,

⁵³ O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001, estabeleceu metas de atendimento de 60% das crianças de 4 e 5 anos até o final do 5º ano de vigência da Lei. Em 2000, das 10,12 milhões de crianças de 4 a 6 anos, contadas pelo IBGE, apenas 4,69 milhões estavam matriculadas em alguma escola, independentemente do nível de ensino. Essa realidade é muito mais cruel quando se trata das crianças de 0 a 3 anos. Das 13 milhões de crianças desta faixa de idade, em 2000, apenas 738 mil frequentavam escola, proporção muito inferior a definida como meta pelo PNE: 30% até o final do 5º ano.

porém, mesmo não tendo responsabilidade pelo atendimento deste nível de ensino, mantêm uma cobertura importante, capaz de suprir parcialmente a limitação dos estados de darem conta da demanda. Os movimentos que ganham destaque, portanto, se dão entre as matrículas privadas e estaduais.

Tabela 3.13 - Matrículas no Ensino Médio por Dependência Administrativa - Brasil - Anos Escolhidos

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

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

As escolas estaduais absorveram todo o crescimento das matrículas acontecido nesses vinte anos e assumiram a perda de matrícula que as escolas privadas sofreram, ainda que quantitativamente pequena. Em 2000, 81,3% das matrículas do Ensino Médio estavam sob a responsabilidade dos estados, um crescimento significativo e que se deu numa velocidade maior ainda nos últimos cinco anos do período, o que pode ser compreendido pela consagração da responsabilidade dos estados pela oferta deste nível de ensino num período em que a demanda por essa etapa da escolaridade cresce vertiginosamente⁵⁴. Vinte anos antes, os estados eram responsáveis por apenas 47% das matrículas deste nível de ensino. Ao contrário, as escolas particulares sofreram uma redução de 12% das suas matrículas, o que, associado ao crescimento da matrícula total, derrubou sua participação proporcional de 46,5%, em 1980, para 14% em 2000.

Ressalta-se, a partir desses dados, que o processo de descentralização educacional brasileiro levou os municípios a ganharem uma importância muito grande na oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e os estados, apesar de continuarem contando com uma participação grande na oferta do ensino obrigatório, vem dando espaço aos municípios e, simultaneamente, assumindo as matrículas do Ensino Médio. Em compensação, as escolas particulares não param de perder importância em todos os níveis da Educação

⁵⁴ EC 14/96 e Lei 9.394/96.

Básica, ainda que aumentando a oferta de matrículas na Pré-Escola. É possível dizer que a participação da educação particular, na educação básica, expressa hoje a profunda desigualdade na distribuição de renda de nosso país. No imaginário da população, as instituições particulares são avaliadas como de melhor qualidade, mas inacessíveis aos milhões de deserdados do emprego e de salários dignos. À escola pública fica o desafio de constituir um novo imaginário de esperança e de confiança nas suas possibilidades.

3.2.7 Os gastos educacionais

O sistema de financiamento da educação pública brasileira, escorado na vinculação de recursos das receitas fiscais dos três níveis de governo⁵⁵, transforma-se num emaranhado de informações. As responsabilidades educacionais são diferentes para cada ente federado - as receitas da União, dos estados e dos municípios têm origens diferentes e cada um deles tem uma participação diferenciada no financiamento educacional público. Some-se a essas características o fato de que as informações sobre os gastos educacionais, especialmente de estados e municípios, mas com destaque para estes últimos, são muito pouco confiáveis.

É necessário registrar as dificuldades para a coleta de dados sobre os gastos educacionais no Brasil até o ano de 1995, obrigando a utilização de fontes diferentes e até mesmo de estimativas, o que compromete a qualidade dos dados apresentados e limitando a análise necessária a um estudo com estas características.

A União está obrigada a utilizar 18% de sua receita líquida de impostos na educação, no entanto, sua responsabilidade com a educação está concentrada na organização e no financiamento das escolas federais. Na Educação Básica pública de forma geral, a União tem função redistributiva e de assistência técnica e financeira aos demais níveis de governo.

Os estados e municípios devem utilizar pelo menos 25% de suas receitas na educação e são eles que têm a responsabilidade pela oferta da Educação Básica. Para tanto, estados e municípios dividem responsabilidade na oferta do Ensino Fundamental obrigatório, enquanto

⁵⁵ No período estudado, as vinculações constitucionais em benefício da educação sofreram duas alterações: a primeira delas com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 24, de dezembro de 1983, que elevou a vinculação constitucional das receitas municipais para 25% (anteriormente eram 20%), mesmo percentual para a vinculação das receitas estaduais, além de fixar no mínimo em 13% da receita líquida a obrigação do Governo Federal com a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Posteriormente, a Constituição de 1988 aumentou de 13 para 18% a obrigatoriedade dos gastos da União.

os primeiros têm a responsabilidade prioritária pela oferta do Ensino Médio e os segundos pela oferta da Educação Infantil.

Os três níveis de governo possuem fontes diversificadas de receitas, além de estados e municípios serem beneficiários de transferências intergovernamentais. As principais receitas da União são o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados. Os estados têm no ICMS, a principal fonte de receita, ao qual se somam o IPVA e as transferências da União relativas ao FPE e à LC 87 e IPI-exportação. Os municípios têm uma forte dependência das transferências de ICMS e de IPVA dos estados, além das transferências de FPM, feitas pela União. As principais receitas municipais são o IPTU e o ISS, entretanto, de modo geral, apenas as capitais e os municípios mais desenvolvidos têm uma captação significativa de recursos destas fontes. A grande maioria dos municípios brasileiros é dependente das transferências de FPM e de ICMS.

A vinculação constitucional faz bem à educação brasileira, como mostra a tabela 3.14.

Tabela 3.14 - Gastos em Educação no Brasil por Nível de Governo - Anos Escolhidos

R\$ 1,00 - Valores Constantes de 2004

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

Fontes:

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

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

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

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

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

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

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

(4) - Valores de 1995 e 1999 originalmente em R\$ 1.000

Entre 1980 e 1986, primeiro intervalo do período estudado, os gastos públicos com a educação cresceram 61,7%, mesmo com o país mergulhando no quadro de crise que atingiu a América Latina. Apesar da redução de 10,9% nos últimos 4 anos dos anos 1980, ainda assim, na década, a educação ganhou da União, dos estados e dos municípios 44,2% de novos recursos.

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

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

A tabela 3.15, mostra a participação proporcional dos diferentes níveis de governo no financiamento da educação pública brasileira e dá uma medida melhor do quanto os municípios brasileiros assumiram um papel importante na garantia desse direito nos últimos vinte anos.

**Tabela 3.15 - Proporção dos Gastos em Educação por Esfera de Governo
Brasil - Anos Escolhidos**

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

Fontes:

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

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

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

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

(1) valores constantes pelo IGP-DI-FGV

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

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

Em que pese o crescimento dos gastos educacionais dos estados, tanto estes como a União, reduziram sua participação no financiamento da educação pública brasileira no período estudado. Enquanto a União chegou a participar com 35,9% do total de gastos

públicos, em 1986, os estados, em 1980, participavam com 61,4%. Ao contrário, os municípios seguiram uma curva regular de crescimento que levou-os, em 1999, a ter a responsabilidade por 38,8% dos gastos públicos totais. Importante observar que, em 1980, os gastos dos municípios correspondiam a menos de um quarto dos gastos dos estados e, em 1999, a diferença negativa havia caído para menos de seis pontos percentuais. Os municípios assumiram a responsabilidade que era dos estados e da União. Em 1980, União e estados eram responsáveis por 85,8% do financiamento público da educação brasileira. Dezenove anos depois, diminuíram sua responsabilidade para pouco mais de 60%.

Em boa medida, esse deslocamento do financiamento público da educação brasileira deveu-se a fatores direta ou indiretamente ligados à descentralização. Como visto anteriormente, a redemocratização andou lado a lado com a pregação da descentralização do Estado, num movimento natural contrário à centralização, característica do período da ditadura. A descentralização das receitas fiscais, ocorrida nos anos 80⁵⁶ – ainda que atingida pelas reformas do período da presidência de Fernando Henrique Cardoso, deu aos governos subnacionais melhores condições para fazer frente a seus encargos. A eleição de governadores e prefeitos colocou as administrações locais no centro da pressão pela garantia dos direitos sociais. Do outro lado, a pressão constante e crescente do endividamento sobre as contas públicas redirecionou as prioridades da União para a garantia dos compromissos assumidos com os credores. Por último, e mais importante ainda, foi o retorno à legislação da vinculação constitucional de recursos da União, dos estados e dos municípios à manutenção do ensino, dando à sociedade civil, num período de grande efervescência política, um instrumento importante para os defensores dos interesses da educação pública de qualidade para todos.

Se compararmos o crescimento das matrículas com o movimento dos gastos educacionais, veremos que, enquanto as matrículas públicas totais cresceram 97,7%, os gastos educacionais cresceram 140%⁵⁷, o que é um indicador de que o gasto por aluno também aumentou no período. Novamente são os municípios que mostram um desempenho melhor nesta comparação. Enquanto as matrículas municipais aumentaram 146,9% entre 1980 e 2000, os gastos dos municípios aumentaram 555% entre 1980 e 1999. Os estados não tiveram

⁵⁶ A força congregada pelos governadores de oposição eleitos em 1982 consegue, por exemplo, a ampliação da participação dos governos subnacionais na receita tributária, que culminou com a Emenda Passos Porto, de 1983, a qual ampliou os valores das transferências via fundos de participação (FPM e FPE) (Farenzena, 2001, p. 41 e 42).

⁵⁷ No total de gastos estão incluídos os gastos com Ensino Superior, enquanto nas matrículas considera-se apenas as matrículas da Educação Básica.

o mesmo desempenho. Enquanto as matrículas estaduais aumentaram 68%, os gastos deste nível de governo cresceram 73,7%.

O fato dos municípios brasileiros terem alcançado tal proporção de crescimento de suas despesas educacionais não é suficiente para eliminar as desigualdades existentes entre diferentes municípios, diferentes estados e diferentes regiões. A tabela 3.16 mostra o gasto por aluno por nível de ensino e por região do país, permitindo a comparação com o gasto médio do país.

**Tabela 3.16 - Gasto Público por Aluno por Nível de Ensino
Brasil e Regiões Geográficas - 1995-1999**

R\$ 1,00

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

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

Nota:

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

(2) Valores constantes pelo IGP-DI-FGV

O gasto público médio por aluno do ensino obrigatório era, em 1999, de R\$ 1.278,00. Entretanto, na Região Nordeste, esse índice era 26,7% menor e, na Região Norte, era quase 18% menor. Enquanto isto, na Centro-Oeste, o gasto por aluno do Ensino Fundamental era 21,4% superior à média nacional. Na Região Sudeste, a média do gasto por aluno era 19,5% superior à média do país. Esses números confirmam a desigualdade educacional brasileira, pois as Regiões que têm os menores indicadores de gasto por aluno são exatamente as regiões mais pobres. Nem mesmo o fato da Região Sudeste, que concentra a maior parte da riqueza nacional, apresentar apenas o segundo melhor gasto por aluno do Ensino Fundamental, derruba as evidências desta constatação.

Chama a atenção, porém, a redução da diferença entre a Região que tem o menor gasto por aluno e a que tem o maior. Enquanto o gasto por aluno da Região Sudeste, em 1995, era 95% maior que o da Região Nordeste, em 1999, o gasto da Região com a maior média – a Centro-Oeste - em relação à Região com a menor – a mesma Região Nordeste - havia caído

para 65,6%. Ressalte-se que estas diferenças diminuíram também na Educação Infantil e no Ensino Médio, como é possível deduzir dos números da tabela acima. Entretanto, a redução da diferença no gasto por aluno entre as diferentes Regiões se deveu muito mais à diminuição do gasto por aluno nas regiões mais ricas, do que no aumento nas Regiões mais pobres. O caso da Educação Infantil é exemplar: enquanto na Região Sudeste, os gastos por aluno diminuíram 22,7%, na Região Nordeste cresceram apenas 16,4%.

A subvinculação de 60% dos recursos constitucionais dos estados e municípios exclusivamente para o Ensino Fundamental não parecem ter provocado alterações significativas nos gastos educacionais nesta etapa da educação em relação aos gastos totais. A aprovação da EC 14/96 e da Lei 9.424/96, que regulamentou a EC, eram anunciadas como mecanismos destinados a aumentar a proporção dos gastos na educação obrigatória. Esta expectativa, no entanto, não se confirmou, como se verifica na tabela 3.17, que mostra que estas proporções permaneceram praticamente inalteradas entre os anos de 1995 – anterior ao novo ordenamento jurídico – e 1999 – posterior à entrada em vigor da nova legislação. Ao contrário, observa-se uma redução de um ponto percentual na proporção dos gastos com Ensino Fundamental entre 1995 e 1999.

**Tabela 3.17 - Gasto Público por Nível de Ensino
Brasil - Anos escolhidos**

Valores em R\$ 1.000,00

	1995		1999	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Educação Infantil	7.377.152	11,06	7.114.837	9,27
Ensino Fundamental	39.573.648	59,34	44.751.348	58,32
Ensino Médio	6.293.587	9,44	8.501.052	11,08
Ensino Superior	13.450.712	20,17	16.365.167	21,33
Total	66.695.099	100	76.732.404	100

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

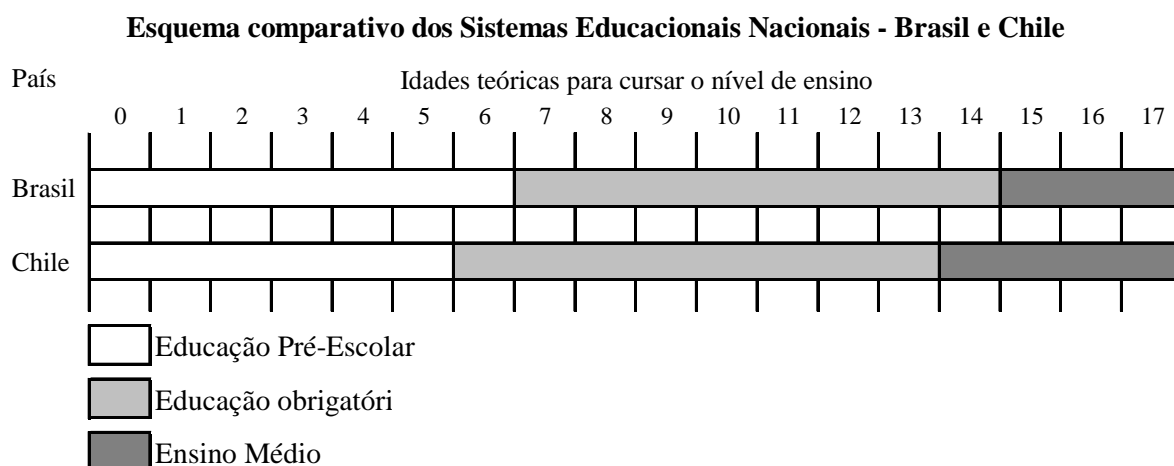
Nota: Atualizados para 2004 pelo IGP-DI da FGV

O processo de descentralização da oferta educacional no Brasil foi realizado de maneira efetiva, portanto, após a metade da década de 90, quando os municípios foram induzidos a assumir – juntamente com os estados - a responsabilidade pelo atendimento do Ensino Fundamental. No entanto, esse movimento, próprio do Ensino Fundamental – que também se efetivou na Educação Infantil -, não se repetiu no Ensino Médio, etapa na qual os

estados assumiram preponderância na garantia do atendimento. O período estudado revela ainda o crescimento da importância da esfera pública no atendimento educacional brasileiro, com a atrofia das matrículas privadas em todos os níveis de ensino. A mesma importância conferida aos municípios para o atendimento educacional se deu em relação aos gastos públicos educacionais que, apesar do crescimento regular em todos os níveis de governo, tiveram sua responsabilidade maior transferida aos municípios. Apesar das mudanças realizadas no final dos anos 1990 terem reduzido as diferenças do gasto por aluno entre as regiões, a desigualdade educacional é flagrante, produto, é claro, da desigualdade crescente da sociedade brasileira.

4 – A FORÇA DOS MARES: FRONTEIRAS ENTRE O PACÍFICO E O ATLÂNTICO

Os sistemas educacionais chileno e brasileiro guardam uma série de semelhanças e algumas poucas diferenças. Primeiramente, do ponto de vista da obrigatoriedade, ambos possuem⁵⁸ 8 anos de escolarização obrigatória, apesar do Chile iniciar a obrigatoriedade aos seis anos e o Brasil aos sete. O esquema comparativo apresentado a seguir mostra as diferenças e semelhanças mais relevantes.



Fonte: Adaptado e corrigido de MERCOSUR. Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 2001, s/d. Disponível em <www.mineduc.cl> Acesso em: 01 mai 2005.

Podemos identificar a partir dele que, enquanto o Ensino Médio brasileiro tem 3 anos de duração, no Chile prolonga-se por quatro anos, dividindo-se em Humanista e Técnico-Profissional, sendo que este último, nos primeiros dois anos, também tem caráter geral. Esta divisão não ocorre, do mesmo modo, no caso brasileiro, embora, no período de 1980 a 1997, os cursos de 2º grau pudessem comportar, concomitantemente, uma formação geral e profissional, essa última com diversos níveis de abrangência.

Portanto, se considerarmos o conceito de Educação Básica, próprio da educação no Brasil, que reúne Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, ambos os sistemas se prolongam por 18 anos, no entanto, o sistema chileno antecipa o início da Educação Geral Básica, obrigatória, para os seis anos de idade.

⁵⁸ A afirmação refere-se ao período estudado, pois, em maio de 2003, foi promulgada a Reforma Constitucional que estendeu a obrigatoriedade e a gratuidade da educação chilena ao Ensino Médio, que é garantido até os 21 anos de idade. Igualmente, no Brasil, em 16 de maio de 2005, entrou em vigor a Lei n.º 11.114/2005, que tornou obrigatória a matrícula de crianças de 6 anos no Ensino Fundamental, ampliando assim, a obrigatoriedade escolar brasileira para 9 anos de escolaridade.

Um segundo aspecto a ser destacado, e que confere diferenças substanciais aos dois sistemas, é o mecanismo de financiamento educacional. A principal diferença pode ser resumida no contraponto entre financiamento **da oferta** e financiamento **da demanda**. O sistema chileno, durante todo o período estudado, financia a demanda educacional, enquanto o sistema brasileiro financia a oferta. Mas qual a diferença entre estas duas formas de financiamento? O financiamento da oferta supõe a garantia de recursos públicos para o custeio das escolas e dos órgãos da administração do sistema, além do pagamento dos trabalhadores da educação, através de dotações orçamentárias que são fixadas, utilizando-se ou não critérios objetivos. Portanto, é prevista uma quantidade de recursos para fazer frente ao desenvolvimento das políticas educacionais. O financiamento da demanda supõe a fixação, a partir de critérios objetivos, de valores a serem transferidos às famílias ou às escolas ou aos responsáveis pela gestão das escolas, de uma quantidade de recursos correspondente ao número de alunos atendidos.

O sistema brasileiro financia a oferta, estabelecendo a obrigatoriedade da utilização de um percentual mínimo das receitas fiscais dos diferentes níveis de governo, na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Até fins de 1983, apenas os municípios eram obrigados a destinar parte de suas receitas para a educação, o que foi alterado por uma Emenda Constitucional que obrigou também a União e os estados a destinarem parte de suas receitas à educação. No entanto, a partir da metade dos anos 90, o sistema brasileiro possui elementos que são próprios do financiamento da demanda. O primeiro e mais importante deles é o FUNDEF, que pode ser compreendido como um sistema híbrido, constituído com parte dos recursos da vinculação constitucional, no entanto, distribuído utilizando-se critérios objetivos de atendimento a número de alunos. Do mesmo modo, programas do MEC, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), usam, para a definição da quantidade de recursos a ser transferida para cada escola, o critério objetivo do número de alunos.

Aqui começam a ganhar importância as diferentes formas de governo. O sistema de financiamento brasileiro é mais compreensível num Estado Federal, pois a responsabilidade pela oferta educacional, associada à autonomia dos governos subnacionais, dá a estes um grau de responsabilidade muito maior que num Estado Unitário como é o caso do Chile. Governos locais que tenham a prerrogativa de arrecadar, a responsabilidade pelo atendimento e o direito de legislar, como componentes da autonomia administrativa conferida pela Federação, para fazer uso dessas prerrogativas sem que os conflitos próprios da Federação se acentuem, devem ter suas ações limitadas ou determinadas pela legislação geral.

4.1 DESCENTRALIZAÇÃO DA OFERTA EDUCACIONAL

Chama a atenção, inicialmente, o crescimento diferenciado da matrícula nos casos brasileiro e chileno. Enquanto no Chile, entre 1980 e 2000, as matrículas da Educação Parvulária, Geral Básica e Média, somadas, cresceram 23,4%, no Brasil este crescimento foi de 80,6%. As características diferenciadas da expansão perdem força quando se limita a observação ao ensino obrigatório nos últimos dez anos estudados. Nesse período, enquanto as matrículas da Educação Geral Básica no Chile cresceram 18,3%, no Brasil, as matrículas do Ensino Fundamental ampliaram 22,3%.

Este quadro se explica, em boa medida, pelas taxas de atendimento educacional dos dois países no final dos anos 70, bem como pela evolução deste indicador ao longo das duas últimas décadas do século XX.

Os dados da Tabela 4.1 permitem entender a amplitude do crescimento da matrícula brasileira nos vinte anos estudados, do mesmo modo que servem para compreender a diminuição do ritmo de crescimento nos anos 90.

**Tabela 4.1 - Taxas de Atendimento Educacional(1)
Brasil e Chile - Anos Escolhidos**

	1980	1985	1990	1995	2000
Brasil	81,06	81,84	91,58(1)	90,2(2)	94,73
Chile	95,27(3)	94,00	94,00	95,71	97,00

Fonte: Brasil - 1980-1985-1991 - MEC. SEDIAE. INEP. Estatísticas da Educação no Brasil. Brasília, MEC, 1996.

Brasil - 1996-2000 - população IBGE e matrículas INEP-MEC

Chile - MINEDUC. Compendio de Información Estadística - Años 1997 e 2000.

(1) Taxa de atendimento educacional de crianças na idade escolar obrigatória. No caso do Chile, de 6 a 13 anos e no Brasil de 7 a 14 anos de idade.

(2) 1991

(3) 1996

(4) 1982

A matrícula obrigatória no Chile tinha menos a crescer que no Brasil, pois partia de um patamar tão mais avançado em termos do atendimento às crianças de 6 a 13 anos de idade. Enquanto o Chile tinha 95,27% de sua população de 6 a 13 anos matriculada, o Brasil ostentava números bem mais modestos, 81,06%. Em 10 anos, o atendimento às crianças em idade de escolarização obrigatória cresceu mais de dez pontos percentuais, aproximando-se bastante dos chilenos, o que explica o fato de que, enquanto a matrícula do Ensino Fundamental deu um salto de 29% entre 1980 e 1991, cresceu 22% entre 1991 e 2000. Com

todo o crescimento, a taxa de atendimento fechou o século XX, no Chile, bem acima do Brasil: 97 contra 94,7%.

Uma importante amostra da diferença conferida à escolarização por brasileiros e chilenos é quanto à obrigatoriedade escolar. Enquanto no Chile, em 1929, o ensino obrigatório já era de seis anos, no Brasil, oscilou de quatro a cinco anos entre os anos de 1940 a 1970 e, apenas em 1971, passou de cinco para oito anos.

Do ponto de vista da descentralização, são poucas as semelhanças e muitas as diferenças. Um primeiro aspecto que deve ser ressaltado é que o sistema educacional chileno era, ao final dos anos 70, fortemente centralizado. O Governo Central, através do MINEDUC, detinha, em 1981, 78% das matrículas totais chilenas e não havia atendimento dos governos locais, um quadro bastante diferente do Brasil, que tem um histórico de atendimento à Educação concentrado nos governos estaduais e municipais, que possuíam, em 1980, o controle de mais de 86% das matrículas obrigatórias.

Ainda assim, é possível dizer que tanto o Brasil quanto o Chile passaram por processos de descentralização da matrícula entre níveis de governo e do Estado para a sociedade civil.

No Chile, o MINEDUC transferiu todo o controle das suas escolas para as municipalidades e, no Brasil, a transferência das matrículas obrigatórias, entre níveis de governo, se deu, essencialmente, dos estados para os municípios. Entre 1981 e 1986, o MINEDUC transferiu todos os estabelecimentos de ensino fiscais para as municipalidades. No Brasil, a descentralização foi mais paulatina, inclusive com crescimento da centralização nos estados até o final dos anos 90. Posteriormente, os municípios foram aumentando sua participação no atendimento e, em especial, após as reformas da metade dos anos 90, passaram a ter uma participação maior que os estados na oferta da Educação obrigatória. Portanto, no período anterior às reformas, os governos locais chilenos não tinham responsabilidade pelo atendimento educacional, diferente do Brasil onde, apesar da menor importância relativa, os municípios sempre compartilharam esta responsabilidade com os estados.

Do ponto de vista do Estado para a sociedade civil, as diferenças da descentralização chilena ficam mais evidentes. No Brasil, as escolas privadas perderam importância no atendimento educacional nos últimos 20 anos. Sem dúvidas, o Ensino Fundamental foi onde

as escolas particulares tiveram a menor redução de sua participação na oferta, caindo de 12,82% do atendimento total, em 1980, para 8,93 em 2000. Nas outras etapas, no entanto, a participação proporcional das matrículas privadas despencou, caindo pela metade na Pré-Escola, e mais ainda no Ensino Médio, de 46,5% para 14%.

No Chile, ao contrário, a participação privada na educação cresceu muito no anos 80 e 90. Se considerarmos as matrículas particulares subvencionadas e as particulares que têm o pagamento feito exclusivamente pelas famílias, esta participação mais que dobrou entre 1981 e 2000, passando de 22% para 46%. É importante verificar que a maior proporção deste crescimento se deu nos anos 80, no entanto continuou crescendo nos anos 90 e, durante os governos da democracia, o crescimento das particulares pagas foi maior que durante a ditadura militar. Pelas especificidades deste estudo, é necessário lançar um olhar sobre as matrículas das escolas particulares que recebem subvenção do Estado. Entre 1981 e 2000, o crescimento da matrícula dessas escolas levou-as de 15,14% da matrícula total para 35,8%, tornando-se, pois, as principais responsáveis pela queda do atendimento público à educação.

4.2 A DESCENTRALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL

Uma observação preliminar à descentralização do financiamento educacional nos dois países estudados é quanto à evolução dos gastos públicos verificada no período. O Brasil não dispõe de base de dados que permita avaliar os gastos apenas nas etapas educacionais anteriores ao Ensino Superior. Com essa ressalva, podemos verificar que o Brasil teve um crescimento nos gastos públicos bem menor que o Chile, no entanto, obedeceu a uma trajetória de crescimento mais regular ao longo dos vinte anos. Se o Chile aumentou em mais de 210% seus gastos públicos entre 1980 e 2000, nos primeiros dez anos este aumento foi de 8,4%. Diferente disto, o Brasil aumentou em 140% seus gastos, distribuídos em 44% de crescimento entre 1980 e 1990 e, 66% entre 1990 e 2000.

Necessário dizer que os dados do Brasil são bem menos confiáveis que os dados chilenos, em função da multiplicidade de fontes, bem como da dificuldade de controle dos gastos dos estados e dos mais de 5.500 municípios existentes em cada canto do país.

Como mostra a tabela 4.2, ganha relevância analisar o gasto público como proporção do PIB, identificando, assim, se o gasto público com educação acompanhou a curva de crescimento econômico entre 1980 e 2000.

**Tabela 4.2 - Gastos em Educação como proporção do PIB
Brasil e Chile - Anos escolhidos**

	1980	1986	1990	1995	1999
Brasil	2,13	2,68	3,70	3,83	4,26
Chile	4,63	4,13	2,89	3,23	4,02

Fontes:

Brasil-1980 – Anuário Estatístico do Brasil do IBGE de 1981 (Gastos na Função educação e cultura).

Brasil-1986 – MARQUES, Antônio Emílio. Despesas governamentais com educação: 1986-1990. Brasília, IPEA, TD n° 243, 1991.

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

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

Chile - COLÉGIO DE PROFESORES DE CHILE. Estudio de financiamiento de la educación en Chile. Santiago: 2001. (Estudo elaborado por CENDA a partir de dados do MINEDUC).

Uma primeira questão que chama a atenção é que, embora o Chile tenha feito um aumento do gasto público muito maior que o Brasil, houve uma diminuição na proporção gasto/PIB. A redução mais importante, no entanto, foi verificada nos anos 80, decrescendo de 4,63% para 2,89%, recuperando-se parcialmente nos anos 90, até alcançar 4,02 em 1999. O Brasil, diferentemente, dobrou seu gasto como proporção do PIB e de forma paulatina, acompanhando o crescimento também gradual da cobertura educacional.

Um dado importante relativiza em muito qualquer conclusão acerca deste indicador. Entre 1992 e 2001, o PIB chileno cresceu, em média, 5,5% a cada ano, enquanto o brasileiro cresceu apenas 2,7%, o que permite concluir que o maior crescimento da proporção dos gastos brasileiros se deve, em parte, ao crescimento menor de nosso PIB no período estudado. Outro dado que acentua esta conclusão é que, no período de 1992 a 2001, o PIB *per capita* do Chile cresceu, em média, 4,0% anuais, enquanto o do Brasil, apenas 1,3%.

O sistema de subvenção da matrícula do Governo Central, através do MINEDUC, associado à menor participação dos governos locais na divisão da receita fiscal, faz da educação chilena um sistema *sui generis*, pois, apesar das comunas terem a gestão das escolas, têm uma participação pequena nos gastos. Enquanto as municipalidades tinham 53% das matrículas totais em 2000, só participavam com 4,52% dos gastos públicos. Evidente que a cobertura do MINEDUC, através das subvenções, é a fiança que as municipalidades precisam para garantir a continuidade da oferta educacional. Considerando, então, que o valor da subvenção cresceu em termos reais, 80%, e que o gasto total com subvenções cresceu

numa proporção muito superior às matrículas assumidas pelas municipalidades⁵⁹, é possível concluir que a quantidade de recursos disponíveis para as municipalidades cresceu, no período entre 1980 e 2000, numa proporção superior à responsabilidade pelo atendimento educacional.

No Brasil, a situação é oposta. São os governos subnacionais que têm a maior responsabilidade no financiamento educacional. Em 1999, os estados brasileiros participavam com 44,5% dos gastos públicos educacionais do país, enquanto os municípios contribuíam com 38,8%. No mesmo sentido, foram os municípios que tiveram o maior aumento proporcional de seus gastos, num salto de 14,2% em 1980 para 38,84% dos gastos públicos totais em 1999. Do mesmo modo que no Chile, os municípios brasileiros, nos vinte anos estudados, aumentaram seus gastos educacionais numa proporção muito superior à responsabilidade que passaram a assumir com a garantia da educação: os gastos dos municípios em educação cresceram seis vezes e meia enquanto que a matrícula na educação básica nas redes municipais teve um incremento de 146,9%. Os estados não chegam a apresentar um quadro oposto a esse dos municípios, pois suas matrículas cresceram 68%, enquanto seus gastos tiveram um crescimento de 73,7%.

Se compararmos a proporção das matrículas nos principais níveis de escolaridade com o peso dos gastos nestes mesmos níveis no ano de 2000, os números referentes ao Chile possibilitam duas importantes constatações. As matrículas na Educação Geral Básica representam 67,92%⁶⁰ das matrículas totais, enquanto os gastos públicos neste nível de ensino representam 61,18%. Em contrapartida, na Educação Pré-Escolar, as matrículas representam 7,1% do total, enquanto os gastos corresponderam a 8,4%, mesma tendência do Ensino Médio, onde as matrículas correspondem a 23,2% contra 24,15% da proporção dos gastos.

No Brasil, este peso é bem diferente. Em 2000, enquanto 67,3% das matrículas públicas são no Ensino Fundamental, apenas 58,3% dos gastos públicos são na Educação obrigatória. Enquanto no Chile o gasto na Educação Parvulária e no Ensino Médio é maior que as matrículas, no Brasil esse quadro só se repete na Pré-Escola, que tem 6,89% das matrículas públicas contra 9,27% dos gastos. As matrículas do Ensino Médio correspondem a

⁵⁹ Após a conclusão da transferência das escolas fiscais para as municipalidades, em 1986, até o ano de 2000, as matrículas das municipalidades aumentaram 21%. No mesmo período, os gastos com subvenção cresceram 216%.

⁶⁰ Somadas as matrículas públicas e semi-públicas, sendo que estas últimas incluem as matrículas das escolas particulares subvencionadas e das corporações.

14,56% do total, enquanto os gastos com esta etapa representam apenas 11%. Contudo, a estimativa da situação brasileira pode estar distante da realidade, uma vez que estados e municípios, na sua contabilidade governamental, muitas vezes, lançam no Ensino Fundamental gastos que efetivamente são de outras etapas.

Outro aspecto que ganha relevância, na comparação entre Brasil e Chile, é a equalização das oportunidades educacionais oferecidas às crianças e jovens de diferentes regiões com diferentes graus de desenvolvimento. O estudo do Chile mostra que as diferenciações introduzidas no valor da subvenção às regiões mais pobres e/ou com menor densidade populacional geram possibilidades efetivas de reduzir as desigualdades educacionais potenciais entre as diferentes populações chilenas. No entanto, há que se destacar que o pagamento pelas famílias de mensalidades a escolas que recebem a subvenção educacional do Governo tem o efeito inverso, ressaltam as diferenças econômicas em relação às oportunidades educacionais. Uma questão que tem especial significado quanto a isso, e que demonstra as perversidades do mercado educacional, é que as escolas particulares subvencionadas não se interessam em ofertar educação nas regiões mais pobres e menos povoadas do Chile.

No Brasil, ao contrário, os dados mostram que as regiões mais pobres são exatamente as que dispõem de menos recursos por aluno em todos os níveis de ensino, como mostra a tabela 3.16, comentada no capítulo anterior.

O crescimento do atendimento privado em detrimento do público, identificado e comentado, no item 4.1, como uma das características da descentralização educacional chilena, se explica em grande medida pelos mecanismos que aquele sistema guarda em termos de diferenças com o Brasil. No período estudado, no Brasil, o ordenamento constitucional-legal do setor da educação restringiu a utilização de recursos públicos para o financiamento das escolas particulares. Não há, em nosso país, com exceções é claro, um benefício público que possibilite o crescimento das escolas privadas. Aqui, ou as escolas são públicas ou são particulares. Entre as particulares, há uma categoria – instituições que não tenham finalidade lucrativa – que pode receber recursos públicos, contudo, essa possibilidade é bastante limitada e apontada, pela legislação, como transitória nos casos em que não há oferta pública suficiente. No Chile, ao contrário, as escolas são públicas – aquelas administradas pelas municipalidades – ou são particulares – aquelas financiadas exclusivamente pelas mensalidades pagas pelos pais. No entanto, entre estas duas dependências, existem as escolas

que podemos denominar de semi-públicas (ou semi-particulares), por receberem recursos do Estado para garantir a matrícula dos alunos. Outro fator que dá especial significado a esta realidade é que estas escolas, além de receber subsídio público, podem cobrar mensalidades aos pais, num sistema onde, num mesmo estabelecimento, para um mesmo aluno, se misturam, na garantia da sua escolarização, dinheiro público e dinheiro privado (das famílias).

4.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS REFORMAS E SEUS CONTEXTOS

As ditaduras instaladas no Chile e no Brasil, aparentemente, fizeram dois movimentos distintos para o controle do Estado. Enquanto no Brasil houve uma centralização das decisões e das políticas no âmbito do Governo Central, no Chile, o governo da Junta Militar apoiou suas políticas sociais num movimento de descentralização e de transferência das mesmas para poderes locais ou para as mãos de particulares. Esse movimento foi acompanhado daquilo que é chamado de desconcentração: a criação, com a conseqüente transferência, de estruturas de poder regionais e locais, com a proclamada intenção de aproximar o controle das políticas de governo dos beneficiados.

A desconcentração levou, portanto, a que o MINEDUC assumisse atribuições que, há bem mais tempo, faziam parte do rol de responsabilidades do MEC, muito antes das reformas serem desencadeadas por aqui. As funções de assistência, regulação e controle, assumidas pelo MINEDUC após 1981, já eram desempenhadas pelo MEC, muito antes disso, em função da forma Federativa de organização do Estado brasileiro, extensiva à educação.

Outro aspecto que merece comparação são as condições político-institucionais para a realização das mudanças. Os chilenos não foram abalados no plano político, nos últimos vinte anos do século XX, da mesma forma que os brasileiros. Enquanto no Chile, após a ditadura, constituiu-se uma coalizão de partidos, que se autodenominam de centro-esquerda, que já governa o Chile há 15 anos, no Brasil este período foi marcado pela derrocada da ditadura, a conciliação política da Nova República, a eleição e o *impeachment* de Collor, até que a eleição de Fernando Henrique Cardoso e o Plano Real fossem capazes de criar uma hegemonia política suficiente para a realização das mudanças que já eram requeridas pelo mercado e pelos países capitalistas centrais há muito tempo.

Isso pode explicar a aplicação tardia no Brasil das chamadas reformas educacionais, aqui colocadas em prática apenas a partir da metade dos anos 90, enquanto no Chile, entre a ditadura e os governos da *Concertación*, as políticas tiveram não apenas continuidade, mas,

principalmente, foram acentuadas com o aperfeiçoamento do sistema de subvenções e, principalmente, com a liberalização do financiamento *compartido*. A hipótese deste trabalho é que os governos da democracia estiveram permanentemente pressionados pelos dois pólos em que se constituiu a política chilena, não apenas após a ditadura, mas desde um período mais remoto da história chilena, naquilo que Sader (1991) chamou de “polarização entre revolução e contra-revolução”, aqui simplificadas pela disputa entre aqueles que desejam mudanças e aqueles que querem conservar as práticas políticas que foram desencadeadas na ditadura. Os governos da democracia precisaram, para ganhar legitimidade social, fazer concessões à sociedade, o que justifica a ampliação dos gastos públicos educacionais bem como as políticas de diferenciação positiva concedida à subvenção. Conservar a forma de financiamento, com seus fundamentos na política neoliberal dos militares, e acentuá-la, com a liberalização do financiamento *compartido*, por exemplo, foi a outra via de concessões dos partidos da *Concertación*, uma maneira de acalmar e acomodar as pressões dos grupos privados e dos militares que estiveram reunidos nos governos da ditadura.

No período estudado, ao contrário do Chile, o Brasil passou por diferentes momentos em sua política educacional. Desde o movimento pela expansão e manutenção da oferta de Educação Básica, iniciado ainda no período da ditadura, passando pelos movimentos que pretenderam descentralizar as políticas educacionais, próprios da redemocratização do Estado brasileiro, a partir da metade dos anos 1980, até o advento das políticas neoliberais iniciadas ainda no Governo Collor de Mello. Neste último período, novamente diferente do Chile, que estimulou muito mais a privatização do atendimento educacional, ganha força a idéia do financiamento público da escola pública, no entanto, a partir do estímulo a um modelo de escola eficiente, produtivista, de administração gerencial. É nesse contexto que ganham relevância políticas de financiamento orientadas pelos fundamentos da *public choice*, as quais mesmo não chegando a constituir-se em sistemas de *vouchers*, se fundamentam na idéia de que “os fundos acompanham as crianças” (WEST, 1998), como o FUNDEF e o PDDE.

REFERÊNCIAS

LEGISLAÇÃO

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

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.**

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 17 de outubro de 1969.**

_____. **Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.**

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.**

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.**

_____. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.**

_____. **Emenda Constitucional N° 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ADCT.

_____. **Emenda Constitucional N° 24, de 01 de dezembro de 1983.** Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

_____. **Lei N° 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____. **Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

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

_____. **Lei N° 9.766, de 18 de dezembro de 1998.** Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências.

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição N° 233, de 1995, do Poder Executivo. Modifica o artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

LIVROS, ARTIGOS E TESES

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma política e federalismo. Desafios para a democratização brasileira. In: VANNUCHI, Paulo; BENEVIDES, Maria Victoria; KERSCHE, Fábio (orgs). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 225-265.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.

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

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Editora Autores Associados, 2001.

BAEZA f., Rodrigo. Los Ingresos Municipales. In: **Serie Estudios Municipales**. Santiago (CL): Corporación de Promoción Universitaria, Programa de Capacitación em Políticas Sociales, 1993, p. 125-190.

BAGIOLI G., Raúl. Estado y Proyecciones de las Rentas Municipales. In: **Serie Estudios Municipales**. Santiago (CL): Corporación de Promoción Universitaria, Programa de Capacitación em Políticas Sociales, 1993, p. 225-262.

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

BORON, Atílio A. Os “novos leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs). **Pós-Neoliberalismo II. Que Estado para que democracia?** Rio de Janeiro: Editora Vozes/CLACSO, 1999. p. 7-67.

BRASIL. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2003**. Brasília: Estudos Tributários nº 13, dez. 2004.

CAMARGO GIL, I-Juca-Pirama. **O mito da descentralização do ensino: o caso chileno**. São Paulo: USP, 2000. 192 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

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

_____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

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

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

CEPAL; UNESCO. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**. Santiago (CL), 1993.

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

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

COSSE, Gustavo. *Voucher* educacional: nova e discutível panacéia para a América Latina. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 118, p. 207-246, mar. 2003.

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

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

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

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

DICIONÁRIO DE ECONOMIA. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

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

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da política de financiamento da Educação Básica brasileira: continuidade e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)**. Porto Alegre: UFRGS, 2001. 392 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FIORI, José Luís. O Federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995a. p.19-38.

_____. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995b.

_____. Neoliberalismo e políticas públicas. In: _____. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. P. 201-213.

_____. Washington consensus. In: _____. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 84-87.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

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

GOERGEN, Pedro L. Educação comparada: uma disciplina atual ou obsoleta? **Pro-posições**, Campinas, UNICAMP-FE, n. 6, p. 5-20, dez. 1991.

GONZÁLEZ, Pablo. Financiamento da Educação no Chile. In: **Financiamento da Educação na América Latina**. Rio de Janeiro: PREAL/Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 159-185.

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

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

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1989.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. Estudos comparados nas análises sobre política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo(orgs.). **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez Editora/PUC-SP, 2003. p. 113-135.

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

LAMARA, Norberto Fernández; AGUERRONDO, Inês. Las reformas de la educación en América Latina: análisis de algunos procesos nacionales. In: RAMA, Germán W.(org.). **Mudanças educacionais na América Latina: situações e condições**. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 1983. p. 233-278.

LEAL, Alejandra Iturrieta; CASTRO, Guillermo Williamson. El proyecto educacional autoritário del régimen militar chileno. **Pro-Posições**, Campinas, UNICAMP-FE, n. 6, p. 87-104, dez. 1991.

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

MÉSZÁROS, István. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo editorial, 2002.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. As incomparáveis virtudes do mercado: Políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK,

Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Editora Autores Associados, 2000. p. 13-42.

_____. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: SENAC Editora, 2001.

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

MOULIAN, Tomás. **Chile Actual: anatomia de un mito**. Chile: Arcis Universidad, 1997.

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

OCDE. **Chile**. Revisão de políticas nacionais de educación. Paris e Ministerio de Educación, Chile, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. Um Governo de (Contra-)Reformas. In: SADER, Emir et al. **O Brasil do Real**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1996. p. 93-111.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A educação na Assembléia Constituinte de 1946. In: Fávero, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)**. Campinas, Editora Autores Associados, 1996.

PEREYRA, Miguel A. *et al.* **Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para um nuevo programa de la educación comparada**. Barcelona (ES): Ediciones Pomares-Corredor, 1996.

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

REIMERS, Fernando. Deuda externa y desarrollo: implicaciones para el financiamiento de la educación en América Latina. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, MEC/INEP, v. 71, n. 169, p. 232-261, 1990.

REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs estão fora de lugar. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, IUPERJ, vol. 39, nº 2, p. 195-211, 1996.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 1999.

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

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

SAVIANI, Dermeval. Neo-liberalismo ou pós-liberalismo? Educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina. In: **Coletânea CBE (Conferência Brasileira de Educação), Estado e Educação**. Campinas: Papirus/CEDES; São Paulo: ANDE/ANPED, 1992. p. 9-29.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

_____. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Editora/Ação Educativa/PUC-SP, 1996. p.15-40.

VELEDA, Cecília. **Mercados educativos y segregación social: las clases medias y la elección de la escuela en el conurbano bonaerense**. Buenos Aires (AR), CIPPEC. Documento de Trabajo nº 1, ago. 2003. Disponível em: <<http://cippec.org/espanol/educacion/publicaciones.html>> Acesso em 30 mai. 2004.

WEST, Edwin G. **Um Estudo sobre os princípios e as práticas dos vales-educação**. Santiago (CL): Preal, 1998 (Documentos, 12). Disponível em: <http://www.preal.cl/public-dtindex.php> Acesso em: 21 abr. 2004.

ZEMELMAN, Hugo. Algunas reflexiones metodológicas a partir del problema de las investigaciones comparativas. In: KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo (orgs.). **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez Editora/PUC-SP, 2003. p. 83-103.

SÍTIOS NA INTERNET

www.iipe-buenosaires.org.ar

www.inep.gov.br

www.mineduc.cl

www.preal.cl

www.sciello.br

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BIANCHETTI, Gerardo. Los nuevos procesos de reestructuración social de inspiración neoliberal: apuntes para el análisis de las Políticas Educativas del Menemismo. **Contexto e Educação**, Ijuí, UNIJUÍ, n. 41, p. 79-99, jan./mar. 1996.

BALDIJÃO, Carlos Eduardo. **Orçamento Geral da União: Educação**. Brasília: Partido dos Trabalhadores/Assessoria Técnica, s/d.

BRASIL. **Plano Diretor de Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

CHESNAIS, François. Capitalismo de fim de século. In: COGGIOLA, Osvaldo (Org.). **Globalização e socialismo**. São Paulo: Xamã. p. 7-34.

DEMANGE, Nilson Joseph. Modernidade e educação na América Latina. **Pro-Posições**, Campinas, UNICAMP-FE, n. 6, p. 21-30, dez. 1991.

ESCOBAR, Patricio. **La situación de los docentes en Chile**: Un acercamiento a las condiciones laborales del sector. Santiago: Colégio de Profesores de Chile, jul. 2003 (mimeo).

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Editora/Ação Educativa/PUC-SP, 1996. p. 229-251.

KISILEVSKI, Marta. **Federalismo y educación**: um espacio histórico de pugnas distributivas. Buenos Aires: FLACSO, Tesis de Maestria – Educación y Sociedad, Faculdades Latino-Americanas de Ciências Sociais, s/d.

KRAWCZYK, Nora. Educación y sociedad em Argentina. **Pro-Posições**, Campinas, UNICAMP-FE, n. 6, p. 38-54, dez. 1991.

LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO, Ademar. **O Desmonte da Nação em Dados**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. A (in)efetividade da lei na América Latina. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 51, p. 37-62, jul. 1998.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

PINHEIRO, Maria Francisca Sales. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 255-292.

SARLO, Beatriz. Argentina: nada será como antes. **Novos Estudos**, São Paulo, CEBRAP, n. 61, p.41-56, nov. 2001.

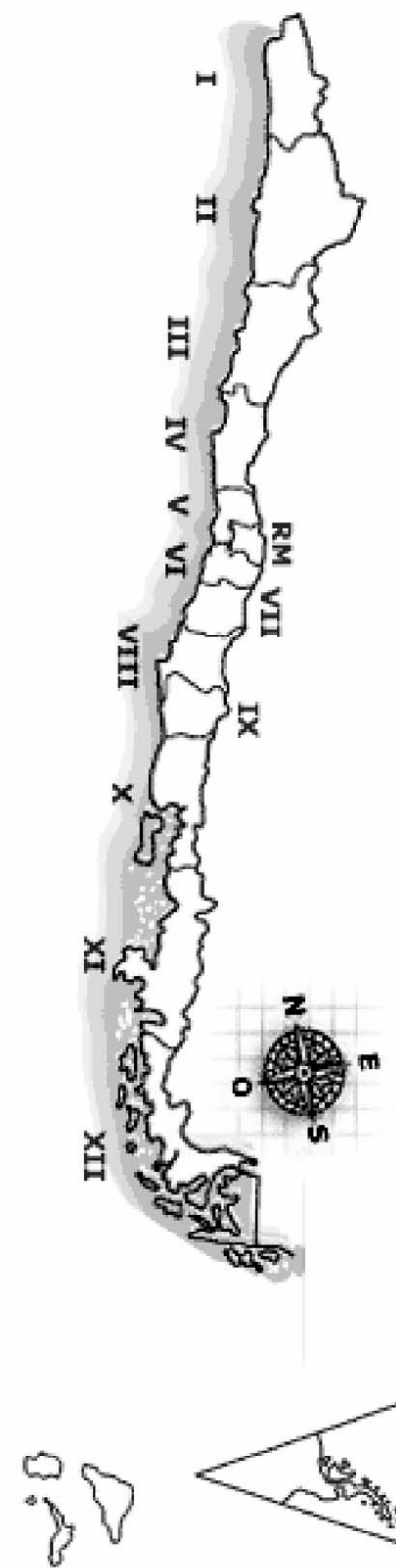
SIMÓN, Javier; MERODO, Alicia. Apuntes sobre el processo de (des)centralización educacional en la Argentina. Del Estado prestador de servicios al Estado regulador. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão Democrática da Educação**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. p. 141-173.

TEDESCO, Juan Carlos. Elementos para un diagnostico del sistema educativo tradicional en America Latina. In: RAMA, Germán W.(org.). **Mudanças educacionais na América Latina: situações e condições**. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 1983. p. 85-121.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1992.

ANEXO

Chile Regional



REGIÃO I – Tarapacá (possui 3 províncias e 11 comunas)
 Capital: Iquique; Superfície: 59.099,1 km²; População: 428.594 habitantes (Censo 2002); Densidade: 7,2 (hab/km²); Principais atividades econômicas: Minério de cobre, turismo, pesca e indústria manufatureira

REGIÃO II – Antofagasta (possui 3 províncias e 9 comunas)
 Capital: Antofagasta; Superfície: 126.049,1 km²; População: 493.984 habitantes (Censo 2002); Densidade: 3,9 (hab/km²); Principais atividades econômicas: minério de cobre – representa 57% da produção nacional do minério - e outros (ouro, prata, salitre, etc), energia e construção. O cobre produzido na região representa 57% da produção nacional.

REGIÃO III – Atacama (possui 3 províncias e 9 comunas)
 Capital: Copiapó; Superfície: 75.176,2 km²; População: 254.336 habitantes (Censo 2002); Densidade: 3,4 (hab/km²); Principais atividades econômicas: produção de minério de cobre, ouro e prata, exploração agropecuária, com destaque para a produção de uva

REGIÃO IV – Coquimbo (possui 3 províncias e 15 comunas)
 Capital: La Serena; Superfície: 40.579,9 km²; População: 603.210 habitantes (Censo 2002); Densidade: 14,8 (hab/km²); Principais atividades econômicas: produção de manganês, cobre, ferro e ouro, exportação de uva de mesa e produtos marinhos em conserva e congelados e turismo.

REGIÃO V – Valparaíso (possui 7 províncias e 38 comunas)
 Capital: Valparaíso; Superfície: 16.396,1 km²; População: 1.539.852 habitantes (Censo 2002); Densidade: 94,1 (hab/km²); Principais atividades econômicas: indústria de fumo, conserva, veículos e cimento, refinarias de minério e de petróleo, turismo, além de concentrar a principal atividade portuária do país. Na Cidade de Valparaíso encontra-se a sede do Congresso Nacional.

REGIÃO VI – Libertador General Bernardo O'Higgins (possui 3 províncias e 33 comunas)
 Capital: Rancagua; Superfície: 16.387 km²; População: 780.627 habitantes (Censo 2002); Densidade: 47,2 (hab/km²); Principais atividades econômicas: produção de frutas (maças, uvas e pêras), exploração de cobre e indústria de alimentos e cobre.

REGIÃO VII – Maule (possui 4 províncias e 30 comunas)

Capital: Talca; Superfície: 30.296,1 km²; População: 908.097 habitantes (Censo 2002); Densidade: 29,8 (hab/km²) Principais atividades econômicas: produção de madeira e de frutas para exportação.

REGIÃO VIII – Bío Bío (possui 4 províncias e 54 comunas)

Capital: Concepción; Superfície: 37.062,6 km²; População: 1.861.562 habitantes (Censo 2002); Densidade: 50,0 (hab/km²); Principais atividades econômicas: exportação de madeira, farinha de peixe e aço, além da geração de energia hidrelétrica.

REGIÃO IX – La Araucanía (possui 2 províncias e 32 comunas)

Capital: Temuco; Superfície: 31.842,3 km²; População: 869.535 habitantes (Censo 2002); Densidade: 27,2 (hab/km²); Principais atividades econômicas: exploração de madeira (pinus e eucalipto) e produção de trigo, aveia e cevada.

REGIÃO X – Los Lagos (possui 5 províncias e 42 comunas)

Capital: Puerto Montt; Superfície: 67.013,1 km²; População: 1.073.135 habitantes (Censo 2002); Densidade: 15,8 (hab/km²); Principais atividades econômicas: produção agrícola e pecuária, exploração florestal e pesca.

REGIÃO XI – Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo (possui 4 províncias e 10 comunas)

Capital: Coyhaique; Superfície: 108.494,4 km²; População: 91.492 habitantes (Censo 2002); Densidade: 0,8 (hab/km²); Principais atividades econômicas: atividades primárias de baixo desenvolvimento, dificultada pelo isolamento geográfico que gera alto custo de transporte de carga e de passageiros, dentre as quais destacam-se a produção pecuária e o turismo.

REGIÃO XII – Magallanes y Antártica Chilena (possui 4 províncias e 11 comunas)

Capital: Punta Arenas; Superfície: 132.297,2 km² (continental); População: 150.826 Habitantes (Censo 2002); Densidade: 1,1 (hab/km²); Principais atividades econômicas: produção de petróleo e gás e carbón.

Região Metropolitana de Santiago (possui 6 províncias e 52 comunas)

Capital: Santiago; Superfície: 15.403,2 km²; População: 6.061.185 Habitantes (Censo 2002); Densidade: 392,1 (hab/km²); Principais atividades econômicas: a região concentra 41,5% do PIB nacional, localiza a capital do país e desenvolve fortes setores industrial, financeiro, de serviços e comercial.