

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ –UFC  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FAGED  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**MARIA DAS DORES MENDES SEGUNDO**

**O BANCO MUNDIAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA DE  
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL:  
O FUNDEF NO CENTRO DO DEBATE**

**FORTALEZA**

**2005**

**MARIA DAS DORES MENDES SEGUNDO**

**O BANCO MUNDIAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA DE  
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL:  
O FUNDEF NO CENTRO DO DEBATE**

Tese submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor Educação Brasileira.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Susana Vasconcelos Jimenez

**FORTALEZA**

**2005**

**MARIA DAS DORES MENDES SEGUNDO**

**O BANCO MUNDIAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA DE  
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL:  
O FUNDEF NO CENTRO DO DEBATE**

Tese submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor em Educação Brasileira.

Aprovada em: 10/08/2005

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Ph.D. Maria Susana Vasconcelos Jimenez (Orientadora)  
Universidade Estadual do Ceará -UECE

---

Profa. Dra. Angélica Maria Pinheiro Ramos  
Universidade Estadual do Ceará -UECE

---

Profa. Dra. Maria Edna Lima Bertoldo  
Universidade Federal de Alagoas - UFAL

---

Prof. Dr. Luís Távora Furtado Ribeiro  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof. Ph.D. Luiz Botelho Albuquerque  
Universidade Federal do Ceará - UFC

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus filhos Bruno, André e Carla, pela ternura e amor que nos unem.

Ao Eduardo, pelo constante apoio, carinho e compreensão.

Aos meus pais José Mendes e Mirian, pela afeição e exemplo de dedicação,  
coragem e perseverança.

## AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, professora Susana Jimenez, por compartilhar comigo dessa pesquisa e pela confiança e estímulo de que podemos construir novos caminhos. Orgulha-me muito ter sido merecedora de tão grande dedicação, apoio e amizade.

Aos membros da Banca examinadora, Luís Távora, Edna Bertoldo e Luis Botelho, pela atenção e contribuições, de maneira especial, à professora Angélica Ramos, que desde a primeira qualificação colabora com valiosas sugestões e críticas fundamentais à realização deste trabalho.

Ao professor Aécio Oliveira, da Faculdade de Economia, pela contribuição na elaboração dos índices de inflação necessários à pesquisa.

Aos meus irmãos Heitor, Eriberto, Ernandi, Ângela, Corrinha, Humberto e Joelma, pelo efetivo carinho e ajuda a mim dispensado nesse e em todos os momentos da minha vida.

Aos meus sogros Olivaldo Segundo e Dona Nenen, pelo apoio, carinho e respeito ao longo da nossa convivência.

As minhas cunhadas Girlene, Sandra, Paloma, Maria Luiza, Socorrinha e Olivânia, e aos meus cunhados Osterne, Paulo, Marcelo, Luis Carlos e Roberto, pelo incentivo.

As outras mães da família: Dona Dolarice, Dona Telma, Dona Raimunda, Dona Deusa, Dona Zeimá (*inmemorian*), Dona Gilda e Dona Guilermana pelas orações.

A minha cunhada e amiga Benmunda, pela afeição e caminhada que fizemos.

Aos sobrinhos e afilhados, pela alegria e meiguice.

A amiga Jackline, pela amizade e irmandade compartilhada desde que nos conhecemos.

As amigas Antônia, Elenilce, Elvira, Maurilene, Ruth, Lucíola, Cris, Regina, Liana, Lúcia Helena, Eva e Socorro; e aos amigos Marcos e Rômulo pela atenção e amizade.

A Toinha por cuidar da nossa família;

À Fabiana (*inmemorian*), pela fé e esperança que semeou entre nós.

Ao Seu Antônio e Pedro Alves (*inmemorian*), pelos exemplos de dignidade.

Ao Núcleo Trabalho e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFC, pela oportunidade de aprofundar conhecimentos.

Ao Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário – IMO, por despertar nossos anseios de construir uma sociedade diferente da atual.

Aos colegas do Núcleo Trabalho e Educação e do IMO, pela rica convivência e aprendizado que vai além do mundo acadêmico.

A Universidade Estadual do Ceará - UECE, especialmente à Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos - FAFIDAM, que me acolheu como professora e pesquisadora.

A Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior – CAPES pela concessão da bolsa de estudos.

Aos funcionários da Coordenação do Programa de Pós-Graduação, pelas preciosas informações.

À Maria do Céu, pela revisão comprometida deste trabalho.

## RESUMO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) se torna, no discurso governamental iniciado por Fernando Henrique Cardoso, a política mais bem-sucedida no alcance a universalização do ensino público fundamental e a valorização do magistério. Nessa pesquisa, objetivamos a análise do Fundef no processo de articulação das políticas de financiamento da educação básica definida pelo Banco Mundial e organizada pela Unesco mediante uma agenda de *Educação para Todos* aos países periféricos. Nossa exposição assume o referencial teórico-metodológico da crítica marxista ao sistema do capital, à luz dos conceitos de István Mészáros sobre a crise estrutural do capitalismo. Nela, procuramos contextualizar o Fundef dentro de uma totalidade na qual estão inseridos os organismos internacionais e as suas políticas de ajuste. Analisamos documentos e relatórios estratégicos do Banco Mundial e da Unesco relacionados à educação básica, datados até 2004, com relevância para os períodos que abrangem os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). Nossa pesquisa faz inicialmente um breve resgate teórico do Estado neoliberal, tomando como fundamento as contribuições de Marx, Mészáros, Leher, Kruppa, Fonseca e outros. Tece, a seguir, o papel do Banco Mundial na resolução das políticas educacionais, destacando as declarações, metas e acordos firmados entre os países-membros da Unesco/ ONU sobre a *Educação para Todos* com realce para as Conferências Mundiais de Jomtien, Dacar, Nova Delhi, Cochabamba, Tarija e Brasília. Enfatizamos, ainda, a *Nova Estratégia de Assistência ao País* (EAP) para o Brasil, referente ao período de 2003 a 2007. Em seguida, examinamos a questão do fundo público e as reformas do Estado brasileiro, considerando as interpretações de Luiz Carlos Bresser Pereira e Francisco de Oliveira. Nossa problemática específica, o Fundef, é abordada com base nos objetivos propostos por lei (9.424/96): a valorização do magistério e a universalização do ensino fundamental, ressaltando a definição do critério custo-aluno e a municipalização dos recursos. Por fim, concluímos que o financiamento à educação básica, especificamente o Fundef, é uma política subordinada às recomendações do Banco Mundial que define a educação básica como satisfatória à inserção da classe trabalhadora ao mercado de trabalho. Certificamos que a criação do Fundef trouxe severas conseqüências à educação brasileira. A mais relevante foi a mudança do critério dos recursos vinculados à educação, transformando-os em um Fundo alicerçado no cálculo do custo-aluno mínimo. Outra foi a redução da modalidade do ensino básico, antes mais abrangente (fundamental e médio), para, exclusivamente, o ensino fundamental. Nosso estudo permite concluir que a política educacional brasileira é monitorada pelo Banco Mundial mediante a difusão de ações assistenciais mínimas, limitadas à suposta intenção de superação da pobreza nos países periféricos até 2015. Por fim, podemos afirmar que a retórica de *Educação para Todos* fica confinada às páginas dos documentos analisados.

**Palavras-Chave:** Crise estrutural do capital, Banco Mundial, Estado, Reforma, Educação para todos, Fundef, Custo-aluno mínimo

## ABSTRACT

The Fundamental School Maintenance and Development and Teaching Improvement Fund (Fundef) has been defined, since the Cardoso Government, as the most successful politics in the direction of the universalization of elementary school and the enhancement of teaching. Taking this into account, we intended to analyze the FUNDEF in the context of the political program established by World Bank and organized by the UN around the Education for All agenda for the peripheral countries. The study was based upon the marxist theoretical and methodological perspective, drawing, from this point of view, a radical critique to the capital system, predominantly inspired by the works of István Mészáros on the structural crisis of contemporary capitalism. The object of the study was, thus, contextualized in the complex totality within which the international organisms and their adjustment policies to capital present needs had to be considered. With this in mind, we analyzed a consistent number of documents - strategic reports and the like, produced by UN and World Bank the field of basic education. The documents were dated as late as 2004 with emphasis placed on those which corresponded to Cardoso and Lula da Silva governmental periods. At first, the research drew a brief picture about the neoliberal State, based upon the marxist critique, in this sense, profiting from the contributions offered by Mészáros, Leher, Kruppa, and Fonseca, among others. Next, it described the role of the World Bank in terms of the educational politics, pointing out the goals and agreements established by UN member countries around the subject of Education for All, reviewing, furthermore, the final declarations resulted from Jomtien, Dacar, Nova Delhi, Cochabamba, Tarija and Brasília. World Conferences. We depicted furthermore the New Assistance Strategy for the Country – EAP, for the period between 2003 and 2007, in Brazil. It was yet necessary to analyze the essential questions related the public funding, as well as the Brazilian State reforms, as proposed and/or interpreted by Bresser Pereira and Francisco de Oliveira. The Fundef itself was portrayed in its specificities, by highlighting that Program objectives as proposed by the 9424/26 Law; dedicating special care to the issue of teaching enhancement, to the question related to basic school universalization, to the definition of student-cost criteria and financing municipalization. The results of the study permitted us to conclude that the Fundef, and, for that matter, the basic education financing politics, in general, is subordinated to World Bank directions and recommendations, according to which, the basic level of schooling is adequately satisfactory to the working class qualification to take a place in the labor market. We assert, moreover that the Fundef brought severe consequences to education in Brazil. Among these, it should be stressed the change of educational financing criteria, with the adoption of a Fund based in the minimum student-cost criterion. Another important consequence was the reduction of the scope of the so called basic schooling, to the strict elementary level, instead of reaching both the elementary and the secondary school level. Finally, it should be made clear that Brazilian educational politics is, in fact, monitored by the World Bank, through minor compensatory actions restricted to the most doubtful intention of eliminating poverty in the peripheral countries until the year 2015. Last, but not least, it should be stated that the Education for All rhetoric remains confined to the pages of the analyzed documents.

**Key words:** structural crisis of capital; World Bank; State; reform; FUNDEF; minimum student cost.



## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 –	Metas definidas na Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien, Tailândia,1990.....	71
QUADRO 2 –	Metas Contempladas no Fórum Mundial de Educação para Todos em Dacar.....	78
QUADRO 3 -	Programas Firmados entre o Banco Mundial, o Brasil e o Ceará.....	108

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	Valores Correntes do Custo-Aluno no Período de 1997 a 2005 de acordo com os Decretos do Governo Federal.....	150
TABELA 2 -	Evolução do Valor Real do Custo Aluno/Ano do Fundef No Período de 1997 a 2005 .....	151
TABELA 3 -	Crescimento do PIB, Receita do Fundef, Nº de Alunos e valor <i>per capita</i> – 1998/2002.....	192
TABELA 4 -	Comparativo entre o Valor Mínimo Nacional do Fundef (valor médio x valor praticado).....	195
TABELA 5 -	A Origem dos Recursos do Fundef no período de 2001 a 2003 ... ..	199

## LISTA DE GRÁFICO

GRÁFICO 1 -	Evolução do Valor do Aluno/Ano do Fundef 1997/2005, a Preços Constantes e Relativos ao Ano de 2005.....	152
-------------	---	-----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AAP - Avaliação da Assistência ao País

AID - Associação Internacional de Desenvolvimento

AMGI - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos

BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

CIR - Grupo de Avaliação de Operações

CEU -.Centro Educacional Unificado

CIADI - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos

CFI - Corporação Financeira Internacional

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

EAP - Estratégia de Assistência ao País

EPT - Educação para Todos

EPU -Educação Primária Universal

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FIEC - Federação das Indústrias do Estado do Ceará

FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE -Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

Fundescola – Fundo de Fortalecimento da Escola

GEF - Global Environment Facility (Fundo Mundial para o Meio Ambiente)

IDA - Agência de Desenvolvimento Internacional

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estatística do Estado do Ceará

LDB - Lei das Diretrizes Básicas do Ensino

MEC - Ministério de Educação e Cultura

MIGA - Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos

OCDE - Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
PAPE - Programa de Aver Prédios Escolares  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PCNs - Parâmetros Curriculares Nacionais  
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola  
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado  
PIB – Produto Interno Bruto  
PPA - Plano Plurianual  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNBE - Programa Nacional Biblioteca na Escola  
PNLD - Programa Nacional do Livro Didático  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PME - Programa de Melhoria da Escola  
PT - Partido dos Trabalhadores  
RIP - Departamento de Avaliação de Operações; e a Revisão da Implementação do País  
SAL - Structural Adjustment Loans – Empréstimos para Ajustamento Estrutural  
SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica no Brasil  
SEDUC – Secretaria de Educação do Estado do Ceará  
TCH - Teoria do Capital Humano  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	7
<b>ABSTRACT</b> .....	8
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	9
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	9
<b>LISTA DE GRÁFICO</b> .....	9
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	10
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1 O PAPEL DO ESTADO NEOLIBERAL NO CONTEXTO DA CRISE DO CAPITAL</b> .....	24
<b>1.1 A Crise Estrutural do Capital: Uma Avaliação à Luz de István de Mészáros</b> .....	25
<b>1.2 O Papel do Estado na Versão Neoliberal</b> .....	31
1.2.1 A política educacional sob a lógica das relações de trabalho, educação e mercado .....	35
1.2.1.1 O caráter utilitarista da educação na abordagem neoliberal.....	39
<b>2 O BANCO MUNDIAL E SUAS DETERMINAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA</b> .....	43
<b>2.1 O Papel do Banco Mundial na Reestruturação do Capital</b> .....	44
<b>2.2 O Banco Mundial assume o comando da educação mundial</b> .....	60
<b>2.3 A Educação Para Todos na Agenda da ONU/Unesco</b> .....	69
<b>2.4 O Banco Mundial e a Educação nos Países Periféricos</b> .....	92
<b>2.5 A Nova Estratégia de Assistência ao País (EAP) para o Brasil (2004-2007)</b> .....	95
<b>3 A QUESTÃO DO FUNDO PÚBLICO E A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO</b> .....	110
<b>3.1 A intervenção do Estado no Gerenciamento do Capital: Resgate Histórico a partir de Keynes</b> .....	112

<b>3.2</b>	<b>Os Fundamentos Econômico-Políticos da Reforma do Estado gerencial no Brasil.....</b>	<b>124</b>
<b>3.3</b>	<b>Os Padrões de Financiamento dos Investimentos no Brasil – Alternativa à Crise do Capital.....</b>	<b>135</b>
<b>4</b>	<b>O MODELO FUNDEF DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. BÁSICA.....</b>	<b>141</b>
<b>4.1</b>	<b>A Lei do Fundef: Aspectos Fundamentais.....</b>	<b>142</b>
4.1.1	A valorização do magistério como proposta do Fundef .....	153
4.1.2	O Fundef e a almejada escola de qualidade .....	167
<b>4.2</b>	<b>O Fundef e o Critério Custo-Aluno: Relatos, Pressupostos Básicos e Principais Controvérsias. ....</b>	<b>178</b>
4.2.1	A definição do custo-aluno mínimo do Fundef .....	188
<b>4.3</b>	<b>A Redistribuição de Recursos como Função do Fundef .....</b>	<b>198</b>
4.3.1	O Fundef e a municipalização do ensino fundamental .....	204
<b>4.4</b>	<b>Avaliação do Banco Mundial sobre os Efeitos do Fundef .....</b>	<b>210</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>226</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>235</b>

## INTRODUÇÃO

*Conclamar as pessoas  
a acabarem com as ilusões sobre uma situação  
é conclamá-las a acabarem com uma situação  
que precisa de ilusões.*

(Karl Marx)

Considerado o principal instrumento da política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994-2002), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) apresenta como finalidade a priorização do ensino fundamental e a valorização do magistério. Criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, passou a vigorar em 1º de janeiro de 1998, com vigência prevista até 31 de dezembro de 2006.

O Fundef é formado por uma cesta de recursos, subvinculados por lei na esfera de cada Estado e do Distrito Federal. Os valores do Fundo para os Estados e seus municípios são determinados pela divisão dos recursos e pelo número de alunos matriculados nas redes estaduais e municipais no ensino fundamental, conforme o Censo Escolar. A princípio foi definido, em 1997, um custo-aluno anual no valor mínimo de R\$ 300,00. Para o exercício de 2005, os valores mínimos anuais por aluno são da seguinte ordem: da primeira à quarta séries R\$ 620,56 para as escolas urbanas e R\$ 632,97 para as rurais; da quinta à oitava séries, R\$ 651,59 para as urbanas e R\$ 664,59 para as rurais. Para alunos da educação especial, R\$ 664,00.<sup>1</sup>

Em sua propaganda, veiculada pela imprensa escrita e televisionada, o governo federal apresentou o Fundef como a solução para a educação: “O Brasil está tirando muitas lições do Fundef”; “a Escola Pública Municipal é uma Escola de Qualidade”. Partindo dessa

---

<sup>1</sup> Pela primeira vez, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério terá também valores diferenciados para os alunos de escolas urbanas e rurais. O anúncio foi feito em entrevista coletiva realizada pelo Ministério da Educação (MEC) no dia 2 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://www.cebrap-assessoria.com.br/noticias>. Acesso em: 21.3.2005.

argumentação, buscamos elucidar algumas questões: Quais são os pactos, as contradições, a funcionalidade e a finalidade do Fundef? Quais os princípios educacionais e financeiros que regem o Fundef?

Conforme o primeiro balanço do Fundef (1999), divulgado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, considerando todas as redes de ensino e os níveis funcionais, o impacto do Fundef teria provocado um aumento médio de 129% na remuneração dos professores, traduzindo-se numa aparente melhoria de salários, além do acréscimo das taxas de matrículas nas redes municipais.

No entanto, os “acertos” do Fundef são contestáveis, mas essa contestação não é injustificável. Um dos dispositivos mais questionados na Lei do Fundef é o cálculo do custo-aluno feito à base da constituição do Fundo e de sua distribuição. Interroga-se a ausência de critérios e de clareza na explicação da composição do valor do custo-aluno mínimo, na qual não constam alguns indicadores importantes, possíveis de compor esse valor, tampouco um estudo que relacione o valor relativo do custo-aluno mínimo a uma qualidade pretendida para a escola pública.

Os pressupostos sustentadores da perspectiva hegemônica de acesso e qualidade ao ensino fundamental não passam incólumes, pois primeiro se define o custo mínimo por aluno para depois pensar a qualidade que se almeja para a escola pública. Resta-nos mais uma indagação: Qual a escola pública proposta pelo Fundef?

Com efeito, o Fundef vem sendo questionado desde sua implantação e, apesar de ser uma lei nova e com prazo determinado de dez anos (de 1996 a 2006) para sair de cena, apresenta, na versão dos seus críticos, notórias distorções, tanto na sua fundamentação quanto na sua prática. O Fundef passou a ser interpretado como estratégia significativa para os objetivos a serem alcançados em um país com profundas desigualdades e dependências socioeconômicas, no qual a educação básica é dita como suficiente à inserção do mercado de trabalho.

Nossa pesquisa parte da hipótese de que o Fundo operacionaliza a implementação da política de redução dos objetivos educacionais, limitados ao ensino básico regular minimalista, em prejuízo dos demais níveis e modalidades. Nesse sentido, o Fundef torna-se um mecanismo indispensável na agenda positiva da estruturação da educação, ao restringir

sua atuação ao ensino fundamental como satisfatório para uma população pobre, além de ostentar o *status* de universalidade e qualidade para a educação pública no Brasil.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo geral tecer uma análise do Fundef no processo de articulação das políticas de financiamento da educação básica impostas pelo Banco Mundial no Brasil, concebidas pelas Organizações das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) mediante uma agenda de Educação para Todos, destinada à sociedade global e, principalmente aos países periféricos.

Especificamente com vistas à temática, devemos perseguir as seguintes metas: contextualizar o Estado neoliberal, à luz da percepção de István Mészáros<sup>2</sup>, que faz a crítica ao capital; analisar o papel do Banco Mundial na administração da crise do capital, na reforma do Estado e nas políticas educacionais no Brasil; examinar a agenda de Educação para Todos na condução da política educacional brasileira; avaliar o Fundef, como política pública de financiamento da educação fundamental, contextualizando seu alcance e seus limites; apreender as principais controvérsias do critério do custo-aluno Fundef; examinar a proposta de valorização do magistério e a almejada escola de qualidade nos marcos do Fundef.

O Fundef não se constitui numa política de educação original do governo brasileiro. Na avaliação de estudiosos do assunto, trata-se, conforme discutiremos adiante, de uma resposta às diretrizes “impostas” pelo Banco Mundial no relacionado aos ajustes econômicos definidos para os países periféricos. Pressupomos, ainda mais, que a definição do critério de um custo-aluno mínimo aplicado pelo Fundef representa um mecanismo estratégico no processo da reforma da educação brasileira.

O Banco Mundial, ao substituir a Unesco na coordenação de projetos sociais, sobretudo na educação, imprimiu sua política de ajuste, revelada na redução dos custos educacionais e na priorização do ensino elementar como uma política de “alívio da pobreza” nos países periféricos.

No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, almejava-se garantir a prioridade da educação como um direito social. No entanto, segundo Leher (1998), esta finalidade

---

<sup>2</sup> István Mészáros nasceu em Budapeste, Hungria, em 1930. Quando cursou filosofia foi discípulo de Georg Lukács. Professor emérito na Universidade de Sussex, na Inglaterra, é considerado um dos mais importantes intelectuais marxistas, ainda vivo, da atualidade, autor de importantes livros, entre os quais: *Para além do capital*, publicado no Brasil em 2002, e *O século XXI - socialismo ou barbárie?* (2003). Nesse capítulo 1 faremos um resgate das suas principais idéias.



malogrou por imposição do Banco Mundial que, respondendo às exigências do capital em crise, impôs uma educação voltada aos interesses do mercado, à estabilização econômica e ao princípio de governabilidade, indispensáveis ao processo de ampliação do capitalismo financeiro.

No intuito de se inserir no processo global da economia são produzidas as reformas do Estado brasileiro e de suas instituições, com destaque para o setor da educação, o qual passa a ser tomado como instrumento capaz de promover o desenvolvimento do país. Nessa perspectiva, são elaboradas e implantadas a Lei de Diretrizes Básicas do Ensino (LDB), o Fundef como fundo de financiamento à educação básica e um Plano Nacional da Educação (PNE) a ser aplicado com vistas a reformar a política educacional no Brasil.

Assumindo como referencial teórico-metodológico de nosso trabalho a crítica marxista, abriremos um breve parêntese para falar da importância do método dialético apresentado por Karl Marx. Dentro da totalidade do sistema capitalista, Marx é quem melhor compreendeu e fez a sua crítica ao desenvolver o método dialético-histórico em que analisa a realidade como processo de contradições. A realidade material é tão determinante para a sobrevivência do homem que Marx apreendeu que, através dela e por ela, o homem tinha se evoluído e construído conhecimento nunca antes alcançado. Marx se debruça sobre a história e analisa o seu processo até chegar à economia burguesa, considerada, por ele, o ápice de uma sociedade de classes desenvolvida. Marx entende o capitalismo não como o fim da história, mas como uma forma de sociedade correspondente à natureza humana, como um modo de produção historicamente construído e transitório cujas contradições internas o levarão à sua destruição.

Ao decompor o capitalismo, como especificidade, Marx compreende a dialética como um método de exposição dos resultados de uma ciência emergente, no caso a economia, que pressupõe uma pesquisa empírica anterior. A intenção do Marx foi fazer, portanto, uma exposição categorial e captar os nexos existentes dentro do mundo capitalista.

O modo de produção capitalista ilustra, desse modo, a tese geral de Marx de que essa realidade é dialética e contém contradições dentro de si, haja vista que, o desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo leva inevitavelmente as sucessivas crises. Assim sendo, a teoria marxiana é atual e presente na explicação do mundo contemporâneo.

O propósito dessa pesquisa é fazer uma análise crítica do financiamento da educação básica pública no Brasil, tentando, desse modo, desvelar algumas especificidades, como as categorias: trabalho, Estado e educação. Baseando-se nas concepções do método dialético-materialista de Marx, procuramos investigar o papel do Estado e o seu financiamento na educação básica, apontando as contradições desse processo, definidas em pactos internacionais, traduzidas em reformas institucionais ou ações pontuais como a política do Fundef.

Assim, desenvolvemos uma pesquisa na busca de aprofundar o conhecimento da realidade e entender as ações que norteiam nossa história contemporânea, enfocando a crise estrutural do capital mediante as explicações de Mészáros, entre outros teóricos afinados com a perspectiva marxista. Outrossim, aventuramo-nos a interpretar a problemática do Fundef, identificando seus determinantes e seus efeitos dentro dessa realidade contraditória do capitalismo. Para tanto, apoiamo-nos na perspectiva da ontologia marxiana<sup>3</sup>.

O nosso envolvimento com essa temática do Banco Mundial e Fundef não nasceu de atividades profissionais nessas instituições. Nossa aproximação é essencialmente acadêmica, originada da graduação em economia, associada à prática de professora na Universidade Estadual do Ceará. Essa investigação compreende uma pesquisa bibliográfica e documental, a partir da contextualização e avaliação crítica da Lei do Fundef, numa totalidade, na qual se articulam as determinações dos organismos internacionais e as conseqüentes reformas institucionais procedidas pelo Estado brasileiro.

Na compreensão do Fundef, procuramos dispor nosso trabalho em três eixos que explicarão as múltiplas dimensões nas quais nosso problema está inserido. O primeiro é o próprio contexto da crise do capital que articula mecanismos de ajustes estruturais manifestadas pela abordagem neoliberal. O segundo trata da esfera dos organismos internacionais, com destaque para o Banco Mundial, como instituição superior que dita as regras atuais do capitalismo mundial. O terceiro é o Estado brasileiro, que se submete e obedece ao Banco Mundial, implantando, em consonância com suas diretrizes, reformas profundas, amplas e específicas, entre as quais o Fundef, o seu custo-aluno e a exclusividade ao ensino fundamental.

---

<sup>3</sup> O capitalismo, segundo a ontologia marxiana, é uma relação social historicamente produzida, onde o trabalho vivo se subordina ao trabalho morto. Por esta razão, a transição para além do capital e do Estado reside precisamente numa nova ordenação social onde "o trabalho vivo passa à condição de regente do trabalho morto". Publicado na revista *Crítica Marxista* n. 8/1999.

Por razões didáticas, o trabalho está organizado em quatro capítulos, além da introdução, considerações finais e bibliografia. No primeiro capítulo faremos um resgate teórico do Estado neoliberal, tomando como base as contribuições de István Mészáros, que identifica o atual momento como sendo de crise estrutural do capital.

Discípulo e colaborador do filósofo Georg Lukács<sup>4</sup>, István Mészáros é considerado um pensador radical, pois elabora uma análise crítica do mundo contemporâneo capitalista. Sua obra de maior envergadura é *Para além do capital*. Nela o autor parte do princípio de que a obra de Marx tem muito a revelar. Portanto, cabe levar adiante a idéia que o fez persistir na sua elaboração e dar continuidade ao incumbido. Desse modo, faz uma reavaliação sólida e profunda de *O capital* para os dias de hoje.

O objetivo do segundo capítulo é apresentar o papel do Banco Mundial na determinação da reforma e nas políticas educacionais nos países periféricos, especificamente no Brasil, com destaque para o Estado do Ceará, que vem recebendo especial atenção dessa instituição nos últimos anos. Para o desenvolvimento do capítulo, apoiamo-nos, fundamentalmente, no exame de documentos ilustrativos do fenômeno ora tratado.

Nosso estudo parte da análise de documentos e relatórios estratégicos do Banco Mundial, datados até 2005, com maior destaque para os períodos dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). Deteremo-nos, particularmente, em documentos mais recentes do Banco Mundial como: *A nova estratégia de assistência ao país* (EAP) para o Brasil, referente ao período: 2003 – 2007.

São ainda levados em conta os documentos da Unesco, como as declarações, metas e acordos firmados entre os países-membros da ONU sobre Educação para Todos. Destes, os mais importantes são: a Declaração Mundial de Educação para Todos ou Declaração de Jomtien, na Tailândia, em 1990; a Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos (Índia, 1993); o Fórum Mundial de Educação em Dacar (Senegal, 2000), as Metas de Desenvolvimento do Milênio ou Declaração do Milênio (Dacar, 2000); a Declaração de Cochabamba (Bolívia, 2001), a Declaração de Tarija na XIII Conferência Ibero-Americana de Educação (Bolívia, 2003) e a Declaração de Brasília (Brasília, 2004). Estes documentos

---

<sup>4</sup> George Lukács, filósofo húngaro, autêntico pensador e responsável pela apreensão do pensamento marxiano como ontologia. Lukács estabelece as justificativas e argumentos para determinar o trabalho enquanto complexo fundamental da gênese e do processo de auto-construção do ser social.

determinam os objetivos e as diretrizes para o Brasil em setores que serão “assistidos” pelo Banco, sobretudo a educação.

Devemos, no entanto, acrescentar algumas observações a respeito dos documentos do Banco Mundial e da publicação destes. Fonseca (2000), em sua tese de doutorado, analisou os documentos do Banco Mundial. Segundo constatou, estes são classificados por diversas cores, como os *white covers*, os *yellow covers*, os *green covers*, os *red covers* e os *gray covers*, ou seja, os de capas brancas, os de capas amarelas, os de capas verdes, os de capas vermelhas e os de capas cinzas. Para a autora, conforme essa distinção, cada cor corresponde a um grau de sigilo do documento. O mais confidencial é o de capa branca, acessível somente a reduzido número de funcionários do país. Os documentos aos quais o público tem acesso são os de capa cinza, depurados, segundo a referida autora, de aspectos políticos e das condicionalidades impostas pelo Banco aos países tomadores de empréstimos. Como os documentos que analisamos nessa pesquisa são os divulgados pelo *site* oficial do Banco Mundial, deduzimos que são os permitidos e, possivelmente, não contêm todas as determinações do Banco.

Cientes desse problema, para perceber a essência política dos referidos documentos, referenciamos-nos em outras fontes bibliográficas (FONSECA 1996; KRUPPA 2001; SOARES 1996; SOUZA 2001), emprestando especial destaque à tese de doutorado de Roberto Leher (1998) que apresenta um resgate teórico-ideológico do Banco Mundial como um dos principais protagonistas do processo de reestruturação do capital, por intermédio das políticas de ajustes estruturais para os países devedores.

Nesse propósito, pretendemos reforçar o debate sobre as estratégias do Banco Mundial introduzidas no Brasil que redundaram em reformas educacionais no cenário nacional. Nossa intenção é ratificar a idéia de ser a política educacional brasileira atrelada às políticas do Banco Mundial, as quais foram intensificadas pelo projeto neoliberal desencadeado na década de 1990, quando se expandiu a mundialização financeira do modo capitalista de produção.

O terceiro capítulo refere-se à questão do fundo público e às reformas do Estado brasileiro impostas pelos organismos internacionais. Faremos, então, um resgate teórico da interpretação de Estado e da sua reforma, com base em dois autores brasileiros: Luiz Carlos

Bresser Pereira<sup>5</sup> e Chico de Oliveira.<sup>6</sup> Ambos analisam a crise do capitalismo desencadeada nas últimas décadas do século XX, relacionando o progressivo declínio da influência das concepções keynesianas que haviam dominado as políticas macroeconômicas desde o pós-Segunda Guerra com as teorias monetaristas neoliberais que as substituíram a partir dos anos 1970.

A opção de privilegiar Bresser Pereira se deve a algumas circunstâncias. Primeiramente, porque ele apresenta como hipótese para a crise do capitalismo, nos anos 1980/90, ser esta uma crise fiscal do Estado, ou seja, do modo de intervenção do Estado social. Bresser a define também como uma crise do sistema, da forma burocrática e ineficiente da administração do Estado que se tornou demasiadamente grande para ser gerido nos termos da “dominação racional-legal”, idealizada por Max Weber.<sup>7</sup> O outro motivo deve-se ao fato de Bresser Pereira haver ocupado altos cargos públicos, que vincularam sua teoria à prática, tornando-se o principal mentor das reformas do Estado no Brasil, inicialmente quando assumiu, em 1987, o Ministério da Fazenda no governo de José Sarney e, posteriormente, em 1995, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Já a escolha de Chico de Oliveira se justifica pela análise que desenvolve sobre o fundo público, ao considerá-lo como uma forma predominante de intervenção do Estado na economia, tornando-se o eixo central da economia capitalista. Oliveira está situado entre aqueles autores que se inscrevem nos “espaços de interseção teórica”<sup>8</sup> do marxismo e não diferencia a esfera econômica da política. Por esta razão, ao descrevermos as concepções

---

<sup>5</sup> Luiz Carlos Bresser Pereira é professor de Economia da Universidade de São Paulo. Em 1987, em meio à crise provocada pelo fracasso do Plano Cruzado, tornou-se Ministro da Fazenda do governo Sarney. Demite-se no final desse mesmo ano, alegando não ter tido condição de realizar o ajuste fiscal que permitiria o plano de estabilização e de neutralização à inércia inflacionária. Assumiu em 1995 o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no governo Fernando Henrique Cardoso.

<sup>6</sup> Francisco de Oliveira, conhecido nacionalmente como Chico de Oliveira, é professor no Departamento de Sociologia na FFLCH da USP. Tem vasta obra acadêmica na qual se destaca: *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita* (1998).

<sup>7</sup> Maximilian Weber (1864 - 1920), alemão, considerado um dos fundadores da sociologia. Conhecido por seu estudo da burocratização da sociedade, que consiste numa mudança da organização baseada em valores e ação (autoridade tradicional) para uma organização orientada para os objetivos e ação (legal-racional). O Estado é um instrumento de dominação do homem pelo homem; para ele só o Estado pode fazer uso da força da violência, e essa violência é legítima, pois se apóia num conjunto de normas (Constituição).

<sup>8</sup> Para Azevedo (1997, p. 50), “os seus construtos, é uma tentativa de atualização das categorias marxianas, buscam apreender o modo como o capitalismo tem superado as crises cíclicas e as novas formas de inserção e atuação dos trabalhadores diante dos padrões *societais* que se descortinam”.

teóricas de Bresser Pereira e Chico de Oliveira, resgataremos a teoria keynesiana, fazendo o contraponto com a teoria marxiana.

Dessa forma, esse capítulo versa, ademais, sobre os principais pressupostos teóricos do Estado pós-keynesiano, sua intervenção na economia e a reforma do Estado brasileiro, idealizada por Bresser Pereira, acompanhadas da análise de Chico de Oliveira sobre o fundo público, recuperando, ainda, as críticas fundamentais às posições desse último autor, elaboradas pelo professor Francisco José Soares Teixeira.<sup>9</sup> Há também a intenção de analisar as implicações da reforma do Estado, exigida pelo Banco Mundial na política educacional do Brasil, além de avaliar os novos princípios impostos à escola quanto à gestão administrativa e à qualidade que essa precisaria ter ou alcançar para compor os “novos padrões de produtividade” exigidos para a inserção do chamado mundo globalizado.

Na iminência da crise estrutural do capitalismo, as abordagens neoliberais sob o comando do Banco Mundial tornaram-se imbatíveis na derrocada das concepções keynesianas, que representariam, ainda, referência de aspiração nos países periféricos. As políticas de reforma do Estado passaram a ser requisito das relações do Brasil com o Banco Mundial que as condicionavam à ajuda financeira.

O objetivo principal do terceiro capítulo é, portanto, demonstrar que a reforma do Estado brasileiro, tão amplamente divulgada como necessária à modernização do País, significa, acima de tudo, a adequação à nova ordem econômica neoliberal, sob pena de o Brasil ficar excluído do processo competitivo da chamada globalização. Embora o País não tenha alcançado o Estado do Bem-Estar Social, a reforma do Estado é, outrossim, a proposta dos organismos internacionais para revolver a questão do financiamento público.

Finalmente, o quarto capítulo detém-se na análise do Fundef, como política pública da educação fundamental, com ênfase na sua estruturação e evolução nos governos FHC e Lula. Para isso, adota como base o exame da lei e de documentos originais tais como: Lei do Fundef; *Manual de orientação do Fundef 2004*; o estudo do Banco Mundial intitulado *Educação municipal no Brasil, recursos, incentivos e resultados*;<sup>10</sup> *Estudo sobre o Financiamento da Educação no município*, coordenado por Paulo de Sena Martins, da

---

<sup>9</sup> Professor do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual do Ceará (UECE) e da Universidade de Fortaleza (Unifor). Estudioso da obra de Karl Marx, é o autor de *Pensando com Marx: uma leitura crítico-comentada de O capital*, (1995).

<sup>10</sup> O documento *Educação municipal no Brasil, recursos, incentivos e resultados* é o Relatório de nº 24.413 – BR – do Banco Mundial, composto de dois volumes: *Relatório de políticas e Relatório de pesquisa*. A versão original foi publicada em dezembro de 2002 e traduzida em janeiro de 2003.

Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, publicado em junho/2003; e o *Relatório do estudo sobre o valor mínimo do Fundef*, formalizado por portarias do Ministério da Educação, com a finalidade de apresentar, para 2003, propostas relacionadas à fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano. Além dos documentos referentes ao citado Fundo, examina-se a literatura produzida pelos autores: Davies (1999); Melchior (1997); Monlevade (1997); Oliveira e Adrião (2001) e Ramos (2001) e outros relacionados à crítica do caráter redistributivo e de (des)responsabilidade da União em relação à educação básica.

Em decorrência do fato de ser o Fundef gerenciado pelos municípios, abordamos, outrossim, o papel dos municípios, destacando a importância destes na condução da educação brasileira, no período pós-Fundef, conforme indicam os documentos supracitados.

De acordo com Leher (1998, p.230), o alarde que o governo de FHC fez para atribuir ao Fundef o caráter de uma “revolução educacional” mascara a criação de mais um fundo de estabilização fiscal, ao reduzir o repasse de recursos do governo federal aos Estados e aos Municípios, que passaram a absorver toda a responsabilidade do ensino fundamental. Conforme Leher (IDEM IBIBEM), para entender a lógica e “compreender a maneira como a política educacional está sendo encaminhada atualmente, é de crucial importância o exame do Fundef”.

Por último, tecemos nossas considerações finais, com base nas principais constatações alcançadas ao longo da investigação, tomando como eixo central o entendimento crítico quanto aos nexos norteadores da política destinada ao financiamento da educação brasileira, conduzidos pela interseção entre o Branco Mundial, as políticas educacionais e o Fundef.

## 1- O PAPEL DO ESTADO NEOLIBERAL NO CONTEXTO DA CRISE DO CAPITAL

*Dentro do universo do capitalismo,  
o desenvolvimento das forças produtivas converte-se  
em desenvolvimento das forças destrutivas  
da natureza e dos homens.  
De fonte de enriquecimento converte-se  
em fonte de empobrecimento,  
em que a única riqueza reconhecida não é  
o valor de uso, mas essa abstração  
que é o valor.*

(Alain Bihr, 1991)

Tomando como referencial teórico-metodológico do nosso trabalho a crítica marxista ao sistema do capital, tentaremos explicar, em linhas gerais, o atual momento do capitalismo, a partir das idéias de István Mészáros sobre o que ele denomina de sistema sociometabólico do capital, o qual se caracteriza como uma produção destrutiva e precarização do trabalho, tecida no contexto da crise estrutural vigente. Como medidas paliativas voltadas à administração da crise, o capital, sob a representação do Estado, vem delegando à educação a função social de formação para a cidadania que, em seus termos, contribuiria para a materialização das relações democráticas e de desenvolvimento nos moldes da sociedade atual.

Nesse capítulo, portanto, apresentaremos a análise de István Mészáros acerca do capitalismo atual, que se diferencia de pensadores contemporâneos que identificam a atual crise do capital como sendo conjuntural. Mészáros, ao contrário acredita que se trata de uma crise de natureza estrutural do capitalismo. Nossa crítica ao Estado neoliberal baseia-se na teoria marxiana, que destaca o papel do Estado como fonte de financiamento e sustentação do capitalismo. Enunciamos no enfoque neoliberal a função da educação básica, que assume a função formadora de “capital humano”, a qual deve ser oferecida pelo Estado para suprir as necessidades do mercado.



## 1.1 A Crise Estrutural do Capital: Uma Avaliação à Luz de István Mészáros

No conjunto da sua obra, principalmente em *Para além do capital*, István Mészáros (2002), inspirado em Marx, tece uma das mais profundas reflexões críticas sobre o capitalismo e suas formas de controle social, definidas como mecanismos de funcionamento sociometabólico do capital. Realiza também instigantes reflexões sobre a lógica que preside a sociedade capitalista, manifestada por uma nova ordem socioeconômica, denominada neoliberal. Sua análise, no entanto, visa propor uma nova sociedade situada para além do capital.

De acordo com a tese de Mészáros (2002), o *sistema sociometabólico* do capital tornou-se poderoso e abrangente, chegando ao seu limite incontrolável. Desse modo, o capital se mostra um sistema sem limites para sua expansão. Para superá-lo, seria preciso a eliminação do conjunto de elementos que o compõem. Conforme Antunes (2002), Mészáros assim expressa:

Expansionista, destrutivo e, no limite, incontrolável, o capital assume cada vez mais a forma de uma crise endêmica, crônica e permanente, com a irresolubilidade de sua crise estrutural fazendo emergir, na sua linha de tendência já visível, o espectro da destruição global da humanidade, sendo que a única forma de evitá-la é colocar em pauta a atualidade histórica da alternativa societal socialista.<sup>11</sup>

No entanto, conforme Mészáros (2002), todas as tentativas de reverter esse processo de crise se deram por meio da social-democracia, a qual acabou assumindo a linha de menor resistência do capital.

O referido autor demonstra também como a lógica incontrolável do capital torna o sistema essencialmente destrutivo. Essa tendência leva o capital a expor em dimensão cada vez mais acentuada a taxa de utilização decrescente do valor de uso das coisas. O capital não vai separar o valor de uso e o valor de troca, mas subordinará radicalmente o primeiro ao último, isto é, o capital poderá no processo de produção fazer uso ou não da mercadoria, mas jamais esta deixará de ter, para o capital, sua utilidade expansionista e reprodutiva. A tendência decrescente do valor de uso das mercadorias se dará na redução da sua vida útil,

---

<sup>11</sup> ANTUNES, Ricardo. Para além do capital e de sua lógica destrutiva. *Revista Espaço Acadêmico*. Maringá ano II, nº 14 jul.2002. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/>. Acesso em: 14.8.2005.

intensificando a produção destrutiva, com destaque para a fabricação de bens supérfluos ou descartáveis. Esse é, portanto, o modo encontrado pelo capital para acelerar seu ciclo reprodutivo, constituindo o importante mecanismo pelo qual vem atingindo seu crescimento incomensurável ao longo da história.

Entre as principais teses defendidas por Mészáros (2002), podemos destacar a de maior significado político: a ruptura radical com o sistema sociometabólico do capital (e não somente com o capitalismo) que é, por sua própria natureza, global e universal, sendo impossível sua efetivação do socialismo no âmbito de um só país.

Segundo Mészáros (2002), na atual lógica do capital, o Estado moderno é uma estrutura política a mando do capital, ou seja, é um pré-requisito para a conversão do capital num princípio viável à sua reprodução e sustentação. É nesse ponto, para Mészáros, que se estabelece o nexos entre capital e Estado, onde o capital para o seu pleno funcionamento precisa do Estado e vice-versa. Daí, não é sem razão que existe todo um atrelamento dos sindicatos, partidos e demais instituições sociais, como as escolas, às normas predefinidas pelo Estado. Nesse caso, pois, não haveria a orgânica separação entre a ação econômica e a ação política e não precisaria do conflito próprio das lutas sociais, mas sim, a busca do consenso, dos acordos e dos pactos.

Mészáros (1998) sustenta a tese segundo a qual o capitalismo está experimentando profunda crise, diferente das anteriores, as chamadas “crises cíclicas tradicionais”. Trata-se de uma crise nas estruturas da sociedade capitalista denunciada pelas estratégias de sobrevivência do capital, mediante uma produção altamente destrutiva, desemprego em massa e precarização do trabalho.

A crise atual do capitalismo pode ser atribuída ao imperialismo extremamente endividado, comandado pelos Estados Unidos da América, batizado pelo autor como “Imperialismo de Cartão de Crédito”. O capitalismo ora presenciado é ditado por um complexo militar industrial, financiado diretamente pelo Estado americano para a produção científica e tecnológica, que inviabiliza a concorrência da economia civil e produz mais dependência e subordinação dos demais países aos EUA. Além do mais, impõe regras a toda sociedade denominada de globalizada, sob a coordenação de organismos internacionais, tais como Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e outros bancos multilaterais.

István Mészáros (2002) chama este momento de economia aparentemente globalizada de tendência e contratendência do capitalismo. A tendência aparece pela

centralização da economia, da monopolização financeira, econômica e tecnológica, enquanto a contratendência é vislumbrada, no discurso, na livre concorrência, na expansão econômica e no conhecimento globalizado. A tendência do capitalismo é percebida na centralização do capital, na internacionalização dos mercados e no suposto equilíbrio econômico, contrabalançado, ao mesmo tempo, por uma contratendência da fragmentação do processo de produção, dos particularismos nacionais e regionais e pela perda do equilíbrio do mercado.

A tendência e a contratendência se constituem um jogo em que o capitalismo se manifesta, tão bem caracterizado por Marx, como uma contradição viva e de natureza inerente do capital, onde a tendência seria a essência e a contratendência a aparência do capital. Mészáros argumenta:

[...] cada tendência principal desse sistema de produção e distribuição só se faz inteligível se levamos plenamente em conta a contratendência específica a qual aquela está objetivamente ligada. Isso acontece mesmo quando, no relacionamento entre elas, um dos lados das interdeterminações contraditórias necessariamente predomina, de acordo com as circunstâncias sócio-históricas prevalentes (2002, p. 653).

Mészáros (2002) apresenta, portanto, duas limitações importantes e necessárias para uma avaliação do modo pelo qual a tendência (e contratendência) dominantes do desenvolvimento capitalista se desdobram e se afirmam estruturalmente.

A primeira refere-se ao funcionamento desse modo de produção que historicamente se caracteriza pela “prevalência da lei do desenvolvimento desigual”. Segundo explica, as tendências se apresentam em manifestações diversas, conforme o nível de desenvolvimento dos capitais nacionais de cada país e o seu grau de dependência da estrutura do capital global.

Desta forma, é possível que um dos lados da tendência/contratendência, objetivamente interligados, predomine em um país, enquanto noutro país prevaleça o outro lado. Um exemplo desta configuração é o arrocho salarial dos trabalhadores brasileiros, após o “milagre econômico”, enquanto nos Estados Unidos havia a tendência ao desperdício e ao luxo.

A segunda limitação, conforme Mészáros (2002, p. 654), são próprias das “determinações interiores das várias tendências, assim como o peso relativo dessas tendências na totalidade dos desenvolvimentos capitalistas”. De acordo com o autor, dentro da própria dialética da estrutura capitalista, as várias tendências e contratendências se estabelecerão

como dominantes, considerando ou não a própria história particular de cada país em relação à configuração global das forças e determinações dadas.

O aspecto ideológico da chamada globalização aparece como um processo sustentável de integração capitalista a partir de acordos internacionais, que a faz parecer um processo perene capaz de conduzir o mundo capitalista à sua apoteose. Mészáros (2003) denuncia a globalização como imbuída em contradições internas dilacerantes que o obriga a uma perspectiva sóbria da barbárie.

Para Mészáros (2003), a globalização ora discutida significa a mundialização do processo de acumulação de capital, no interior da própria crise estrutural do processo do capital, que assume incontrolável expansão de dimensão crítica e destrutiva. A globalização caracteriza-se, portanto, pela degradação ambiental, pela desvalorização do trabalho, pela promoção de guerras e massacres dos povos, pela perda dos valores de humanidade e de vida social, impondo ao mundo uma política de destruição próxima de seu limite último.

Na opinião de Mészáros (2003, p.17), a globalização pode ser originária da própria incontrolabilidade do capital, em que "a potencialidade da tendência universalizante do capital, por sua vez, se transforma na realidade da alienação desumanizante e na reificação".

Mészáros denuncia também a falsa idéia da integração sustentável entre as economias capitalistas, tendo em vista que a globalização emana da própria lógica da integração monopolística do capital, sob o domínio dos Estados Unidos.

Sobre as intervenções do Estado a serviço da expansão do capital, Mészáros (1998, p. 151) aponta algumas distorções geradoras de conseqüências devastadoras para os "numerosos setores de ramos da indústria, e não apenas naqueles *diretamente* envolvidos na execução dos contratos militares". Este fato está associado ao Estado americano que investe pesadamente na indústria militar, mediante financiamento de uma tecnologia de ponta. Conforme alerta o autor, tal processo provoca ao invés da tão propagada bonança comercial, por via do avanço tecnológico, "uma significativa deterioração da competitividade" (IDEM, p.152),<sup>12</sup> decorrente da distorção da estrutura de custos, uma vez que passam a ser subsidiados pelo Estado, provocando, desse modo, uma disparidade entre os gastos militares, tanto na Europa como nos Estados Unidos, em relação aos gastos da economia civil.

---

<sup>12</sup> Para propósitos militares, os Estados Unidos exigem valiosos recursos científicos e engenharia, classificação de segurança, rígidas especificações técnicas, possíveis de inibir os desenvolvimentos comerciais.

Tal política intenciona a sustentabilidade do capitalismo e pode implicar o fracasso da própria reprodução. Esta, em última instância, constrange o curso do desenvolvimento econômico civil, que não pode competir com os elevados investimentos do Estado americano destinado a uma indústria específica da guerra.

A intervenção do Estado americano na indústria militar provoca a deterioração da competitividade do comércio internacional, haja vista que, o processo produtivo civil não consegue alcançar a extrema tecnologização da ciência produzida pela indústria militar americana. Paradoxalmente, a maioria dos países capitalistas, que almejam a inserção no mercado global acabam, submetidos ao domínio da aliança ocidental, que condiciona as potencialidades produtivas globais, aos propósitos militares completamente devastadores.

Mészáros (2002) resgata importantes reflexões sobre as teorias de Mandeville<sup>13</sup> a respeito do Estado, da economia e das desigualdades sociais no capitalismo nascente. Segundo já apontava a análise de Mandeville, a estrutura capitalista é voltada para o luxo, e o Estado é uma instituição classista. Esses aspectos aguçam as desigualdades entre as classes, aprofundando na classe trabalhadora a condição de submissão, ignorância ou limitação à instrução.

Embora, à época, Mandeville apenas estivesse presenciando o nascimento do capitalismo, seus postulados ainda são atuais e originais. Para Mészáros (2002), a visão de Estado de Mandeville, principalmente de uma nação como a Inglaterra, considerada grande e ativa, na expansão capitalista e colonialista, teria a responsabilidade de promover, com sua política, as verdadeiras virtudes do desenvolvimento produtivo.

De acordo com Mészáros (2002), Mandeville percebeu claramente o caráter de classe do Estado e de suas leis no relacionado “à tarefa de salvaguardar a propriedade privada a fim de assegurar o funcionamento adequado ao processo de reprodução material” (MÉSZÁROS, 2002, p. 649-650).

Ademais, Mandeville teria elaborado uma definição rigorosa do luxo como uma necessidade básica (física e biológica) a ser satisfeita para garantir a sobrevivência dos seres

---

<sup>13</sup> Bernard Mandeville é holandês (1670-1733). Em 1714 publicou o livro *A fábula das abelhas*, no qual defende a tese de que os vícios privados trazem benefício público. Segundo argumenta, cada indivíduo trabalha tendo em vista somente os próprios interesses, que podem acabar contribuindo para o bem coletivo. Por essa razão, rejeita qualquer interferência dos poderes públicos na vida social. Mandeville antecipa a teoria do *laissez-faire* e se aproxima das idéias de Adam Smith sobre a "mão invisível" do desenvolvimento econômico, que, posteriormente, resultou na tese do "egoísmo ético" da economia moderna, cujo alicerce são a prosperidade e a felicidade.

humanos, assinalando, também, as dificuldades para se limitar a expansão do luxo, dentro da forma paradoxal do próprio modo produtivo capitalista, que cresce criando as “necessidades da vida sem quaisquer necessidades”. Conforme ressalta, nessa estrutura, a definição de critérios objetivos quanto ao tipo de metas produtivas a serem adotadas ou perseguidas poderia, a longo prazo, revelar-se bastante problemática. Assim sendo, “a ausência de tais critérios não é de modo algum acidental” (MÉSZÁROS, 2002, p. 658).

Na opinião de Mézáros (2002), alguns teóricos são incapazes de questionar o círculo vicioso do sistema reificado do capital, não percebendo que as crises do capital apresentam falsas dicotomias, como, por exemplo, o equilíbrio global por meio de crescimento zero. Estes teóricos representariam a nova concepção econômica que prega a sustentação do capitalismo, por meio da auto-regulação do mercado. Consoante essa perspectiva, os países em desenvolvimento, para alcançar um estágio ótimo de crescimento, precisam adotar as políticas de estabilização na economia, com medidas de redução da inflação e crescimento zero, a exemplo do observado no Brasil ao longo da última década.

Em suma, conforme Mézáros, o atual modelo sociometabólico do capital possui como sustentáculo três grandes eixos: o capital, o trabalho e o Estado. O capital é o fator dominante que subordina o trabalho às suas condições, enquanto o Estado assume a função de regulador e reproduzidor desse processo. Mézáros e outros autores, entre eles Chico de Oliveira, defendem a tese segundo a qual o capital não existe sem o Estado e à medida que o capitalismo se desenvolve esta relação fica cada vez mais estreita. Desse modo, no atual momento do capitalismo em crise, todos os países, independentemente da sua história ou cultura, são submetidos a ajustes políticos, econômicos e educacionais similares, restando ao Estado nacional a condição de gerente nesse processo.

Como já comentado, vivenciamos uma crise estrutural do capital, facilmente denunciada nas estratégias de sobrevivência do capitalismo, mediante uma produção destrutiva, desemprego e precarização do trabalho. Como alternativa, Mézáros sugere a ruptura radical do sistema sociometabólico do capital, extinguindo o capitalismo no sentido global e universal. Na opinião do autor, a reorientação socialista não é uma utopia, mas uma alternativa viável à superação das contradições do capitalismo. Analisa, porém, como utópicas, alternativas testadas pelo capitalismo, que preservam intacto o quadro da desigualdade estrutural, resumidas, segundo Mézáros, em soluções por dentro da ordem do capital, para torná-lo mais “humano, democrático e cidadão”.

Partindo da concepção de manter a ordem estabelecida do capital, o Estado, no capitalismo, assume predominantemente, no âmbito nacional, as políticas e estratégias de consenso internacional ministradas pelos organismos multilaterais em prol da sustentação do capital, ratificando ideologicamente a viabilização da acumulação do capital.

## 1.2 O Papel do Estado na Versão Neoliberal

Para o entendimento do papel do Estado no processo de financiamento e sustentação do modelo capitalista, faremos breve resgate, do capítulo XXIV de *O capital*, da obra de Marx referente à gênese do capitalismo industrial<sup>14</sup> e à atuação do Estado no processo de acumulação primitiva do capital.

Com o advento das grandes descobertas dos fins dos séculos XV, o processo lento da manufatura não atenderia às necessidades do novo mercado mundial. Nesse impasse, segundo Marx, teve-se, então, o início da acumulação primitiva do capital:

[...] as descobertas de ouro e prata na América, o extermínio, a escravização das populações indígenas, forçadas a trabalhar no interior das minas, o início da conquista e pilhagem das Índias Orientais e a transformação da África num vasto campo de caçada lucrativa são os acontecimentos que marcam os albores da era da produção capitalista. Esses processos idílicos são fatores fundamentais da acumulação primitiva. Logo segue a guerra comercial entre as nações européias, tendo o mundo por palco (MARX, 1982, p.868).

Seguindo mais ou menos essa ordem cronológica, Espanha, Portugal, Holanda e Inglaterra formaram sua acumulação primitiva do capital. De acordo com Marx, o “processo de acumulação na Inglaterra, nos fins do século XVII, foi coordenado através de vários sistemas, dentre eles: o colonial, o das dívidas públicas, o moderno regime tributário e o protecionismo” (MARX, 1982, p.869).

Para Marx, todos esses métodos de acumulação utilizaram-se do poder do Estado como meio de atender à força concentrada e organizada da sociedade, que objetivava ativar artificialmente a transformação do modo feudal de produção para o modo capitalista, abreviando, assim, as etapas de transição. Nesse contexto, Marx anuncia: “A força é o parteiro

---

<sup>14</sup> Em nota, Marx explica que este se diferencia do setor agrícola. No entanto, o arrendatário agrícola se inclui na categoria de capitalista industrial, do mesmo modo que o fabricante.

de toda sociedade velha que traz uma nova em suas entranhas. Ela mesma é uma potência econômica” (MARX, 1982, p.869).

Ainda segundo ressalta Marx (1982), a supremacia industrial traz em si a supremacia comercial e o sistema colonial desempenhou um papel predominante nesse momento. Era o “Deus estrangeiro que subiu ao altar onde se encontravam os velhos ídolos da Europa e, um belo dia, com um empurrão, joga todos eles por terra. Proclamou a produção da mais-valia, último e único objetivo da humanidade” (IDEM, p.872). O modelo colonial é a parte mais violenta e brutal do processo de acumulação de capital e teve no sistema público de crédito seu principal financiador.

Conforme Marx (1982), a sociedade moderna vai transmitir essa doutrina, defendendo a argumentação de que “uma nação é tanto mais rica quanto mais está endividada”. O Estado será, portanto, a fonte de financiamento indispensável e natural ao processo de acumulação do capital, no qual “o crédito público torna-se o credo do capital”. Acentua, portanto, a importância da dívida pública no processo de alavancagem da acumulação primitiva, que convertendo-se em:

[...] uma varinha de condão, ela (dívida pública) dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim em capital, sem ser necessário que seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo usurárias. Os credores do Estado nada dão na realidade, pois a soma emprestada converte-se em títulos de dívida pública facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fosse dinheiro (MARX, 1982, p. 873).

Com a mediação do Estado, que utiliza seus recursos para iniciar um processo de capital primitivo, criou-se, segundo Marx, uma classe de capitalistas ociosos, repentinamente enriquecidos, além de se instituir os agentes financeiros que serviam de intermediários do governo com a nação. Mas, acima de tudo isso, “a dívida pública fez prosperar as sociedades anônimas, o comércio com os títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em suma, o jogo de bolsa e a moderna bancocracia” (IDEM, p. 874).

Contudo, as obrigações desempenhadas nesse período inicial do capitalismo forçaram o Estado a recorrer a empréstimos para cobrir tamanhas despesas, principalmente com os juros da dívida pública. Nesse caso, o governo se apoiou no contribuinte, aumentando os impostos, processo sempre recorrente, forçado a tomar novos empréstimos. Conforme Marx (1982 p. 874):



[...] o regime fiscal moderno encontra seu eixo nos impostos que recaem sobre os meios de subsistência mais necessários, encarecendo-os, portanto, e traz em si mesmo o germe da progressão automática. A tributação excessiva não é um incidente, é um princípio.

De acordo com Marx, foi devido ao marcante papel desempenhado pela dívida pública e o regime fiscal na capitalização da riqueza e na expropriação das massas que muitos escritores, a exemplo de Cobbett, foram levados a considerá-los a causa fundamental da miséria dos povos modernos. No entanto, Marx considera o protecionismo a principal causa das desigualdades, aumentando a disputa entre os países europeus que não se limitaram “a espoliar o seu próprio povo, mas extirparam violentamente toda a indústria e manufatura dos países secundários” (MARX, 1982, p.874).

Para Marx, o sistema colonial, a dívida pública, o regime tributário e o protecionismo impuseram imenso custo às “eternas leis naturais” do modo capitalista de produção,

[...] através do processo de dissociação entre trabalhadores e suas condições de trabalho, os meios sociais de produção e de subsistência se transformaram em capital, num pólo, e, no pólo oposto, a massa da população se converte em assalariados livres, em “pobres que trabalham”, essa obra-prima da indústria moderno (MARX, 1982, p.878).

Logo, segundo Marx demonstra, o processo de acumulação do capital não aconteceu de forma lícita, e, teve como aliado o Estado, que desempenhou a função de financiador e capitalizador de riquezas. Para ressaltar a dimensão do dinheiro e, por conseguinte, do capital, como o eixo da economia capitalista, Marx cita Augie: “Se o dinheiro vem ao mundo com uma mancha natural de sangue numa de suas faces, o capital, ao surgir, escorrem-lhe sangue e sujeira por todos os poros, da cabeça aos pés” (MARX, 1982, p. 878).

Embora essa análise de Marx sobre a dívida pública esteja enfocando o processo de acumulação primitiva, a lógica do Estado como financiador do capital ainda prevalece na chamada nova ordem econômica, que atribui ao Estado a função principal de agenciador do capital. Ao mesmo tempo, existe uma luta latente entre as classes sociais em relação aos fundos públicos, mas, em decorrência do capital ser o mentor do Estado liberal e democrático, se apropria da maior parcela dos referidos fundos públicos. Nesse sentido, Chico de Oliveira (1998) elabora a tese de que os fundos públicos são essenciais para produção e reprodução do capital, como discutiremos no terceiro capítulo.

Atualmente, o mundo capitalista segue a orientação liberal, não propriamente resgatando os clássicos como Adam Smith<sup>15</sup> ou David Ricardo,<sup>16</sup> mas valorizando os chamados neoclássicos. Embora os neoliberais, como são denominados, mantenham os princípios das demais correntes do pensamento econômico de cunho liberal, tais como a igualdade, o individualismo, a não-intervenção do Estado na economia, na propriedade e no contrato, sua concepção está calcada no mercado mundial, no fluxo do capital, na tecnologia avançada, no mundo sem fronteiras, sob a égide das multinacionais e das corporações internacionais. Confere ao indivíduo o poder absoluto de decisão no livre jogo do mercado, impondo-lhe a responsabilidade pelas suas condições no quadro socioeconômico.

Nesse sentido, a abordagem neoliberal em vigor possui como princípio a democracia utilitarista, que redefine a condição do Estado a um papel de neutralidade. O Estado como “guardião dos interesses públicos” responde pela oferta de alguns bens essenciais no relacionado à defesa do país, à aplicabilidade das leis e à educação básica da população.

Os teóricos neoliberais, entre eles, Friedrich von Hayek e Milton Friedman,<sup>17</sup> são reconhecidamente contrários ao Estado do Bem-Estar-Social, consideram-no a principal causa da crise do capital, resultante no decréscimo das taxas de lucro, na recessão e no desemprego em vários países. Em defesa ao retorno da privatização da economia, argumentam que o Estado com suas políticas do bem-estar social acabou perturbando a ordem natural das leis de mercado.

---

<sup>15</sup> Adam Smith (1723-1790) estudou Ciências Morais e Políticas em Oxford. É considerado o fundador da escola Clássica. Ganhou notoriedade ao publicar em 1776, a obra *A natureza das causas da riqueza das nações*. O modelo de sociedade de Adam Smith está restrito ao mercado livre em sua própria dinâmica e sem interferências do Estado, em que a capacidade humana buscaria de todas as maneiras o ganho individual que acabaria beneficiando a sociedade como um todo. Neste sentido, ao Estado incumbiria uma função mais periférica em relação à própria dinâmica social, que seria dar proteção à propriedade e ao cumprimento dos contratos de compra e venda entre os agentes econômicos. O Estado criticado por Adam Smith era, portanto, o Estado intervencionista, mercantilista e absolutista.

<sup>16</sup> David Ricardo (1772-1823) nasceu em Londres. Dedicou-se ao estudo sistemático de Economia Política. Pensador dedutivo, deslocou o centro de gravidade da análise econômica da produção para a distribuição, sendo uma de suas grandes contribuições a teoria do valor-preço. Ricardo mostrou que o processo de expansão econômica podia minar as próprias bases, isto é, a acumulação de capital; ou seja, ao se reduzir a taxa de lucro, emergiria o Estado estacionário, no qual não haveria acumulação líquida nem crescimento econômico.

<sup>17</sup> São economistas da Escola de Chicago - Estados Unidos. Friedrich Hayek havia formulado suas idéias no final da Segunda Guerra Mundial, mas como o capitalismo se situava na chamada “era áurea”, em ritmo acelerado de crescimento, quando imperava o padrão de vida norte-americano, seu pensamento só foi colocado em prática na década de 1970, após a crise do petróleo.

Esses defensores do “Estado Mínimo” vêem as políticas públicas como o cerne da crise atual do capitalismo, pois estes afetam o equilíbrio econômico e social da nação. Atribuem aos programas sociais ou outras formas de proteção destinados aos trabalhadores ou aos chamados excluídos do mercado a causa da “destruição da liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual depende a prosperidade de todos”, provocando deste modo a redução da lucratividade e corroendo as bases de acumulação capitalista. (ANDERSON, 1996, p. 10).

No propósito de retomar o crescimento das taxas de lucro e expandir o ideário neoliberal, o Banco Mundial passa a ser o órgão representativo de políticas para alcançar tal objetivo, por meio do fomento da modernização da estrutura produtiva e institucional do capital, recomendando aos governos dos países periféricos a redução dos seus déficits fiscais, mediante a racionalização de recursos públicos. Assim, ao se utilizar do argumento da diversificação da economia, da eficiência e da liberação dos preços e do comércio exterior, o Banco Mundial impõe severas políticas de ajuste econômico aos chamados “países em desenvolvimento”. Entre as principais medidas, está a privatização dos serviços públicos e o direcionamento das políticas educacionais voltadas ao mercado.

### 1.2.1 A política educacional sob a lógica das relações de trabalho, educação e mercado

Conforme explicitou Marx, em *O capital*, a força de trabalho ou capacidade de trabalho,<sup>18</sup> no modo de produção capitalista, é o único bem disponível ao trabalhador para vender no mercado, em troca de um salário que corresponda aos meios necessários à sua sobrevivência. Para tanto, o trabalhador, como mercadoria que passa a ser, terá de oferecê-la de modo atraente para o capitalista poder consumi-la. Os custos de capacitação da força de trabalho podem vir a ser financiados por diversos agentes, tais como governo, empresas ou as próprias famílias. Assim, Marx explica a importância da educação no valor de uma mercadoria:

[...] a fim de modificar a natureza humana, de modo que alcance habilidade e destreza em determinada espécie, é mister educação ou treino que custa uma soma maior ou menor de valores em mercadorias. Esta soma varia de acordo com o nível de qualificação da força de trabalho. Os custos de aprendizagem,

---

<sup>18</sup> “Por força de trabalho ou capacidade de trabalho compreendemos o conjunto das faculdades físicas e mentais, existentes no corpo e a personalidade na vida de um ser humano, as quais ele põe em ação toda vez que produz valores de uso de qualquer espécie” (MARX, Karl. *O capital*, 1982. p.187).

ínfimos para a força de trabalho comum, entram, portanto no total dos valores despendidos para a sua produção (MARX, 1982, p. 192).

Nesse contexto, o trabalhador, na sua condição de livre negociador e na sua relação direta com o capitalista, assume “efetivamente, como qualquer outro vendedor de mercadoria, que é responsável pela mercadoria que fornece e tem que fornecer com um certo nível de qualidade se não quiser ceder o seu lugar a outros vendedores da mercadoria do mesmo gênero” (MARX, 1975, p. 85).

No mundo do trabalho, nos termos capitalistas, as relações são reguladas pela livre concorrência entre a oferta e a demanda, de modo que “o vendedor da força de trabalho, como o de qualquer outra mercadoria, realiza seu valor de troca e aliena seu valor de uso” (MARX, 1982, p. 218). Isto significa que o trabalhador, possuidor da habilidade e capacidade de transformar a natureza, a vende ao capitalista em troca de uma remuneração. Nessa relação de troca, o salário aparece ao trabalhador como uma troca de equivalentes capaz de garantir o seu sustento e da sua família. Citando Sismondi, Marx (1982, p.192) afirma que no capitalismo “a capacidade de trabalho nada é, se não se vende”.

Mas na relação entre trabalho e capital, ocorre exatamente o contrário, o trabalhador adianta o seu valor-de-uso, a força de trabalho em si, ao capitalista, que irá consumi-la antes de pagá-la. Ou seja, ao comprar a força de trabalho, o capitalista compara a diferença do valor da força de trabalho (salário) e o valor que ela pode criar no processo de trabalho, que é a mais-valia.<sup>19</sup> Nesse sentido, Marx (1982, p. 192) explica:

O preço natural (do trabalho) consiste numa soma de coisas necessárias e úteis, exigidas pela natureza e pelos hábitos de um país, para o sustento do trabalhador e a fim de capacitá-lo e a constituir família que assegure ao mercado uma oferta de trabalho sem diminuição.

Desta forma, no capitalismo, a troca de equivalentes aparece como justa e igual. O capitalista vai pagar o que acha que o trabalhador vale. Mas este trabalhador só tem valor porque a mercadoria força de trabalho que ele possui apresenta duas características, isto é, ser ao mesmo tempo valor de uso e valor de troca.

Para melhor entendimento do valor-trabalho, no capítulo I de *O capital*, Marx decompõe o valor da mercadoria nos seus componentes constituídos, e demonstra o valor de

---

<sup>19</sup> Este valor criado a mais foi denominado por Marx de mais-valia, ou seja, trabalho explorado e apropriado pelo capitalista na compra da força de trabalho.

uso e o valor de troca. Como valor de uso, a mercadoria possui as duas características do conteúdo do material da riqueza, presentes em qualquer forma social, quais sejam, a qualidade e a quantidade, definidas de acordo com o desenvolvimento das forças produtivas. Como valor de troca, serão mensuradas mediante uma relação quantitativa entre valores de uso diferentes. Este intercâmbio é uma relação social, construída por uma sociedade onde as mercadorias são feitas com a finalidade de troca. Nessa relação quantitativa dos valores de uso, as mercadorias mostram a mesma grandeza ou uma grandeza em comum, pois são avaliadas e comparadas pelo tempo de trabalho necessário para serem produzidas. Na relação qualitativa, as mercadorias de diferentes utilidades são reduzidas a uma mesma unidade de igual substância: o trabalho humano.

Se a força de trabalho é uma mercadoria, possui também valor de uso e valor de troca, acompanhado do seu conjunto de características, composto do trabalho em geral e do trabalho abstrato, reduzido a equivalentes de trocas, como o tempo de trabalho socialmente necessário. Ou seja, o produto do trabalho do homem torna-se uma mercadoria e, conseqüentemente, um valor quando se destina à troca, à venda. Nessa relação de troca, todos os trabalhos concretos são reduzidos simplesmente a trabalho, resultante do trabalho abstrato, assalariado, explorado. Marx explica o trabalho concreto como sendo aquela categoria ontológica, fundante, existente em qualquer sociabilidade, em que o trabalho do homem é o componente geral na sua mediação com a natureza.

O trabalho abstrato é uma categoria específica da forma histórica da organização da produção capitalista, em que o dispêndio fisiológico de energias físicas ou intelectuais do trabalhador é apropriado pelo capitalista como único fator capaz de criar mais-valia. É na relação com o capital que a força de trabalho demonstra ser uma mercadoria especial, pois é a única a possuir o caráter de se autovalorizar e criar uma fonte de energia excedente (mais-valia) apropriada por quem detém os meios de produção, no caso, os capitalistas.

Na explicitação da teoria do valor-trabalho, Marx fez algumas reduções quantitativas e qualitativas para demonstrar o duplo caráter do trabalho. A primeira redução é a qualitativa. Nela os trabalhos concretos (simples e qualificado) são reduzidos a um trabalho que seja qualitativamente o mesmo diferenciado apenas quantitativamente. A redução de todos os trabalhos gerais à sua condição comum de trabalho humano é chamada por Marx de dispêndio da força de trabalho. Segundo Teixeira (1995), a redução qualitativa apresenta um peso ontológico, pois é realizada no cotidiano do processo da reprodução social, onde os

diferentes tipos de trabalhos complexos e simples são reduzidos a um trabalho simplificado em geral, simplesmente trabalho.

A segunda redução é a quantitativa. Marx refere-se à relação de troca do trabalho contido na mercadoria, a qual expressa a grandeza do valor, mensurada pelo tempo de trabalho socialmente necessário. Mas o tempo de trabalho se impõe socialmente, variando de acordo com o desenvolvimento das forças produtivas.

A lógica da exposição de Marx sobre a teoria do valor ao fazer primeiro a redução qualitativa e só depois a quantitativa é para demonstrar e combater os críticos da teoria do valor, que atribuíam ao trabalho qualificado a condição de criador de mais valor, não percebendo que, na verdade, o que estava presente na criação da mais-valia era o trabalho abstrato. Ao fazer esse desdobramento, Marx, segundo Teixeira, constata que só haverá trabalho abstrato se operar ao mesmo tempo uma redução qualitativa e quantitativa.

Marx atribui ao trabalho abstrato a forma histórica de igualação ou socialização dos diversos trabalhos privados na relação de troca. Numa economia de mercado, igualam-se os diferentes produtos criados pelos trabalhos executados pelas diferentes profissões (a exemplo do alfaiate e tecelão), reduzidos à mesma qualidade de dispêndio de energia, embora diferenciados quantitativamente, pelo tempo de duração despendido para produzir determinada mercadoria.

Em sua análise, Marx explica o duplo aspecto do trabalho, trabalho concreto útil, cuja função é criar valores de uso, e trabalho abstrato, que produz valor e a mais-valia para aquele que compra a mercadoria trabalho. Quando o processo da relação de troca se realiza, se abstrai o trabalhador geral, com todas as suas determinadas especificidades ou profissões, e entra somente nessa relação de troca a mercadoria força de trabalho.

A teoria do valor-trabalho de Marx constitui o fundamento da explicação do modo de produção capitalista, em que o homem, ao se tornar autônomo e dono da sua força de trabalho, é transformado em uma mercadoria, num instrumento de troca na relação com o capital.

Em suma, a força de trabalho vale mais na relação com capital do que fora dela; o trabalho como equivalente geral se valoriza e autovaloriza o capital. Entretanto, fora dessa relação, o trabalho, como especialização, constitui apenas, do ponto de vista do capital, uma utilidade necessária ao homem na sua sobrevivência.

### 1.2.1.1 – O caráter utilitarista da educação na abordagem neoliberal

Para compreender a função da educação é preciso entender as mediações criadas pela própria sociedade capitalista, na qual o setor educacional se projeta e se torna um produto fundamental desse complexo social.

Segundo Saviani (2001), a educação pode ser abordada sob diferentes maneiras. Por exemplo, a partir da filosofia, que identificaria suas concepções da educação e suas tendências ao longo da história, e no aspecto pedagógico, que caracterizaria o escolanovismo, o não-diretivismo, o construtivismo, o behaviorismo, etc. Outra maneira seria considerar a educação a partir da função social desempenhada nas diferentes sociedades, ao longo do tempo. No nosso caso, ressaltaremos o papel da educação na sociedade capitalista como um instrumento político-ideológico e financeiro, na tentativa da superação da crise do capital.

Conforme percebemos, nas relações de produção do modo capitalista, a educação vem sendo amparada pelo Estado, que intervém no financiamento do sistema educacional, levando em consideração as aspirações do mercado. Neste sentido, os debates sobre a educação brasileira são permeados pelos confrontos entre os defensores do ensino público e os defensores do ensino privado, cujas demarcações teórico-conceituais resultam em uma precária delimitação entre as esferas públicas e privadas da sociedade. Essa indefinição fronteira provoca, particularmente, a ambigüidade do Estado como expressão de poder público.

Entretanto, as políticas educacionais concebidas pelo Estado são claros indícios do caráter ideologicamente privatizante assumido nas últimas décadas do século XX e início do século XXI.

Desse modo, o financiamento da educação aparece como o centro da preocupação dos pensadores neoliberais, que passaram a considerá-la como um elemento importante na inserção de mercados e no desenvolvimento das econômicas atrasadas.

No contexto neoliberal, a educação resgata a Teoria do Capital Humano (TCH), adotando algumas especificidades em relação à redefinição do aparelho estatal e à conseqüente descentralização da gestão da educação pública (municipalização). O Estado entrou, portanto, nesse processo, para atender o mercado e propiciar “determinada qualificação” de mão-de-obra por meio da educação básica. Nesse sentido, o Estado teria a responsabilidade de oferecer uma escola pública de qualidade, mas restrita à educação básica.

Os pressupostos da Teoria do Capital Humano, à qual está filiado Milton Friedman, tiveram origem na Escola de Chicago, nos anos 70 do século XX. Bastante criticadas nos anos 1980, mas resgatadas nos anos 1990, as teorias de Milton Friedman ganharam destaque por condenarem a intervenção do Estado na economia e atribuírem às forças de mercado a capacidade de resolver os desequilíbrios econômicos.

Para Friedman, a educação possui uma função reprodutivista de abastecer o mercado de trabalho, funcionando como “capital humano” a ser financiado pelo Estado no suprimento das necessidades da economia. A educação teria a função de provocar o crescimento econômico e o incremento da renda das pessoas.

Segundo Ramos (2003, p. 76):

[...] a perspectiva da TCH está voltada para o aspecto utilitarista da educação, onde se observa uma preocupação com a capacidade humana enquanto “capital”, o que acaba por reduzir o homem a um simples objeto do processo produtivo na economia de mercado. Aí está também presente a idéia da educação como solução para as desigualdades econômicas, funcionando, dessa maneira, como mecanismo de ascensão social.

Ramos (2001, p. 42-43), em sua leitura sobre os ideólogos da Teoria do Capital Humano (e demais neoclássicos), identifica as concepções de trabalho e da educação que a sustenta. O trabalho é situado como uma categoria particular, trabalho-mercadoria, na qual se apresenta com mero fator de produção, ou seja, objeto do processo produtivo, enquanto a educação seria o treinamento, formação para o trabalho, instrumento que possibilitaria a mobilidade social e a conseqüente redução das desigualdades econômicas. Entre os defensores da TCH, Ramos (2001) aponta Schultz, que reforça também a idéia de causa e efeito entre o investimento em educação e o crescimento econômico, desconsiderando a necessidade de modificar a estrutura social, alterar as relações de poder ligados aos interesses de classe.

A referida autora também cita Langoni, que define a educação como a variável mais significativa capaz de funcionar “como um indicador de qualificação da mão-de-obra”, devendo-se “levar em conta a relação entre tecnologia moderna e qualificação da mão-de-obra” (RAMOS, 2001, p. 56). Para Lagoni, conforme Ramos (2001), o uso da tecnologia exige uma mão-de-obra mais qualificada, que pode acarretar um aumento de salários e conseqüentemente a redução dos lucros. Para evitar isso, o Estado deve modificar o sistema educacional, no propósito de aumentar a oferta de mão-de-obra qualificada, assumindo o custo da formação da força de trabalho.



Sobre esses argumentos em relação à educação, a nosso ver, todos têm como objetivo reafirmá-la como instrumento capaz de solucionar o entrave de países subdesenvolvidos. Esta ótica, entretanto, aparece, sob uma nova roupagem da Teoria do Capital Humano, cujo propósito ideológico é construir a educação que promova o desenvolvimento do país. Atribui à educação escolar a “formação de produtores” capazes de inserir no mercado de trabalho e cuja potencialização se constitua num fator econômico e social.

Segundo Frigotto (2000, p. 41):

A disseminação da “teoria” do capital humano, como panacéia da solução das desigualdades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e entre os indivíduos, foi rápida nos países latino-americanos e de Terceiro Mundo, mediante os organismos internacionais (BID, BIRD, OIT, UNESCO, FMI, USAID, UNICEF e regionais (CEPAL, CINTERFOR), que representam predominantemente a visão e os interesses do capitalismo integrado ao grande capital.

Prevalece, assim, toda uma legitimação de teor econômico na política educacional, principalmente em relação àquelas políticas implantadas nos países ditos subdesenvolvidos. Este aspecto é evidenciado quando os organismos internacionais se mostram sensíveis ao financiamento na educação, mas priorizam canalizar os recursos em atividades ou habilidades possíveis de trazer maior retorno econômico.

No campo desta explanação, pergunta-se: Onde fica a função social da política educacional no Brasil? A educação possui a função de garantir o direito social, direcionado para a igualdade entre os homens, possibilitando-lhes boa qualificação profissional e uma condição emancipadora?

Para os teóricos neoliberais, os problemas dos sistemas educacionais estão correlacionados com a forma de regulação assumida pelo Estado na economia capitalista. Desse modo, a política educacional, ao ser concebida como política social, só “será bem-sucedida, na medida em que tenha por orientação principal os ditames e as leis que regem os mercados, o privado” (AZEVEDO, 1997, p.17).

Leher citado por Kruppa (2001) defende a tese de que a imposição do capitalismo norte-sul decorre, portanto, da substituição da lógica do público pela lógica do privado no interior da esfera pública. Esse princípio vem da supremacia das "exigências" da acumulação de capital sobre as "necessidades" do trabalhador. Conforme Leher (1998), a ampliação do

capitalismo globalizado não acontece somente em termos econômicos, mas em termos sociais e culturais, em que a educação como política pública está em crescente processo de mercantilização, deixando de ser pública e se transformando em uma mercadoria, como já afirmado.

Vale aqui destacar Christian Laval (2003),<sup>20</sup> que organizou o livro *Le nouvel ordre éducatif mondial (A nova ordem educativa mundial)*, em 2002, onde detalha a influência de instituições internacionais, como: o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) nos rumos das políticas nacionais de educação.

Em entrevista concedida à *Folha de São Paulo* (2003),<sup>21</sup> o referido autor explica que a "nova ordem educativa mundial" está estruturada como um mercado, onde a escola se define como utilitarista. Esse processo vem desde o século XIX, quando alguns economistas conceberam a educação como uma função utilitária, relacionada ao bem-estar, à prosperidade, ao serviço dos interesses individuais. Segundo Laval (2005), essa tendência utilitarista adquiriu no atual contexto de globalização uma conotação extremamente forte. Como prova disso, a promoção das idéias e conceitos de "capital humano" em que orienta com finalidade econômica, a aquisição de conhecimento e da competência. Laval (2005) chama, portanto, esse momento de "nova ordem educativa mundial", pois a escola neoliberal, sob a orientação dos organismos internacionais, se adapta ao capitalismo global de hoje, cujos princípios se identificam cada vez mais como o mercado. Sob essa perspectiva, "a escola deve ser organizada e administrada como uma empresa, porque a educação é confundida como um produto privado, uma mercadoria".

Desse modo, a relevância da educação como função social de prover o conhecimento básico a toda a sociedade tem no Banco Mundial seu principal organizador. Com o objetivo de homogeneizar as concepções de mercado, o Banco redefine sua política educacional, vinculando-a a ajustes macroeconômicos e elevando-a à principal categoria de permitir a redução da pobreza nos países pobres, como podemos ver a seguir.

---

<sup>20</sup> Christian Laval é francês, sociólogo, reconhecido como um teórico exigente e combativo militante contra a globalização liberal da educação e as tentativas de mercantilização do ensino.

<sup>21</sup> Entrevista de Christian Laval, intitulada: "A escola não é uma empresa", concedida a Fernando Eichenberg. Free-lance para a *Folha de S.Paulo*, de Paris em 24 jun.2003.

## 2 - O BANCO MUNDIAL E SUAS DETERMINAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA

*Devemos vincular maior assistência às reformas políticas, legais e econômicas. Ao insistir nas reformas, praticamos a compaixão. Os Estados Unidos irão liderar pelo exemplo. Propus, no orçamento, elevar em 50% nossa assistência principal ao desenvolvimento, ao longo dos próximos três anos. No futuro, isto resultará em um aumento anual de US\$ 5 bilhões em relação aos níveis atuais. Esses novos fundos irão para a Conta do Desafio do Milênio, destinada a projetos em nações que governam com justiça, investem em seu próprio povo e incentivam a liberdade econômica.*

Presidente George W. Bush  
(Monterey, México, 22 de março de 2002)<sup>22</sup>

Em sintonia com a tese do reconhecimento da importância da educação no acesso ao desenvolvimento e à inclusão social, os países periféricos foram aderindo ao projeto principal de Educação para Todos, formulado em 1990, no Fórum Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia.

Nesse sentido, interpretaremos o conjunto de documentos elaborados pelos organismos internacionais, particularmente o Banco Mundial e a Unesco, sobre a opção de promover o desenvolvimento sustentável nos países da periferia do capital, utilizando a educação básica como um dos instrumentos na superação das desigualdades sociais. Conforme apontaremos, o pacto pela mundialização da Educação para Todos, ministrado pela Unesco, vem orientando políticas educacionais nos países considerados pobres, com vistas a atender às solicitações do mercado. Estas, porém não se destinam à promoção de uma educação de qualidade fundada numa perspectiva crítica e contextualizada da realidade.

Tecemos, entretanto, breve resgate sobre a importância do Banco Mundial na reestruturação do capitalismo em crise e sua estratégia de “assistência” aos países pobres, na qual a educação assume a função de prover o desenvolvimento sustentável.

---

<sup>22</sup> *Desafio do milênio*: um novo pacto para o desenvolvimento global. Informativo da Casa Branca. 25.11.2002.

## 2.1 O Papel do Banco Mundial<sup>23</sup> na Reestruturação do Capital

Como entidade financeira internacional, o Banco Mundial detém grande poder político, mormente sobre os países periféricos. Apresenta como princípio teórico e operativo a sustentabilidade ideológica do mundo capitalista, mediante imposição de estratégias de assistência aos países pobres. Estes, em contrapartida, se comprometem a alcançar a estabilidade econômica.

Criados na Conferência de Bretton Woods, em 1945, o Banco Mundial ou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)<sup>24</sup> e o Fundo Monetário Internacional foram pensados, inicialmente, como um fundo de estabilização destinado a manter as taxas de juros em equilíbrio no comércio internacional e propiciar a reconstrução e o desenvolvimento dos mercados dos países afetados pela Segunda Guerra. Posteriormente, o Banco Mundial ampliou seus objetivos e passou a interferir na trajetória política e econômica dos chamados países em desenvolvimento, com o propósito singular de garantir o pagamento das dívidas e servir de instrumento para a definição da hegemonia dos Estados Unidos no capitalismo mundial.

O argumento para a criação e organização do Banco Mundial levou em conta que os Estados Unidos saíram da guerra fortalecidos econômica e militarmente, mas, para manter sua supremacia, deveriam fortalecer seus parceiros. Por este motivo, no primeiro instante, o Banco voltou-se para a reconstrução da Europa e do Japão.

É importante destacar que, conforme Leher (1998), no mesmo período em que os Estados Unidos articulavam a criação desses organismos internacionais, J. M. Keynes,<sup>25</sup> destacado economista e conselheiro da fazenda da Inglaterra, havia elaborado um plano de reconstrução financeira e do comércio internacional mais radical do que aquele posto em

---

<sup>23</sup> No dia 31 de março de 2005 foi confirmado o novo presidente do Banco Mundial. É o americano Paul Wolfowitz, ex-número 2 do Pentágono e mentor intelectual da invasão do Iraque. Para aplinar resistência ao seu nome, prometeu fidelidade aos objetivos da instituição afirmando que “ajudar os pobres a se livrar da miséria é uma nobre missão”. Recebeu apoio unânime dos representantes dos 189 países-membros. – *Veja*, edição 1899. Ano 38, n.14 de 6 de abril de 2005.

<sup>24</sup> Idealizado por H.D. Write, economista, professor da Universidade de Harvard e Chefe do Departamento do Tesouro.

<sup>25</sup> John Maynard Keynes nasceu em Cambridge em junho de 1883 e faleceu em Sussex em abril de 1946. Homem de negócios, acumulou riqueza pessoal e teve papel de destaque em negociações internacionais. Como representante do governo inglês no Tratado de Paz em Versalhes, em 1918, e durante a Segunda Guerra Mundial, na reorganização financeira da economia mundial, ajudou na organização do Fundo Monetário Internacional.

prática pelos EUA. Segundo a tese defendida por Keynes (1983), o equilíbrio financeiro mundial não era responsabilidade apenas dos tomadores de capital, mas também dos emprestadores, por isso as taxas de juros deveriam incidir não apenas sobre as dívidas, mas também sobre os lucros do sistema financeiro. Na condição de maior credor mundial, os Estados Unidos desconsideraram essa posição.<sup>26</sup>

A hegemonia americana consolidou-se em decorrência da sua dominação militar na fase final da Segunda Guerra e do conjunto de países aliados que também passaram a apoiar a condição do livre mercado como imprescindível ao processo de uma sociedade global harmônica.

Ao implementar o discurso, já na sua criação, em prol da promoção do desenvolvimento e da justiça social, inúmeras organizações sindicais viam no Banco Mundial uma instituição de desenvolvimento, e acrescentavam o argumento de que este estaria comprometido com a geração de empregos. No entanto, os ultraliberais o criticavam por considerá-lo keynesiano. Na verdade, o Banco jamais pretendeu acabar com a massa de desempregados ou substituir o Estado do Bem-Estar Social. Interessava-lhe acomodá-los às novas exigências do mundo capitalista.

Embora o Banco Mundial e o FMI tenham sido concebidos como instituições complementares, o Banco se tornou formalmente subordinado ao FMI. Esse aspecto é visível quando “a filiação de um país ao Banco somente seria possível com a associação prévia ao FMI com todas as implicações políticas econômicas” (LEHER, 1998, p.106).

Ao longo do seu processo de amadurecimento, as atribuições do BIRD e do FMI se tornaram cada vez mais articuladas. Ao Banco Mundial competia responder pelos empréstimos para infra-estrutura, gastos públicos, políticas de preço e pela orientação de aperfeiçoamento e eficiência no uso dos recursos por parte dos países pobres. Ao FMI cabia a função específica de zelar pela estabilidade das moedas, pelo financiamento conjuntural dos balanços de pagamento e pela imposição de políticas monetárias, fiscais e cambiais, assim como monitorar permanentemente a dívida externa dos países tomadores de empréstimos.

---

<sup>26</sup> A superioridade dos Estados Unidos desconsiderou Keynes como o verdadeiro fundador do Banco Mundial. Também os países periféricos foram esquecidos na sua reivindicação de ser o Banco Mundial uma agência de desenvolvimento.

Atualmente, o Banco Mundial (2004a) se constitui em um grupo composto das seguintes instituições: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD),<sup>27</sup> Corporação Financeira Internacional (CFI),<sup>28</sup> Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI),<sup>29</sup> Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI).<sup>30</sup> Mais recentemente, passou a coordenar o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF). A criação dessas instituições no interior do grupo Banco Mundial é também marco da mudança da sua atuação. A CFI, a AMGI e o BIRD são entidades jurídica e financeiramente distintas, e apesar do BIRD possuir a tutela dos serviços administrativos, todas estas instituições são subordinadas ao mesmo presidente.

Após a reconstrução européia,<sup>31</sup> o Banco redefine seus objetivos e torna clara sua intenção de manter a hegemonia americana. Passa, então, a orientar empréstimos e assistência técnica com a finalidade de gerar o crescimento econômico nas regiões subdesenvolvidas. Isto implicava emprestar dinheiro aos países em débito.

O verdadeiro objetivo do Banco Mundial é proporcionar o fomento necessário à manutenção de uma certa taxa de crescimento dos chamados países em desenvolvimento, que resultasse no cumprimento das metas de sustentabilidade econômica e na garantia que esses países tomadores de empréstimos efetuem o pagamento de suas dívidas externas.

Constata-se que, após um período de crescimento econômico sem precedentes, o mundo capitalista passou a enfrentar, a partir de 1971, crescente desaceleração da economia, atribuída, a princípio, à elevação do preço do petróleo no mercado internacional. A queda de rentabilidade no setor produtivo, entretanto, foi se configurando e resultou na conversibilidade ouro/dólar, definida como mais um ciclo de crise econômica, que se estendeu pelas décadas seguintes, expressando desse modo as contradições inerentes à própria dinâmica da acumulação capitalista.

---

<sup>27</sup> O BIRD oferece empréstimos e assistência para o desenvolvimento a países de rendas médias com bons antecedentes de crédito. Para isto, levanta grande parte dos seus fundos com a venda de títulos nos mercados internacionais de capital.

<sup>28</sup> A IFC promove o financiamento de investimentos do setor privado e a prestação de assistência técnica e de assessoramento aos governos e empresas nos países denominados em desenvolvimento.

<sup>29</sup> A AMGI ajuda a estimular investimentos estrangeiros nos países pobres.

<sup>30</sup> O CIADI proporciona instalações para a resolução, mediante conciliação ou arbitragem, das disputas referentes a investimentos entre investidores estrangeiros e seus países anfitriões.

<sup>31</sup> Reconstrução da Europa assumida pelo Plano Marshall (1948 – 1953).

Outro aspecto relevante no reconhecimento de uma crise estrutural do capital foram as profundas transformações no mundo do trabalho, com conseqüente aumento da taxa de exploração (níveis baixos de salários), flexibilidade dos contratos e agravamento das condições de trabalho. Ao mesmo tempo, acelerou-se a aplicação de novos conhecimentos científicos e tecnológicos aos métodos de produção, implicando o aprofundamento da automatização e da informatização, assim como novas formas de administração nas empresas capitalistas. Diante de quadro iminente de crise, caracterizado pela queda das taxas de lucros que não conseguiram se reverter, associada, posteriormente, às crises da dívida nos países pobres, as preferências nas formas de capital financeiro revelaram-se como uma necessidade urgente de um novo modo de funcionamento do capitalismo.

Segundo Soares (1996), a crise estrutural das economias centrais atingiu, numa escala global, todas as formas de capital e provocou a deterioração do controle dos Estados nacionais sob os fluxos de capitais produtivos e financeiros. Estas mudanças mundiais foram acompanhadas pelo progressivo declínio da influência das concepções keynesianas que haviam dominado as políticas macroeconômicas desde a Segunda Guerra. Nos anos 1970, a política econômica e social passou a receber influências das teorias monetaristas neoliberais. Construía-se desse modo o alicerce ideológico da condução das políticas globais, fundamentando a atuação das políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Contudo, o agravamento da crise do endividamento nos países periféricos, a partir dos anos 1980, abre espaço ao Banco Mundial e ao conjunto dos organismos multilaterais de financiamento para desempenhar o papel de agentes no gerenciamento das relações de crédito internacional e na definição de políticas de reestruturação econômica, por meio de programas de ajuste estrutural.

A moratória do México no final dos anos 1980, igualmente, vinculou os países endividados e periféricos à dependência quase exclusiva aos bancos multilaterais, pois os bancos privados interromperam seus empréstimos para esses países. Desse modo, o Banco Mundial passou a intervir diretamente na formulação da política interna, influenciando até na própria legislação desses países. Entretanto, o ajuste estrutural efetuado pelo Banco Mundial requer um acordo prévio com o FMI, que o condiciona a uma ampla e severa exigência macroeconômica e setorial, além de protagonizar alguns programas específicos nas áreas de saúde e educação nos países ditos em desenvolvimento.

Outro acontecimento, o colapso na América Latina e na África, causou instabilidade no mercado internacional, aumentando o grau de incerteza nas relações econômicas entre os países emprestadores e os tomadores de capital. Apesar de 1982 ser considerado o marco da crise, as causas são anteriores e recorrentes às próprias condições estruturais do capitalismo que resultaram na hipertrofia do capital financeiro.

A crise da dívida, como é chamada, provocou mudanças nas estratégias do Banco Mundial. Este passou a se preocupar com a estabilidade do balanço de pagamentos e do superávit comercial dos países tomadores de empréstimos, introduzindo-os, desse modo, nas políticas recessivas de ajustamento interno. Os programas do Banco começaram a levar em conta apenas suas prioridades, e desconsideraram as necessidades prioritárias dos países pobres.

Segundo Leher (1998, p. 129):

[...] quando o México pediu moratória sobre as amortizações de capital relativas a dívida do setor público, suspendendo o serviço de sua dívida externa, os organismos internacionais foram chamados à administração da crise em nome da estabilidade do mercado internacional e não apenas para salvar os países em desenvolvimento.

Desse modo, a falência do México foi crucial para o Banco Mundial assumir a posição de liderança na configuração de uma nova ordem, preconizada pelo Consenso de Washington. Torna-se o Banco o coordenador das instituições internacionais no processo de viabilização do mercado financeiro internacional, impondo uma série de condições ao chamado Terceiro Mundo. Passa, portanto, a escalonar as dívidas, propondo um “ajustamento”, mediante orientações de políticas econômicas como instrumento para alcançar a estabilização econômica projetada pelo FMI.

Conforme o Banco Mundial, a estabilidade econômica é o objetivo fundamental para a contenção da crise do capitalismo. É preciso também os investidores privados terem, por parte do Estado, a confiança na condução de políticas claras, estáveis e previsíveis, que não provoquem a instabilidade econômica. Os capitalistas no comando da economia de mercado não esperam políticas de superação, mas sim de sustentação do processo de acumulação do capital. Para isto, exigem alternativas capazes de possibilitar o retorno do crescimento das taxas de lucro. Desse modo, segundo Leher (1998, p. 170), “o futuro prefigurado pelo capitalismo é um futuro sem rupturas, como um *continuum*”.



Leher (1998), ao analisar, em sua tese de doutorado, o Relatório do Banco Mundial sobre o desenvolvimento mundial de 1996, enfoca os problemas do mundo capitalista como sendo de transição e do fracasso do planejamento central e aponta como solução o triunfo da economia de mercado.<sup>32</sup>

Para o Banco Mundial, o caminho do livre mercado é irreversível, pois as regras econômicas, as relações entre os povos e as instituições políticas e sociais teriam mudado de forma universal. Para efetivar esse processo, todos os países devem realizar reformas em sua estrutura econômica. De acordo com Leher, a periodização da era do mercado não é espontânea, mas construída com base no Consenso de Washington<sup>33</sup> mediado pelo Banco Mundial. O mercado é, portanto, inevitável; é a única condição para mudar o mundo, obter o crescimento econômico e o comércio global. Conforme propaga, somente por meio da racionalidade mercantil, do utilitarismo, da moral e do comércio, se conquistam as vantagens mútuas; mas, para tanto, a economia deve ser aberta ao livre mercado. A privatização dos mercados pode funcionar de maneira eficiente e equitativa a partir da definição dos direitos e da generalização da propriedade privada.

Assim, a nova concepção do desenvolvimento do capital prevista na agenda do Consenso de Washington fundamenta-se na cooperação e na competitividade, onde a educação é aliada à ciência e a tecnologia, à descentralização dos recursos, ao desenvolvimento sustentado, à qualidade total, à produtividade e regulamentação do mercado.

Para o Banco, as instituições públicas, os sistemas jurídicos, as instituições financeiras e os sistemas de educação podem ajudar a estabelecer as regras e disseminar a confiança na inserção desses países à nova era global, assim como “aliviar a pobreza externa, manter o capital humano e adaptá-lo às necessidades de um sistema de mercado que contribuem para o crescimento, tanto quanto para a promoção da justiça social como para a sustentabilidade política” (LEHER, 1998, p.101).

---

<sup>32</sup> O citado Relatório trata o mercado como o lugar de realização do interesse individual em que a concorrência é uma virtude.

<sup>33</sup> O Consenso de Washington foi elaborado pelo grupo dos sete países mais ricos que estabeleceram novas regras para o capitalismo em crise, com base neoliberal, no final da década de 1980 e início de 1990. O objetivo era estabelecer o Estado mínimo, a estabilização financeira dos países desenvolvidos e a integração do mercado global. As principais medidas para alcançar tal finalidade foram: ajuste fiscal, redução do tamanho do Estado, abertura comercial, fim das restrições do capital externo, abertura do sistema financeiro, desregulamentação do Estado e reestruturação do sistema previdenciário.

Segundo Leher (1998, p.108), a grande “sacada” do Banco foi ministrada por E. Black,<sup>34</sup> que não apenas reconfigurou o Banco, mas o conduziu à maturidade política: “compreendeu que os países *em desenvolvimento* ficariam afastados da influência ideológica do Banco se este não criasse um modo de empestar recursos contra a lógica bancária, emprestando dinheiro para inadimplentes”.

Nessa concepção, o Banco, em total consonância com o FMI, adota novas estratégias na concessão de empréstimos, mudando de projetos específicos para empréstimos de projetos orientados. Essa nova postura do Banco instituiu o conceito-chave de condicionalidade econômica, relacionando o financiamento de determinada operação à reforma institucional na área correspondente ao pedido do empréstimo.

Desse modo, o Banco rejeitará a concessão de empréstimos aos países que insistirem em “políticas inválidas”. Nesse período, as “missões econômicas são difundidas, para ajudar às autoridades locais a traçar as grandes linhas de seus planos de desenvolvimento” (LEHER, 1998, p.109).

Essa norma do Banco, entretanto, de não emprestar para países inadimplentes, teve de ser relativizada, sob pena de abalar sua credibilidade como instituição financeira, criando, então, a Agência de Desenvolvimento Internacional (IDA)<sup>35</sup>.

A criação do IDA deveu-se também ao fato de os Estados nacionais então recém-independentes não terem condições de se tornarem mutuários do Banco. Segundo Soares (1996, p. 19), “os recursos da IDA destinam-se predominantemente a países grandes de baixa renda *per capita*, onde os EUA depositam interesses importantes, como Índia, Bangladesh, Paquistão e China”. O Brasil, como país intermediário, não é beneficiado com esta linha de crédito.

Conforme Leher (1998, p. 128), o papel do Banco Mundial na conversão neoliberal foi crucial e decisivo quando coordenou o ajustamento da crise latino-americana. Ganhou importância na definição de políticas econômicas para os países pobres, ao estabelecer mundialmente os princípios jurídico-políticos e os padrões socioculturais.

Nas estratégias do Banco, o problema de governabilidade assume lugar de destaque, ao lado da economia e das políticas sociais. Como afirma Leher, quase todos os atos

---

<sup>34</sup> Assumiu em 1950 a presidência do Banco Mundial.

<sup>35</sup> IDA significa International Development Agency.

do Banco estão relacionados com a questão de governabilidade,<sup>36</sup> embora isto não esteja explicitado em termos documentais.

O Banco procura associar a lógica de governabilidade ao ajuste estrutural, partindo do pressuposto de que, se a reforma estrutural não se realizar, os países serão afetados por forte crise política. A sustentabilidade política desses países passará a depender da sua adesão ao ajuste estrutural. É como se estivesse implícita uma ameaça velada à soberania política desses países caso não se submetessem às condições impostas pelo Banco. Para tal, aponta Leher (1998), o Banco menciona no referido documento, as principais conseqüências de uma crise de governabilidade, quais sejam: a) a crise gera instabilidade política e traz incertezas para os investimentos privados; b) o que é importante é a previsibilidade e a transferência de condições em que os negócios podem existir em um dado país e região; c) a execução dos programas pode ser ameaçada por uma crise de governabilidade; d) para os investidores privados, é preciso que as intenções do governo sejam claras, estáveis e previsíveis.

A governabilidade está associada à capacidade do governo de conduzir o ajuste estrutural e a orientação em favor do mercado, definindo-se esta como uma função altamente técnica. Para o Banco, um “ ‘bom Governo’ fomenta um Estado forte, mas claramente delimitado, capaz de sustentar o desenvolvimento econômico-social e o crescimento institucional”. (LEHER, 1998, p.170).

Ao analisar um dos relatórios sobre o desenvolvimento mundial de 1991, Leher destaca a preocupação do Banco no sentido ideológico, ao se referir à necessidade urgente de reformas, sob o argumento de que “um conjunto de reformas simultâneas e rápidas permitem impedir a formação de coalizões dos grupos de interesse que se opõem às reformas”. (LEHER, 1998, p. 161).

Ainda de acordo com Leher (1998), é preciso elucidar o conceito de subdesenvolvimento divulgado pelo Banco Mundial. Para o Banco, os países são subdesenvolvidos porque possuem má gestão de recursos humanos e financeiros. Por conseguinte, para a obtenção de melhores resultados que provoquem a mudança social, política, econômica e técnica, aconselha esses países a adotar a lógica da racionalidade, mediante uma gestão de qualidade. A racionalidade sugerida, entretanto, para produzir essas

---

<sup>36</sup> De acordo com Leher, o Banco identifica três níveis distintos de governabilidade: 1. a forma do regime político; 2. o processo pelo qual a autoridade é exercida na gestão econômica e social do país; 3. a capacidade dos governos para desenhar, formular, implantar políticas e desempenhar funções.

mudanças teria de ser exógena, ou seja, pensada e aplicada pelo Banco Mundial, que passa a ampliar sua assistência técnica aos países denominados subdesenvolvidos.

A justificativa do Banco Mundial para a intensificação da sua participação, nessas últimas décadas do século XX, nos países periféricos, era ajudá-los na estruturação econômica, no intuito de conduzi-los a um novo padrão de desenvolvimento neoliberal. Conforme este Banco, a maior parte das dificuldades desses países advém da rigidez da sua economia. Diante disto, sugere reformas profundas nas políticas e nas suas instituições, tais como: abertura ao comércio exterior, privatização da economia, equilíbrio orçamentário, liberação financeira, redução dos gastos públicos e regulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado.

O autor destaca ainda a gestão de McNamara<sup>37</sup> como diferente das demais administrações do Banco Mundial e também determinante para os países pobres, como o Brasil. A nova postura adotada por McNamara se diferencia daquela de um banqueiro, por assumir um papel político, de estrategista internacional. Ele parte do artifício da persuasão, considerada um procedimento mais seguro do que a guerra, daí “manejar reivindicações dos países subdesenvolvidos para controlá-los, em um período de crise mundial do capitalismo e de hegemonia dos Estados Unidos”. (LEHER, 1998, p.116).

Essa concepção foi amplamente defendida por McNamara, ao implantar programas de ajuda como o meio mais eficaz de impor a soberania do capital, embora não excluísse, de todo, o uso da força. Conforme argumenta os pobres são pobres não por causas estruturais históricas, mas porque foram “esquecidos” pelas elites locais, devendo, pois, ser ajudados externamente. No entanto, segundo Leher constata, em nenhum momento os meios do modo de produção no capitalismo são questionados, tampouco a configuração concreta que este assume em cada formação econômico-social.

Essa nova estratégia do Banco, assumida de forma mais incisiva, exigiu uma redefinição dos financiamentos:

[...] os projetos de empréstimos se desdobram em multiprojetos e finalmente em programadas integrados, com muitos componentes e interações

---

<sup>37</sup> A gestão de McNamara no Banco Mundial se iniciou em 1968. Essa administração foi marcada pela preocupação específica com a pobreza e motivou uma nova distribuição setorial dos empréstimos, com crescente ênfase na agricultura. Robert McNamara, foi um político ultraconservador, ministro do governo Lindon Johnson e foi o articulador da entrada e permanência norte-americana na Guerra do Vietnã (1964-1976) que vitimou cerca 1.500.000 vietnamitas, militares e civis e, 151.000 soldados norte-americanos (Coleção grandes líderes, Nova Cultural, 1987).

complexas. Teoricamente, o Banco deveria financiar programas requeridos pelos governos dos países tomadores (LEHER, 1998, p.21).

Em virtude destas estratégias, o Banco emprestou muito mais do que os países tomadores tinham condições de pagar. Na verdade, o empréstimo do Banco significaria um sinal verde para o mercado financeiro derramar dólares nos países ditos em desenvolvimento, em troca de elevadas e garantidas taxas de juros.

Este fato provocou o endividamento dos países pobres, e desencadeou, por exemplo, a já citada crise do México em 1982, com ressonância em toda a América Latina. A única saída para estes países endividados foi a adesão total às recomendações do Banco Mundial, atreladas, por sua vez, às condicionalidades do FMI.

A decisão do Banco, então, foi dispor de grandes e rápidos empréstimos para assistir os países endividados, no propósito de impedir o surgimento de novas crises que abalasses a estabilidade do sistema financeiro. Os chamados empréstimos para ajustamento estrutural (*Structural Adjustment Loans* – SAL) seriam liberados apenas para aqueles países que concordassem em fazer reformas de ajuste.

Esses programas de ajuste incluíam como meta principal o aumento das exportações, o corte radical dos gastos públicos e a garantia do pagamento dos juros da dívida pública externa. Tal política agravou a situação das atividades econômicas dos países periféricos, pois limitou a importação de produtos essenciais ao seu desenvolvimento. Enquanto isso, o excesso de exportações dos países endividados fez despencar o valor das matérias-primas, provocando a elevação do custo relativo da dívida e aumentando sua dependência aos países centrais.

Para enfrentar as questões macroeconômicas, como a inflação, o desemprego, os subinvestimentos e as burocracias públicas ineficientes, o Banco sugere a adoção ampla e irrestrita do livre mercado. Segundo Leher (1998), as principais orientações do Banco estavam assim fundadas: 1. na radicalização do combate à política de substituição das importações, por meio da política geral de preços e tarifas cambiais; 2. na redução do déficit por meio da redução dos gastos improdutivos e dos custos unitários dos programas sociais; 3. na reformas institucionais; 4. no estabelecimento da taxa de juros reais e positivos para encorajar a intermediação bancária.

Outro aspecto levantado por Leher (1998) é que, antes da crise da dívida, a condicionalidade do Banco se restringia somente aos indicadores macroeconômicos,

concentrados no equilíbrio do balanço de pagamentos, mas após a crise, este passa a exigir “ajuste estrutural” nos países periféricos. Com essa finalidade, o Banco vem adequando seu discurso e orientando os demais organismos internacionais para a realização de medidas compensatórias aos efeitos das reformas nos países periféricos.

Os países desenvolvidos – não apenas por razões morais e sociais – têm responsabilidades no enquadramento do problema em níveis aceitáveis. “Aliviar” a pobreza dos países pobres é importante para os países ricos, porque a manutenção da pobreza em níveis sustentáveis é uma condição para o desejável futuro de crescimento para todos, sustentou Wolfenshn (LEHER, 1998, p.174).

A crise na América Latina condicionou a conversão da maioria dos países periféricos aos pressupostos neoliberais. Desse modo, os planos econômicos estruturalistas ou neoestruturalistas<sup>38</sup> não faliam espontaneamente, mas foram ativamente combatidos pelo Banco que, de modo sistemático, impôs sua agenda a países considerados sem alternativa.

Conseqüentemente, a crise da dívida impulsionou a mudança na política econômica dos países da América Latina, que foram adequando suas economias às propostas do Banco Mundial e do FMI. No entanto, essas medidas rígidas, que impunham o ajustamento estrutural dos países pobres, sacrificavam sobremaneira a população e acentuavam ainda mais as desigualdades internas e externas desses países. Embora as resistências a essas políticas, ministradas pelo Banco, tenham sido relativamente pequenas, este percebeu a necessidade de se legitimar como uma instituição provedora do desenvolvimento, da paz e da seguridade social.

Assim, para obter melhor aceitação das políticas neoliberais, o Banco Mundial modificou seu discurso como forma de construir as bases da nova ordem econômica, passando a adotar linhas específicas de financiamento voltadas para os programas de “alívio à pobreza”. As novas recomendações do Banco, aparentemente configuradas como mudança ou reconhecimento de políticas mal-sucedidas anteriormente, na verdade determinam uma forma de adaptação à realidade liberal do capitalismo, que se comporta, agora, de modo flexível, mas nem por isso menos dominante.

---

<sup>38</sup> Trata-se dos planos de estabilização econômica adotados pelos países em desenvolvimento no combate à inflação na década de 1980 e início dos anos 1990. No Brasil, há uma seqüência de planos econômicos cujo objetivo primordial era o combate à inflação, que não “deram certo”, tais como: Plano Cruzado I e II, e o Plano Bresser. O Plano Real é considerado o plano mais bem-sucedido do Brasil, por restituir a estabilidade econômica, reduzir o tamanho do Estado e assumir os pressupostos privatizantes da abordagem neoliberal.

Nesse contexto, a política de programas do Banco deu origem a importantes documentos, como: *Estratégia de assistência ao país (EAP)*, com base no qual os programas passaram a atuar e a intervir em áreas até então não priorizadas pelo Banco, a exemplo da educação, uma vez que “o sistema educacional dos países *subdesenvolvidos* era inadequado, pois não privilegiava a formação profissional em função das necessidades do mercado” (LEHER, 1998, p.122).

Conforme Fonseca (2000), o Banco Mundial manifesta-se como o principal organismo multilateral internacional de financiamento do desenvolvimento social e econômico. É responsável por empréstimos correspondentes a pouco mais de 10% da dívida externa brasileira, ou seja, uma quantia equivalente a 18 bilhões de dólares, dos quais o setor de educação recebeu 16%, em média 1,7% desse total.

Consoante ele próprio declara textualmente, hoje o Banco Mundial (2004a)<sup>39</sup> é a maior fonte mundial de assistência para o desenvolvimento, proporcionando cerca de US\$ 20 bilhões anuais em novos empréstimos a seus países clientes:

O Banco usa os seus recursos financeiros, o seu pessoal altamente treinado e a sua ampla base de conhecimentos para ajudar cada país em desenvolvimento na trilha do crescimento estável, sustentável e equitativo. O seu objetivo principal é ajudar as pessoas mais pobres nos países mais pobres (Disponível em: <http://www.obancomundial.org>. Acesso em: 30.7.2004).

Desse modo, a ajuda do Banco aos países clientes se baseia naquilo que considera como necessidades. O investimento nas pessoas é traduzido, especialmente, nos setores da saúde e educação básica. Em relação ao estímulo ao desenvolvimento, o Banco o associa aos negócios das empresas privadas. A ajuda aos países refere-se prioritariamente a aumentar a capacidade na prestação de serviços de qualidade com eficiência e transparência, assim como promover reformas para criar um ambiente macroeconômico estável, conducente a investimentos e a planejamento de longo prazo.

O propósito alegado na ajuda aos países-sócios é atrair e reter o investimento privado. Portanto, segundo admite, com seu apoio, conseguem empréstimos e assessoramento para os governos que estão reformando suas economias, fortalecendo os sistemas bancários e investindo em recursos humanos, infra-estrutura e proteção do meio ambiente. Conforme o Banco, estes pré-requisitos podem aumentar a produtividade dos investimentos privados.

---

<sup>39</sup> Sobre o Banco Mundial (2004a): Disponível em <http://www.obancomundial.org>. Acesso em: 30.7.2004

Do Banco Mundial fazem parte 189 países-membros, mas os Estados Unidos são seu sócio majoritário. Como o poder de voto é proporcional aos recursos de cada país, o modelo de organização do Banco é bastante concentrador e desigual. Os cinco maiores países (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Inglaterra) detêm 40% dos votos, e os Estados Unidos sozinhos possuem 20%. Isto lhes garante poder decisivo tanto para modificar as regras do Banco, como para vetar qualquer proposta originária dos países economicamente mais frágeis.

A estrutura interna do Banco é organizada em várias instâncias. A principal é o Conselho dos Governadores, formado pelo Presidente do Banco, diretores e altos funcionários dos países-membros (diretores dos bancos centrais ou ministros, por exemplo, da Educação), que promovem anualmente reuniões nas quais são definidas as grandes políticas econômicas e sociais para os países-sócios. No mesmo período, ocorre uma Assembléia Executiva, composta por 21 membros, inclusive o Brasil, em que se determinam as responsabilidades pelas demais decisões. Nessa Assembléia, no entanto, sua representação também está relacionada ao poder econômico dos países –membros, ou seja, cada um dos cinco países centrais (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Inglaterra) possui um representante na Assembléia e todos os outros países são divididos em grupos com um só representante, por exemplo: o grupo da América Latina possui apenas um representante, o que dificulta para o delegado desses países economicamente fracos interferir em qualquer processo que resulte em mudanças. Além disso, os problemas dos diferentes países do seu grupo específico são definidos como sendo homogêneos.

Especificamente, os financiamentos de programas do Banco Mundial caracterizam-se por programas organizados em áreas setoriais, sobretudo as sociais, que exigem maior controle por parte do Banco sobre os países tomadores de empréstimos, por serem consideradas de maior grau de incerteza. Não é sem razão que o Banco ampliou seu corpo técnico e passou a regionalizar suas ações, transformando-se no maior captador mundial não soberano. Outro dado importante em relação aos programas financiados pelo Banco é que os países tomadores são amplamente analisados, por meio de estudos específicos, nas áreas de atuação, como: agricultura, controle demográfico, saúde e educação. Na prática, os programas são definidos quanto à destinação, ao conteúdo, à organização e às prioridades dos empréstimos, à luz dos interesses próprios do Banco.

Segundo Vianna Jr (2001, p. 15), "o Banco Mundial prepara, para cada país tomador de empréstimos, um Documento de Estratégia de Assistência ao País (EAP),



conhecido por sua sigla em inglês: *Country Assistance Strategy (CAS)*”. Aos países tomadores de empréstimos, os bancos multilaterais internacionais<sup>40</sup> destinam esse documento, cujas diretrizes são, ao mesmo tempo, de planejamento e compromisso político. Tais documentos contêm a estratégia do Banco para os empréstimos a serem concedidos aos países, definindo os planos de operações de empréstimos, geralmente em dois tipos específicos: o de ajuste estrutural e os projetos de investimentos.

Entretanto, antes de conceder os empréstimos e preparar os documentos, os bancos multilaterais fazem rigoroso estudo da conjuntura socioeconômica e política dos países interessados, e os pedidos são submetidos ao Conselho de Diretores do Banco, o qual, por sua vez, discute e aprova as regras do empréstimo.

Como declara a própria instituição, “o Grupo Banco Mundial é parceiro do Brasil há mais de 50 anos”, apoiando o desenvolvimento social e econômico do País, promovendo a redução da pobreza e o seu crescimento sustentável, conforme os termos do documento intitulado *Uma parceria de resultados: o Banco Mundial no Brasil*. Outrossim, o Banco informa que vem trabalhando no Brasil com a perspectiva de longo prazo, por meio de programas da gestão econômica, investimento no capital humano, desenvolvimento de áreas urbanas e rurais, construção de infra-estrutura e preservação dos recursos naturais.

Para o Banco, a assistência prestada ao Brasil resulta em investimento nas pessoas, beneficiadas com programas dirigidos à saúde, à educação, às melhorias de serviços públicos e às transferências de recursos; na inclusão social, mediante estímulo à participação, e aprimoramento dos mecanismos de direcionamento dos programas; na administração dos recursos naturais e no aumento da produtividade e estabilização da economia. Segundo Vinod Thomas<sup>41</sup> (BANCO MUNDIAL, 2003b, Prefácio, p.5),

[...] essa parceria<sup>42</sup> de longa data vai muito além do aspecto financeiro. O Banco busca ser útil no aproveitamento dos recursos nacionais, ao trazer a

---

<sup>40</sup> Inclui o Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras instituições bancárias que se regem pela lógica do Banco Mundial.

<sup>41</sup> O Indiano Vinod Thomas é Vice-Presidente do Banco Mundial desde 2000. Foi diretor do Banco, para o Brasil entre 1 de outubro de 2001 e 25 de julho de 2005. Disponível em: [bancomundial.org.br](http://bancomundial.org.br). Acesso em: 1.8.2005.

<sup>42</sup> O Banco Mundial (2003b) atua no Brasil desde 1949, quando foi firmado o primeiro empréstimo do BIRD ao país (US\$ 75 milhões para a área de energia e telecomunicações). Desde então, o Banco já apoiou o governo brasileiro em cerca de 380 operações de crédito, que somam mais de US\$ 33 bilhões. Além de financiar projetos, o Banco Mundial oferece sua experiência internacional em diversas áreas de desenvolvimento, assessorando o mutuário em todas as fases dos projetos, desde a identificação e planificação, passando pela implementação, até a avaliação final. Os conhecimentos e experiência técnica do Banco também se refletem nos numerosos estudos e relatórios que produz. Disponível em: [www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br) -operações no Brasil. Acesso em: 8.7.2004.

experiência internacional para lidar com os problemas e ao utilizar o máximo de todos os esforços para melhorar a qualidade de vida da população brasileira.

Todavia, conforme Vinod (2003b, p.5) justifica, por conta das suas dimensões territoriais, o papel do grupo Banco Mundial é limitado, haja vista que “os investimentos anuais do Banco no País são de apenas 0,4% do PIB, mas, como parcela dos investimentos públicos, representa significativos 12%”.

Como o próprio Banco demonstra, sua parceria com o Brasil, em termos financeiros, é insignificante. Entretanto, o impacto da sua assistência, aliado aos esforços do governo brasileiro, desempenhará um efeito multiplicador na elevação do crescimento econômico.

Segundo Leher (1998), essa organização se prevalece da condição de provedor de recursos aos países pobres e determina suas políticas de ajustes. Contudo essa trajetória do Banco em relação ao Brasil passou por uma inflexão, a partir dos anos 1960, quando a orientação mudou de investimento em projetos de infra-estrutura para programas de ajustes político e econômico.

A educação não era uma área que despertasse o interesse do Banco Mundial nos países pobres. No entanto, com a prescrição neoliberal da economia pós anos 1970, o Banco a define como necessária para atingir determinados objetivos, e esta passa a ser concebida de forma mais racionalizada. Nesse sentido, a educação primária ou fundamental ganha a dimensão de uma educação suficiente para atingir as metas de sustentabilidade dos países devedores.

Para compreender a nova função da educação nesse contexto neoliberal, precisamos entender as mediações criadas pela própria sociedade capitalista, na qual o setor educacional se projeta. Desse modo, a educação não poderia estar distante dos interesses da economia de mercado, que se desenvolve como produto privado desse complexo social.

Como já mencionado, nesse momento de “sociedade global”, a educação assume o papel de um capital capaz de prover o desenvolvimento econômico e o incremento na renda nas pessoas. Apesar de defender a privatização do Estado, o “vírus neoliberal” não contagia a política educacional nas mesmas proporções que atinge as outras políticas sociais. Nas palavras de Azevedo (1997, p. 13):

A abordagem neoliberal não questiona a responsabilidade do governo em garantir o acesso de todos ao nível básico de ensino. Apregoa, contudo, a necessidade de um outro tratamento para o sistema educacional. Postula-se que os poderes públicos devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado, mantendo-se o padrão de qualidade na oferta dos serviços.

Conforme defendem Hayek e Friedman, uma vez implantada uma educação universal, mediante a modernização da comunicação e do transporte, não se faz mais necessário ser esta financiada e ministrada somente pelo governo. As famílias devem participar desse processo e ter a “chance de exercitar o direito de escolha do tipo de educação que se deseja para os seus filhos”. Isto também possibilitaria a diminuição da máquina administrativa e, conseqüentemente, os gastos públicos.

Na política neoliberal, a educação constitui um investimento e, como tal, deve trazer ganhos econômicos. Assim, pensando em termos de mercado, os investimentos devem ser aplicados em setores, segmentos ou áreas mais produtivas e, tratando-se de pessoas, preferencialmente nas talentosas ou habilidosas. Nessa concepção, os investimentos ou recursos públicos devem ser canalizados em áreas mais produtivas e obter retorno econômico mais imediato.

Sob a alegação da necessidade de superar a crise econômica instalada no Brasil, na década de 1990, o retorno às idéias liberais é imposto e viabilizado pelos organismos internacionais – Banco Mundial e FMI – com apoio incondicional das classes dominantes. A adoção de um modelo econômico de estabilização da economia imposta aos países ditos em desenvolvimento, por meio de vários “pacotes”, os obriga a se submeterem aos ajustes econômicos que resultaram em elevados cortes orçamentários.

O Banco Mundial, na condição de responsável pelos recursos oferecidos aos países periféricos, vai procurar manter a ordem estabelecida mediante redução dos gastos públicos, desregulamentação dos mercados, abertura econômica, privatização das empresas estatais e diminuição do papel social que o Estado poderia vir a ter.

Existe, pois, toda uma legitimação de teor econômico nas políticas educacionais implantadas pelo Banco Mundial. Este aspecto será evidenciado nas políticas de financiamento, as quais, em prol da sustentabilidade econômica do modelo neoliberal, destinarão recursos, em níveis específicos, a uma educação para todos.

## 2.2 O Banco Mundial Assume o Comando da Educação Mundial

Até a década de 1960, a educação mundial constituía questão secundária para o Banco Mundial, que a considerava uma atividade marginal e dispendiosa. Esta concepção, porém, “começou a mudar durante a gestão de Woods e, mais definitivamente, na gestão de McNamara, quando a ênfase no problema da pobreza fez a Educação sobressair entre as prioridades do Banco” (LEHER, 1998, p. 202).

Cabia à Unesco, até então, como agência das Nações Unidas, o papel de especialista em educação mundial, cuja finalidade era aprimorá-la por meio de acompanhamento técnico, mediante estabelecimento de parâmetros e normas, criação de projetos inovadores, desenvolvimento de capacidades e redes de comunicação, atuando como um catalizador das propostas e na disseminação de soluções inovadoras para os desafios da educação. Nesse propósito, mantêm contato com os Ministérios da Educação e outros parceiros, os países-membros.

De acordo com Leher (1998), os objetivos iniciais da Unesco,<sup>43</sup> desde sua criação em 1945, eram elaborar programas de ajuda ao ensino, fomentar o desenvolvimento científico e a repatriação de objetos culturais pós-guerra. Em seguida, no contexto da chamada guerra fria, a Unesco posicionou-se a favor da segurança e do estilo de vida americano. Contudo, até 1980, essa organização ainda representava uma referência importante para o debate da educação mundial e, em especial, para o incentivo à democratização da escola pública, voltada ao aprendizado e ao acesso do conhecimento nos países pobres, dominados e explorados economicamente.

Em 1984, entretanto, a Unesco perde suas funções e atribuições para o Banco Mundial, quando os Estados Unidos deixam de financiá-la.<sup>44</sup> A partir desse momento, a educação mundial passa a ser uma estratégia política e uma variável econômica, nos moldes da TCH.

A principal justificativa, segundo Leher (1998), para a saída dos Estados Unidos, Inglaterra e Cingapura da Unesco é a perda de interesse pela ideologia do desenvolvimento, substituída pela ideologia da globalização, que passara a privilegiar os meios de direção da

---

<sup>43</sup> A Unesco, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, foi criada na Conferência de Londres. Esse ano a Unesco completa 60 anos e atua há 41 anos no Brasil.

<sup>44</sup> Por ser o maior financiador de projetos da Unesco, ao deixar de financiá-la, os Estados Unidos quebram-lhe a base de sustentação.

intelectualidade e da moralidade. Com esse propósito, a política do presidente Ronald Reagan inicia a era contra todos os organismos e instâncias da ONU, elevando o Banco Mundial ao papel de Ministério da Educação Mundial. Sobressai, então, um aspecto curioso, qual seja, mesmo perdendo as funções para o Banco Mundial, a Unesco, gradativamente, foi incorporando o discurso do Banco na visão de educação voltada ao mercado de trabalho. Nesse sentido, sob o apoio do Banco Mundial, assume a organização de fóruns mundiais e nacionais de educação para todos em vários países.

A ação do Banco Mundial torna-se então vitoriosa na efetivação do seu Plano de Educação para Todos na América Latina. Esta participação do Banco foi concretizada não apenas nos empréstimos diretos às instituições, mas no “aspecto ideológico, decisivo para a implantação dessas políticas, notadamente por meio de determinadas condicionalidades”. (LEHER, 1998, p.200).

A nosso ver, é exatamente na consolidação neoliberal, no início da década de 1980, que a orientação educacional do Banco Mundial aos países dependentes sofre uma inflexão. Nesta, a educação básica mínima torna-se o parâmetro de eficiência e equidade.

Segundo Fonseca (2000), a partir desse momento ocorre uma mudança nos discursos do Banco Mundial no referente ao conceito de “igualdade”, gradativamente substituído pelo termo “equidade”. Esta substituição, conforme a autora, não aconteceu por acaso. Primeiramente, altera-se o conceito do Banco em relação ao significado de “desenvolvimento” dos países pobres. Em seguida, operam-se as mudanças na sua forma de financiamento.

Se no começo dos anos 1950 o Banco pensava na concepção de um crescimento linearmente possível a todos os países que tivessem vontade política para se desenvolver e que contassem também com a boa vontade dos países centrais para ajudá-los tecnologicamente e financeiramente, essa concepção foi-se modificando e, no final dos anos 1970, “o conceito de progresso contínuo e linear deu lugar à noção de sustentabilidade, que pressupunha maior parcimônia na utilização dos recursos naturais e a necessidade de delimitar o crescimento das diferentes nações” (FONSECA, 2000, p. 69). Desse modo, o crescimento econômico não seria mais acessível a todos, pois implicaria, prioritariamente, a existência da racionalidade do uso dos recursos escassos pelos países interessados em alcançar o desejado desenvolvimento sustentável.

Nota-se que esta percepção tende a admitir a desigualdade no processo de desenvolvimento e, nesse sentido, o termo equidade seria mais apropriado. Conforme Fonseca (2000, p. 69), esse termo vem:

da prática jurídica e fundamenta-se numa justiça mais espontânea, corretiva e circunstancial, não se restringindo à letra da lei. Em termos de desigualdade de direito aos bens sociais, significa que as desigualdades entre os homens são exteriores e fortuitas, porquanto devidas às circunstanciais impostas, naturalmente, ao indivíduo na busca de melhores condições de vida.

Desse modo, a equidade se restringe à ação individual, portanto, não provém do poder coletivo que garantiria a igualdade entre os homens. Depende de cada um, da competência de cada “cidadão” lutar, sobreviver e ocupar seu espaço nessa sociedade. Com esse propósito, a educação fundamental funcionaria como instrumento na obtenção de resultados individuais.

No quadro competitivo de mercado internacional, a equidade torna-se um princípio voltado à garantia da (des)igualdade dos padrões de desenvolvimento, que deve assegurar o mínimo necessário para que os países pobres se insiram, de forma racional, no modelo global, sem, contudo, ameaçar a nova ordem econômica como um todo.

Como afirma Fonseca (2000), o Banco perceberá que o moderno mercado de trabalho será cada vez mais limitado e, assim sendo, deve-se adotar uma política seletiva de educação. Para os países pobres, o nível primário é considerado o mais adequado na iniciação imediata do trabalho, especialmente no mercado tradicional.<sup>45</sup> Para justificar essa escolha, o Banco atribui à educação primária maior retorno financeiro aos indivíduos do que o próprio ensino superior. Vale ressaltar que nos países ricos ocorre o contrário os níveis superiores trazem maiores ganhos, tanto no nível microeconômico como no nível macro.

Esse processo de valorização da educação fundamental teve o mérito do presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, que reestruturou a política do Banco no sentido de que o desenvolvimento dos países pobres se baseasse na estratégia de baixos investimentos. A idéia era gerar empregos com custos mínimos. Conforme Leher (1998), essa orientação econômica que prioriza a educação básica reforça a perpetuação da divisão internacional do

---

<sup>45</sup> Mercado tradicional é composto por empregos de baixos aportes de capital, empregos não fixos, informais ou por conta própria, localizados, especialmente, em periferias urbanas e zonas rurais. É o mercado dirigido às pessoas com baixo nível de educação.

trabalho, a partir da qual os países periféricos continuam na eterna condição de explorados e dependentes.

Como mostra a fala do presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, citado por Leher (1998, p. 205), a ação do Banco Mundial visa:

Ajudar os países em desenvolvimento a reformar e expandir seus sistemas educacionais como requisito para o desenvolvimento econômico, pois os sistemas educacionais desses países são mal concebidos e não estão adaptados às suas necessidade de desenvolvimento.

Na avaliação do próprio Banco Mundial, os países ditos em desenvolvimento “são incapazes de mudar, por si sós, necessitando de assessoria externa, de uma direção correta”. Além do mais, precisam de um mecanismo de pressão para as mudanças solicitadas pela atual ordem econômica. Nesse aspecto, o Banco vê a educação como um instrumento importante para o desenvolvimento, capaz de produzir a “equidade” e causar a mobilidade social (LEHER, 1998, p. 205).

No resgate das orientações do Banco referentes à educação, segundo aponta Leher, na década de 1970, essa instituição vai recuperar o conceito de capital humano com o objetivo de ampliar a produtividade do trabalhador e influir em sua conduta sociopolítica, assinalando para a educação elementar como provedora do aprendizado, da alfabetização, da aptidão numérica funcional, do planejamento familiar e da saúde.

Na década de 1980, o Banco Mundial procura promover uma educação que se adapte ao ajuste estrutural e às reformas neoliberais, tendo como alvo o combate ao Estado do Bem-Estar Social, no qual as políticas educacionais públicas foram reduzidas ao ensino predominantemente fundamental.

Ainda segundo Leher (1998), as prioridades definidas na educação deveriam ser acompanhadas de mudanças na forma da gestão do sistema de ensino, submetidas a critérios de eficiência interna<sup>46</sup> e externa,<sup>47</sup> como ocorre nas empresas. Para o Banco, os sistemas educacionais sofrem os mesmos problemas dos Estados providenciais, pois são ineficientes e, conseqüentemente, precisam de reformas.

---

<sup>46</sup> Eficiência interna é entendida como o modo em que são alcançados os objetivos educacionais em um dado *input* de recursos (o fluxo de estudantes no tempo) (LERHER, 1998, p. 208).

<sup>47</sup> Eficiência externa é justificada pela repercussão da escolarização no mercado de trabalho e na produtividade do trabalhador escolarizado (IDEM).

A principal mudança da política do Banco Mundial para a área da educação está direcionada à exclusividade do ensino fundamental. O ensino primário passou a ser visto como “capaz de incrementar a produtividade do trabalhador, bem como a equidade social, com a vantagem de ser mais flexível e, portanto, de permitir futuras requalificações” (LEHER, 1998, p. 209). Efetivamente, o ensino secundário e o superior são incentivados à privatização, considerando-se a universidade pública como um *locus* dos privilegiados que desviam as verbas dos pobres a seu favor.

No âmbito da reforma educacional, as recomendações relacionadas à eficiência interna ganharam dimensão no alcance de resultados. Para tal, orientam as seguintes medidas: treinamento de docentes, revisão de métodos pedagógicos e novos recursos materiais são destacados como necessários para a reversão deste quadro; são estimulados também o ensino aligeirado ou a distância. Apesar de promover e descentralizar os sistemas, com a municipalização do ensino fundamental, o governo federal deve estar presente mediante centralização dos mecanismos de controle, seja de avaliação, seja por medidas como promoção automática, decorrente de uma inovação pedagógica construtivista.

Como afirma esse mesmo autor (1998), na década de 1990, os ajustes estruturais impostos aos países periféricos reduziram os gastos com a educação. Neste contexto, a educação passa a ser definida como uma variável econômica, fragmentada em níveis infantil, fundamental, secundário e superior, direcionada a determinados segmentos da sociedade, sem, contudo, se constituir, efetivamente, em um direito social a ser alcançado por todos.

A proposta do Banco Mundial em relação à educação infantil surge de forma “humanitária”, pois indica o atendimento da saúde da criança, independentemente da classe social a que pertença. Ainda segundo propõe o Banco, a população de baixa renda deve ser amparada em parceria com as organizações não-governamentais (ONGs) e todos os custos, inclusive o pagamento de pessoal, devem ser assumidos por essas entidades.

Quanto à educação básica, o Banco vem redefinindo suas funções ao longo do tempo. Se antes, nos anos 1970, estabelecia este nível como o mínimo de reposição educacional destinado às pessoas de baixa escolaridade (*minimum learning basic*), agora o ensino fundamental constitui o conteúdo principal a ser transmitido na escola regular para a população de certa faixa etária e até de determinada classe. É a partir dessa concepção que a escola do ensino fundamental assume o quesito de obrigatoriedade estendida à massa da população entre 7 e 14 anos. Nesse primeiro ciclo, o Banco Mundial admite que a oferta da escolarização seja de responsabilidade do setor público.



Sobre o ensino médio, o entende como o segundo ciclo do secundário e que deve estar disponível a quantos demonstrem capacidade para segui-lo. Sugere bolsas de estudo e que sua oferta seja, prioritariamente, pelo setor privado. No referente ao ensino superior, o Banco afirma ser ele espaço para atuação exclusiva do setor privado, recomendando somente o uso de bolsas de estudo aos alunos competentes, mas com renda insuficiente. Embora o Banco Mundial se diga comprometido com a educação de adultos, até pouco tempo não havia qualquer projeto direcionado para este segmento, principalmente na América Latina.

Baseado nessas concepções, o Banco Mundial vem propondo, ao mesmo tempo, descentralização e controle centralizado, acompanhado de uma padronização do currículo do sistema de avaliação. Para essa finalidade, o Banco disponibiliza, aos países pobres, recursos, assessorias e informações, mediante cursos e *sites* especiais, onde se podem encontrar modelos e ferramentas para orientá-los. Estes instrumentos vêm sendo utilizados pelo processo de reforma implantado nos anos 1990 para a educação no Brasil.

A forma de financiamento imposta à educação é um aspecto definidor na política de inserção do Banco Mundial. Nos projetos de empréstimos financiados, todos os países-membros são submetidos a uma padronização de políticas, cujo objetivo é adotar uma administração "racionalizada" de qualidade, com o propósito final da privatização das políticas sociais e da educação.

É com este fim que o Banco Mundial vem montando, ao longo dos anos, nos países periféricos, uma rede educacional com configurações preestabelecidas. Este, se por um lado oferece "vantagens comparativas", financiando alguns projetos educacionais, por outro, submete tais países ao seu ponto de vista, aos seus conhecimentos, às suas assessorias, a um ordenamento sistêmico de recursos e, sobretudo, de seus ideais.

Segundo constata Fonseca (1996, p.231), "o Banco Mundial produziu quatro documentos setoriais, respectivamente, em 1971, 1974, 1980 e 1990, onde são explicitados os princípios, as diretrizes e as prioridades educativas, concernentes ao financiamento do Banco". A cooperação do Banco Mundial no financiamento de créditos para a educação inclui um conjunto de políticas destinadas a integrar o setor à política de desenvolvimento idealizada pelo Banco para a comunidade internacional. Outra tendência é, como vimos indicando, atribuir à educação o caráter compensatório, percebido como meio de alívio à situação de pobreza, em períodos de ajustamento econômico.

Na análise dos vários autores examinados sobre as políticas educacionais no Brasil, nos anos 1990, evidencia-se a total submissão dessas políticas às recomendações de organismos internacionais, especialmente àquelas formuladas pelo Banco Mundial.

Para Kruppa (2001), a atuação do Banco Mundial no Brasil, nesse período, está focalizada em três aspectos: a atuação abrangente e sistêmica do Banco na educação brasileira; a relação entre o Banco e o Governo no processo de privatização da educação e a forma de organização desse organismo, que se apresenta como "Banco do Conhecimento".

Conforme se constata, a interferência do Banco Mundial na educação escolar no Brasil vem se acentuando, passando de projetos pontuais ou localizados, entre os anos 1950 a 1970, para uma atuação, nos anos 1990, mais sistêmica e abrangente, prevalecendo desse modo, à sujeição de concepções e condicionalidades para todos os níveis educacionais.

Nas duas últimas décadas, Fonseca (2000) vem analisado a política, a estrutura e o funcionamento do Banco Mundial nos países denominados de subdesenvolvidos. Investiga também a proposta de cooperação técnica e financeira e o papel do Banco Mundial no âmbito educacional brasileiro. Segundo esta autora (2000, p. 60), no momento, a principal função do Banco Mundial é manter seu poder político, ao se tornar:

[...] o grande articulador da dívida externa mundial, significando que ele está no centro do poder internacional, podendo restringir seus recursos para determinado país, bem como influenciar o fluxo de recursos de outras agências para certo país.

O alvo fundamental do Banco Mundial é auxiliar o governo americano na execução da sua política externa. Caso os países-membros não estejam articulando bem suas políticas internas, juntamente com o FMI, podem ser punidos com sanções econômicas. Como mencionado por Fonseca, o Brasil já passou por esta experiência nos governos de João Goulart, Juscelino Kubitschek e até no governo militar de Geisel, quando o Banco determinou a interrupção e a paralisação de projetos de desenvolvimento.

De acordo com Fonseca (2000), quando o Banco Mundial passou a financiar o setor da educação, adotou o mesmo tipo de crédito que financiava a área econômica. Isto resultou numa operação complicada e desvantajosa para a educação, pois enquanto a área da economia conta com o lucro para a recuperação das despesas, o setor da educação não cobre

nem as taxas capazes de compensar o investimento financeiro.<sup>48</sup> Assim, a referida autora descreve:

Os empréstimos destinados à educação fazem parte de um modelo de financiamento denominado *hard*, especialmente concebido para financiar a área comercial. [...] o Banco participa, em tese, em metade dos recursos destinados a um projeto e o país tomador participa com a outra metade. Este é o chamado modelo de co-financiamento, em que o tomador deve gastar, primeiro, segundo um cronograma anual prefixado. Esse gasto antecipado, chamado de contrapartida nacional é feito em moeda nacional correspondente ao dólar prefixado (FONSECA, 2000, p.63).

Vale destacar que, quando o Banco vai dispor da sua parte no empréstimo, o faz em dólar corrente, no final do ano fiscal. Caso haja inflação ou variação cambial, o país tomador sofre prejuízos, porque o dinheiro do Banco Mundial é tomado na chamada cesta ou *pool* internacional de moedas. Ao oferecer um empréstimo, o Banco pega os recursos no mercado internacional, mas o país devedor terá de pagar uma sobretaxa relativa ao câmbio entre as moedas do *pool* e o dólar.

O que é mais grave dessa transação, como ressalta Fonseca (2000, p. 60) é que os “recursos provenientes do Banco Mundial para a educação brasileira fazem parte da nossa dívida externa, acarretando todos os custos financeiros, administrativos e políticos próprios de qualquer acordo financeiro”.

Ainda conforme Fonseca (2000), ao longo de vinte anos de cooperação do Banco Mundial para o setor educacional do Brasil, observa-se a ocorrência de perdas de recursos, decorrentes dos seguintes motivos: desvalorização do dólar em relação às outras moedas; pagamento de juros de acordo com o custo do dinheiro no mercado internacional; sobretaxa do valor total do empréstimo e outra taxa chamada de “comissão de compromisso”. Essa última taxa é o dinheiro que fica reservado numa conta em Washington, uma taxa de juro de 0,75% ao ano. Como, geralmente, os projetos sofrem atraso na sua implantação, os juros são pagos, mesmo que o dinheiro ainda não tenha entrado no Brasil. Os custos indiretos, cobrados na elaboração do projeto, são altos.<sup>49</sup> Embora o Banco não inclua tais custos na avaliação dos

---

<sup>48</sup> O Banco possui outras linhas de crédito mais baratas para financiar o setor social, como a AID, destinada aos países de baixa renda *per capita*. Segundo o Banco, o Brasil não faz parte dessa categoria. A assistência da AID concentra-se nos países mais pobres, e proporciona empréstimos sem juros. A AID depende das contribuições dos seus países-membros mais ricos, entre os quais alguns países em desenvolvimento. Disponível em: [www.bancomundial.com.br](http://www.bancomundial.com.br). Acesso em: 30.7.2004.

<sup>49</sup> Os projetos demoram a ser preparados em decorrência de vários pré-requisitos: como diagnósticos nos Estados e missões do Banco aos países.

projetos, estes representam elevadas despesas para o órgão local responsável pelo acordo, pois na preparação do documento de financiamento de empréstimo esta instituição requisita a colaboração de órgãos governamentais brasileiros que lhe prestam serviços não computados na totalidade do empréstimo.

Na opinião de Fonseca (2000), o desempenho do Banco em relação ao co-financiamento na área educacional poderia ser maior, mas nos países tomadores de empréstimo sobressai, de forma incisiva e suprema, no âmbito político. O Banco é essencialmente ideológico e se apresenta à sociedade como um órgão doador de recursos e não como emprestador bancário. Além disso, “divulga a imagem de combater a pobreza no Terceiro Mundo e contribuir para a distribuição dos bens econômicos e sociais com equidade e que garante autonomia e independência na sua integração com os países-membros”. (FONSECA, 2000, p. 65).

Um aspecto relevante, na maioria dos seus documentos, é a exigência, por parte do Banco, da eficiência e da eficácia na gerência dos negócios públicos e sociais nos países pobres. Para tanto, cobra a adoção da modernização administrativa de cada setor financiado, assim como a redução ou a racionalidade na utilização dos recursos. O Banco atribui o fracasso nas políticas desses países à incompetência administrativa ou à ausência de uma política econômica.

A tese de Fonseca (2000, p. 65-66) contraria esse argumento do Banco, e defende que o fracasso dos projetos é atribuído “à incompatibilidade estrutural entre o modelo de financiamento comercial e as características do setor educacional”.

Conforme assinala, mesmo que houvesse um ótimo gerenciamento dos recursos, os projetos não poderiam dar certo, haja vista as condições como são feitos os empréstimos aos países necessitados. Leher (1998) também constatou situação semelhante. Na opinião deste autor, o problema dos países pobres não é decorrente da ineficiência ou eficácia no uso dos recursos públicos. Ele provém da própria contradição do capitalismo, que resulta na desigualdade da distribuição das riquezas.

Por fim, Fonseca (2000, p. 67) arremata que existe uma influência determinante do Banco na definição da política social brasileira, pois a concessão de empréstimos está atrelada a determinadas condicionalidades, as quais impõem uma série de negociações que duram de cinco a dez anos, incluindo a “fixação de cláusulas financeiras e gerenciais, até a fixação de

diretrizes educacionais, entre elas, definição do nível de ensino a ser financiado, assim como as regiões a serem beneficiadas pelo acordo”.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, as políticas dos organismos multilaterais de financiamento foram incisivas. Em 1995, FHC resgata o projeto econômico e político, iniciado pelo governo Collor, efetivando a abertura do País ao capital internacional e à privatização de empresas estatais, além da reestruturação do sistema previdenciário e do campo educacional.

Em síntese, o Banco Mundial assume a direção das políticas de financiamento da educação no mundo capitalista, sobretudo nos países pobres, com o propósito singular de comprometê-los à nova ordem econômica autodenominada de globalização. Nesse contexto, a Unesco assume a função de coordenar o processo do setor da educação, cuja diretriz principal é a “Educação para Todos”, por ações racionais mediante níveis e modalidades de ensino predefinidas.

### **2.3 A Educação Para Todos na Agenda da ONU/Unesco**

A tutela imposta pelo Banco Mundial é tão acentuada que cobra do país tomador de empréstimos uma declaração de desenvolvimento econômico e a aceitação do monitoramento do Banco na definição de uma política setorial. Como a educação é considerada um importante suporte ao desenvolvimento econômico, passa a ser conceituada como variável econômica capaz de impulsionar o alcance da sustentabilidade econômica e da redução da pobreza.

Um exemplo estratégico desse novo papel desempenhado pela educação foi a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia.<sup>50</sup> Sob o patrocínio do Banco Mundial, essa Conferência teve a representatividade de 155 países e 120 organizações não-governamentais (ONGs) que assinaram e aprovaram a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e o Plano de Ação para Satisfazer as

---

<sup>50</sup> Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien, Tailândia – realizada nos dias 5 a 9 de março de 1990.

Necessidades Básicas de Aprendizagem,<sup>51</sup> considerados um dos principais documentos mundiais sobre educação. De acordo com a Declaração de Jomtien:

Cada pessoa - criança, jovem ou adulto - deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo. (UNESCO, 1990a, artigo 1, p.2).

A intenção da Declaração Mundial de Educação para Todos era aumentar as taxas brutas e líquidas de escolarização e da alfabetização de pessoas entre 15 e 24 anos, determinando os gastos destinados ao ensino, o número de alunos por docente e a porcentagem de docentes habilitados. Em acordo, os países se comprometeram a universalizar a educação básica para a população mundial, fundamentada no entendimento de que este nível é satisfatório às necessidades de aprendizagem.

Assinada por todos os participantes, os objetivos e estratégias definidas na Conferência de Jomtien deveriam ser adaptados em cada país para assegurar o direito a uma educação básica de qualidade, com impacto na sociedade e na vida das pessoas. Na ocasião, seis metas foram contempladas:

---

<sup>51</sup> Este Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem deriva da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, adotada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, da qual participaram representantes de governos, organismos internacionais e bilaterais de desenvolvimento, e organizações não-governamentais. As Necessidades Básicas de Aprendizagem são conhecimentos teóricos e práticos, destrezas, valores e atitudes indispensáveis para que as pessoas possam encarar suas necessidades em sete frentes: 1. Sobrevivência; 2. Desenvolvimento pleno das próprias capacidades; 3. Vida e um trabalho digno; 4. Participação plena no desenvolvimento; 5. Aperfeiçoamento da qualidade de vida; 6. Decisão com base em informações; 7. Possibilidade de continuar aprendendo. Rosa María Torres, *Una década de educación para todos: la tarea pendiente*, Fondo Editorial que Educa, 2000. Disponível em: [http://novaescola.abril.com.br/ed/133\\_jun00/html/dacar](http://novaescola.abril.com.br/ed/133_jun00/html/dacar). Acesso em: 10.8.2004.

QUADRO 1 – Metas Definidas na Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien, Tailândia, 1990

<b>METAS</b>	<b>DETERMINAÇÕES</b>
Meta 1	a expansão dos cuidados e atividades, visando ao desenvolvimento das crianças em idade pré-escolar;
Meta 2	o acesso universal ao ensino fundamental (ou ao nível considerado básico), que deveria ser completado com êxito por todos;
Meta 3	a melhoria da aprendizagem, tal que uma determinada porcentagem de um grupo de faixa etária "x" atingisse ou ultrapassasse o nível de aprendizagem desejado;
Meta 4	a redução do analfabetismo adulto à metade do nível de 1990, diminuindo a disparidade entre as taxas de analfabetismo de homens e mulheres;
Meta 5	a expansão de oportunidades de aprendizagem para adultos e jovens, com impacto na saúde, no emprego e na produtividade;
Meta 6	a construção, por indivíduos e famílias, de conhecimentos, habilidades e valores necessários para uma vida melhor e um desenvolvimento sustentável.

Fonte: Conferência Mundial de Educação Para Todos. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: [www.unesco.br](http://www.unesco.br). Acesso em: 13.7.2004.

A declaração fornece definições e novas abordagens sobre as necessidades básicas de aprendizagem, tendo em vista elaborar compromissos mundiais em nome da garantia de que todos as pessoas obtenham conhecimentos necessários a uma vida digna, humana e justa. Com esse propósito foram incentivadas as elaborações de Planos Decenais nos países-membros, em que as metas do plano de ação da Conferência de Jomtien deveriam ser contemplados.

No preâmbulo da Declaração de Jomtien (1990, p.2) anuncia-se a chegada do novo século “carregado de esperanças e de possibilidades”, em que ressalta o “autêntico progresso rumo à dissensão pacífica e de uma maior cooperação entre as nações dentro de um momento de “muitas e valiosas realizações científicas e culturais”, com um grande “volume das informações disponível no mundo”. Acrescentando, portanto que, esses conhecimentos incluem informações sobre como melhorar a qualidade de vida ou como ‘aprender a aprender’.

No que se refere aos Programas para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de grupos desassistidos, jovens fora da escola e adultos com pouco ou nenhum acesso à educação básica a Declaração sugere que os parceiros envolvidos no processo compartilhem as suas “experiências e competências na concepção e execução de medidas e

atividades inovadoras, bem como concentrar seus financiamentos para a educação básica em categorias e grupos específicos (por exemplo: mulheres, camponeses pobres, portadores de deficiências)”. (JOMTIEN, 1990, p.22).

Entre os principais requisitos da Declaração Educação para Todos, destacamos o artigo 8º, intitulado: *Como desenvolver uma política contextualizada de apoio*. Trata-se da necessidade de políticas de apoio nos setores social, cultural e econômico à concretização da educação básica para a promoção individual e social:

A educação básica para todos depende de um compromisso político e de uma vontade política, respaldados por medidas fiscais adequadas e ratificados por reformas na política educacional e pelo fortalecimento institucional. Uma política adequada em matéria de economia, comércio, trabalho, emprego e saúde incentiva o educando e contribui para o desenvolvimento da sociedade (UNESCO, 1990a, p. 6).

No referente à provisão e utilização da educação básica de alcance mais amplo, o artigo 9º (UNESCO, 1990) declara como necessário a mobilização de atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários. No entanto, adverte:

Acima de tudo, é necessário uma proteção especial para a educação básica nos países em processo de ajustes estruturais e que carregam o pesado fardo da dívida externa. Agora, mais do que nunca, a educação deve ser considerada uma dimensão fundamental de todo projeto social, cultural e econômico (UNESCO, 1990a, p.6-7).

Todavia, a Declaração alerta para a continuação, em longo prazo, dos objetivos da Conferência de Educação para Todos. Para tal, no artigo 10, ressalta a necessidade de aumentar os recursos destinados à educação básica, e como alternativa aponta o fortalecimento da solidariedade internacional:

A comunidade mundial, incluindo os organismos e instituições intergovernamentais, têm a responsabilidade urgente de atenuar as limitações que impedem algumas nações de alcançar a meta da educação para todos. Este esforço implicará, necessariamente, a adoção de medidas que aumentem os orçamentos nacionais dos países mais pobres, ou ajudem a aliviar o fardo das pesadas dívidas que os afligem. Credores e devedores devem procurar fórmulas inovadoras e equitativas para reduzir este fardo, uma vez que a capacidade de muitos países em desenvolvimento de responder efetivamente à educação e a outras necessidades básicas será extremamente ampliada ao se resolver o problema da dívida.



Como já aludido, o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem deriva da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, adotada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Este plano de ação fundamenta-se no conhecimento coletivo e no compromisso dos participantes, e foi concebido como uma referência e um guia para governos, organismos internacionais, instituições de cooperação bilateral, organizações não-governamentais, e todos aqueles comprometidos com a meta da educação para todos. “Este plano compreende três grandes níveis de ação conjunta: (i) ação direta em cada país; (ii) cooperação entre grupos de países que compartilhem certas características e interesses; e (iii) cooperação multilateral e bilateral na comunidade mundial” (UNESCO, 1990 a, p.8-9).

Os princípios para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem “requerem ações e estratégias multissetoriais que sejam parte integrante dos esforços de desenvolvimento global”. Nesse caso, a educação básica é assumida como responsabilidade de toda a sociedade, os “muitos parceiros deverão unir-se às autoridades educacionais, aos educadores e a outros trabalhadores da área educacional, para o seu desenvolvimento.”<sup>52</sup>

Quanto à cooperação da comunidade internacional, a Declaração de Jomtien, especificamente no relacionado ao Plano de Ação, considera valioso o financiamento e o apoio internacionais:

Quanto às reformas importantes ou ajustes setoriais, e no fomento e teste de abordagens inovadoras no ensino e na administração, quando seja necessária a experimentação de novas opções e/ou quando envolvam investimentos maiores que o previsto e, finalmente, quando o conhecimento de experiências relevantes produzidas alhures for de alguma utilidade (UNESCO, 1990a, p.12).

Este Plano de Ação prevê uma ação conjunta para o desenvolvimento da educação básica mediante o compromisso duradouro dos governos e seus colaboradores nacionais e internacionais. Assim, em nome de um empreendimento de longo prazo, a Declaração de Jomtien ressalta:

---

<sup>52</sup> (UNESCO, 1990a, p. 11, item 11). Isso significa que uma ampla gama de colaboradores - famílias, professores, comunidades, empresas privadas (inclusive as da área de informação e comunicação), organizações governamentais e não-governamentais, instituições, etc. - participem ativamente na planificação, gestão e avaliação das inúmeras formas assumidas pela educação básica.

Os principais patrocinadores da iniciativa de Educação para Todos (PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial), cada um no âmbito de seu mandato e responsabilidades especiais, e de acordo com a decisão de suas instâncias diretoras, devem ratificar seu compromisso de apoio às áreas prioritárias de ação internacional listadas abaixo, e a adoção de medidas adequadas para a consecução dos objetivos da Educação para Todos. Sendo a UNESCO a agência das Nações Unidas particularmente responsável pela educação, deverá conceder prioridade à implementação do Plano de Ação e fomento à provisão dos serviços necessários ao fortalecimento da cooperação e coordenação internacionais (UNESCO, 1990a, p.21).

A Conferência de Jomtien torna-se um marco nas determinações sobre educação em todo o mundo, principalmente nos países pobres. Repentinamente antigas aspirações sobre a abrangência da educação deveriam ser cumpridas em escala mundial. Como princípio, todos os países que almejassem o desenvolvimento, a integração planetária e a sustentabilidade econômica deveriam ter como preocupação a agenda da educação para todos. A partir daí, a educação passaria a ser monitorada nos países envolvidos sob pena de causar ingovernabilidade ou instabilidade social.

Em 1993, líderes dos nove países ditos em desenvolvimento de maior população do mundo (Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão, Índia) reiteraram, por meio da Declaração de Nova Delhi de Educação para Todos,<sup>53</sup> o compromisso de efetivar as metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien) e pela Cúpula Mundial da Criança, realizada em 1990,<sup>54</sup> no atendimento às necessidades básicas de aprendizagem de todos os povos, tornando-as universais no sentido de ampliar as oportunidades.

Nessa Declaração, tais países reconhecem a importância que possuem para alcançar a meta global de Educação para Todos, haja vista abrangerem mais da metade da população mundial. Para tanto, comungam com o ideário de que as aspirações e metas de desenvolvimento só serão atendidas mediante garantia de educação. Aditem, ademais, que:

---

<sup>53</sup>Disponível em: [www.unesco.org.br/publica/Doc\\_Internacionais/declaraNdelhi](http://www.unesco.org.br/publica/Doc_Internacionais/declaraNdelhi). Acesso em: 10.8.2004.

<sup>54</sup> No Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, realizado nos dias 28 e 29 de setembro de 1990, na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, 71 presidentes e chefes de Estado, além de representantes de 80 países assinaram a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança e a adoção do Plano de Ação para a década de 1990. Comprometeram-se melhorar a saúde das crianças e mães, combater a desnutrição e o analfabetismo e erradicar as doenças que vêm matando milhões de crianças a cada ano. Disponível em: <http://www.ilanud.org.br/doc>. Acesso em: 29.1.2005.

[...] os sistemas educacionais dos nossos países já alcançaram progressos importantes na oferta de educação a contingentes substanciais da nossa população, mas ainda não foram plenamente sucedidos os esforços de proporcionar uma educação de qualidade a todos os nossos povos, o que indica a necessidade de desenvolvermos enfoques criativos tanto dentro quanto fora dos sistemas formais (UNESCO, 1994b, p. 2).

Estes países reforçam a tese de que a educação é a condição primordial no enfrentamento dos seus problemas mais urgentes, como o combate à pobreza, o aumento da produtividade, a melhoria das condições de vida e a proteção ao meio ambiente. Ao oferecer educação aos seus cidadãos, estarão “permitindo que assumam seu papel por direito na construção de sociedades democráticas e no enriquecimento de sua herança cultural”.<sup>55</sup>

A Declaração de Nova Delhi estabeleceu o ano de 2000 como data-limite para o cumprimento de todas as metas de obtenção da universalização do ensino básico, por meio da ampliação da oferta de vagas na educação elementar e dos programas de alfabetização de adultos. Dentro do contexto de uma estratégia integrada, alerta para a necessidade de melhorar a qualidade e a relevância dos programas de educação básica com a intensificação de esforços para aperfeiçoar o *status*, o treinamento e as condições de trabalho do magistério; além do aprimoramento dos conteúdos educacionais; material didático e implantação de outras reformas necessárias aos sistemas educacionais.

Estes países se dizem, na Declaração, conscientes da dimensão do problema e da obrigação de cumprir a Declaração Mundial de Educação para Todos de Jomtien. Para tanto, proclamaram a mobilização de todos os setores da sociedade, atribuindo ao Estado o papel de coordenador do processo dessa integração, devidamente compartilhada pela comunidade global, sob a direção dos organismos internacionais.

Nessa Declaração de Nova Delhi, os países não buscaram efetivar uma educação singular, própria e condizente com sua realidade; ao contrário, repetiram os procedimentos impostos pelos organismos internacionais e com eles concordaram. Estes, por sua vez, os responsabilizam pela não promoção da Educação para Todos. Em meio à agenda a ser cumprida, esses países reivindicam que: a) os colaboradores internacionais aumentem substancialmente o apoio prestado ao esforço de cada país que vem ampliando suas capacidades nacionais em benefício da expansão e melhoria dos serviços de educação básica; b) as instituições financeiras internacionais, sob o prisma de ajustes estruturais, reconheçam a educação como investimento crítico isento da imposição de tetos preestabelecidos e que

---

<sup>55</sup> A Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos, aprovada em 16 de dezembro de 1993, Índia.

promovam um clima internacional capaz de permitir aos países a sustentação do seu desenvolvimento socioeconômico.

Em sintonia com a tese do reconhecimento da importância da educação, os países periféricos consolidam relações de dependência com os organismos internacionais que se efetivam como os principais articuladores da nova ordem econômica na qual a educação assume a condição de variável determinante.

Para serem atingidos os objetivos da Conferência Mundial de Educação para Todos (1990) e da Cúpula Mundial pelas Crianças (1990), deveriam ser executadas algumas ações (planos decenais de educação), nos diversos países onde a universalidade do ensino fundamental ainda constituía um problema. Para tanto, no caso do Brasil, foi realizada em Brasília, de 10 a 14 de maio de 1993, a “Semana Nacional de Educação para Todos”<sup>56</sup>, com intensa participação de órgãos governamentais das três esferas de governo, assim como de entidades da sociedade civil.<sup>57</sup> Esse evento resultou no “Compromisso Nacional de Educação para Todos”, assinado pelo Ministério da Educação, pelo Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação, (Consed)<sup>58</sup> pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e pelo representante da Unesco no Brasil. Entre muitas metas, uma das mais importantes da sua agenda constava em:

Assegurar eficiente e oportuna aplicação dos recursos constitucionalmente definidos, bem como outros que se fizerem necessários, nos próximos 10 anos, para garantir a conclusão do ensino fundamental para, pelo menos, 80% da população em cada sistema de ensino. (BRASIL, 1994, p. 87, citado por PINTO, 2002, p.4).

---

<sup>56</sup> Foi realizada a Semana de Ação Mundial e Semana de Educação para Todos, de 24 a 30 de abril de 2005. Conforme o folder divulgado pela Unesco, intitulado: *Chega de Desigualdades! Educar para superar a pobreza*: “2 milhões de pessoas participaram do Grande Lobby pela Educação Pública durante a Semana de Ação Mundial 2004. Só no Brasil foram mais de 70 mil participantes”.

<sup>57</sup> No intuito de tornar possível avaliar o sucesso das ações empreendidas, houve um acompanhamento, promovido pelo Fórum Internacional Consultivo sobre Educação para Todos, que organizou três reuniões globais para avaliar a marcha da iniciativa – em Paris (1991), Delhi (1993) e Amã (1996), precedidas por sessões regionais de avaliação.

<sup>58</sup> Consed, fundado em 25 de setembro de 1986, é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega, por intermédio de seus titulares, as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, com a finalidade de promover o desenvolvimento de uma educação de qualidade. Para a gestão 2003 – 2004, tem como Presidente: Gabriel Benedito Isaac Chalita - Secretário de Estado de Educação de São Paulo. O Consed trabalha com parcerias governamentais e não-governamentais. Entre eles: Ministério da Educação (MEC), União Nacional dos Dirigentes da Educação (Undime) e alguns organismos nacionais e internacionais de governo ou da sociedade civil - que atuem no campo educacional ou que tenham interesse de apoiar os avanços na educação básica por intermédio de várias formas de apoio técnico (estudos, intercâmbio, seminários, projetos especiais) e financeiro, em consonância com as suas propostas, como: Fundação Ford, Embaixada da França, Conselho Britânico, Unicef, Unesco, INEP, UBES, Embaixada Americana, IPEA, Fundação Roberto Marinho.

O Compromisso de Educação Para Todos (EPT) foi reiterado em abril de 2000,<sup>59</sup> em Dacar (Senegal), quando os governos de 180 países e 150 ONGs se reuniram outra vez para avaliar a década que passou (1990-2000) e traçar novas estratégias e metas para os próximos quinze anos (2015). Os países participantes da chamada Cúpula Mundial de Educação elaboraram, então, um compromisso coletivo denominado de Marco de Ação de Dacar, o qual recomendava o uso de parcerias no âmbito de cada país, apoiadas pela cooperação das instituições regionais e internacionais, com o objetivo de se alcançar as metas de educação para cada cidadão, em cada sociedade envolvida, com responsabilidade e eficácia.

O Fórum Mundial de Educação (UNESCO, 2000c) determina as metas para a Educação para Todos reafirmando a Declaração Mundial de Educação para Todos (JOMTIEN, 1990), apoiada pela Declaração Universal de Direitos Humanos e pela Convenção sobre os Direitos da Criança,<sup>60</sup> que proclamaram o direito humano de toda criança, jovem e adulto ao benefício de uma educação “que satisfaça as suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo, e que inclua aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser” .<sup>61</sup> Que a educação se destine a captar os talentos e o potencial de cada pessoa, assim como desenvolver a personalidade dos educandos para que possam melhorar suas vidas e transformar a sociedade.

A justificativa para a definição dessas metas, mencionadas a seguir, toma por base o fato de que, apesar da avaliação da Unesco (2000f) indicar que alguns países apresentaram progressos significativos, no horizonte de uma Educação para Todos,

[...] é inaceitável que no ano 2000, mais de 113 milhões de crianças continuem sem acesso ao ensino primário, que 880 milhões de adultos sejam analfabetos, que a discriminação de gênero continue a permear os sistemas educacionais e que a qualidade da aprendizagem e da aquisição de valores e habilidades humanas estejam longe das aspirações e necessidades de indivíduos e sociedades. Jovens e adultos não têm acesso às habilidades e

---

<sup>59</sup> O Marco de Ação de Dacar Educação Para Todos: Atendendo nossos Compromissos Coletivos. Cúpula Mundial de Educação Dacar, Senegal - 26 a 28 de abril de 2000.

<sup>60</sup> O documento cita os compromissos com a educação básica assumidos pela comunidade internacional ao longo dos anos 1990, especialmente nos seguintes eventos: Cúpula Mundial pelas Crianças (1990), Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993), Conferência Mundial sobre Necessidades Especiais da Educação: Acesso e Qualidade (1994), Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (1995), Quarta Conferência Mundial da Mulher (1995), Encontro Intermediário do Fórum Consultivo Internacional de Educação para Todos (1996), Conferência Internacional de Educação de Adultos (1997) e Conferência Internacional sobre o Trabalho Infantil (1997).

<sup>61</sup> Disponível em: <http://www.unesco.org.br/centrodeinfo/pdf/decadacar>. Item 3, p.1. Acesso em: 19.6.2004.

conhecimentos necessários para um emprego proveitoso e para participarem plenamente em suas sociedades (UNESCO, 2003f, Introdução, p.2).

Com o propósito de reverter esse quadro de analfabetismo, a Unesco, na figura do seu diretor geral, Koichiro Matsuura, declara, no Fórum Mundial de Educação de Dacar, seis grandes metas para a educação, duas das quais, naquele mesmo ano de 2000, se converteram também em “Metas de Desenvolvimento do Milênio”. As metas consistem em atingir, no prazo de quinze anos, a Educação Primária Universal (EPU) e a igualdade entre os gêneros<sup>62</sup>, melhorando os índices de alfabetização, a qualidade da educação e os cuidados com a primeira infância, conforme indica o quadro a seguir:

QUADRO 2 – Metas Contempladas no Fórum Mundial de Educação para Todos em Dacar, 2000

<b>METAS</b>	<b>DETERMINAÇÕES</b>
Meta 1	Ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação oferecidos à primeira infância, principalmente para as crianças mais vulneráveis e carentes;
Meta 2	Assegurar que, até 2015, todas as crianças, principalmente as meninas, aquelas em situação difícil e as que pertencem a minorias étnicas, tenham acesso à educação primária obrigatória de boa qualidade e consigam completar esse estágio;
Meta 3	Assegurar que as necessidades educacionais de todos os jovens e adultos sejam atendidas, por meio do acesso equitativo a bons programas de ensino e de aquisição de habilidades de vida;
Meta 4	Alcançar, até 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente para mulheres, bem como o acesso equitativo à educação básica e contínua para todos os adultos;
Meta 5	Eliminar, até 2005, as disparidades entre os gêneros no ensino primário e secundário, e alcançar qualidade na educação de ambos os gêneros até 2015, enfocando principalmente o acesso pleno e igualitário das meninas à educação básica de boa qualidade, assegurando também seu bom desempenho;
Meta 6	Aperfeiçoar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de modo que resultados acadêmicos reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, principalmente em temas de alfabetização, conhecimentos aritméticos e em habilidades importantes para a vida.

Fonte: Relatório de Acompanhamento Global da Educação para Todos, 2003, Introdução: 5)20003/20004- Versão Resumida- *Gênero e Educação para Todos*; o salto rumo à igualdade – Relatório Conciso – Disponível em: [www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br). Acesso em: 19.6.2004.

<sup>62</sup> A meta relativa ao gênero tornou-se um programa à parte, pois a urgência particular, a ser atingida, até 2005, foi a prioridade nas matrículas de meninos e meninas nos níveis primário e secundário e a total igualdade em todos os níveis educacionais até 2015.

O Fórum de Dacar, com essas metas, reitera o papel da educação como um direito humano fundamental e o designa como a chave para o desenvolvimento sustentável, a segurança da paz e a estabilidade dentro e fora dos países. Considera a educação o “meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e nas economias do século XXI”. Para tanto, segundo adverte, todos os países devem envidar esforços para atingir as metas de EPT, afirmando que as necessidades básicas da aprendizagem podem e devem ser alcançadas com urgência.

Em Dacar, os resultados dos dez anos de Jomtien foram considerados decepcionantes para a maioria dos países, pois apenas limitado número deles conseguiu redução nas taxas de analfabetismo adulto, enquanto outro tanto atestou alguma redução quanto à desigualdade no atendimento a meninas, minorias étnicas e portadores de necessidades especiais. Alguns países indicaram o desenvolvimento de novas políticas, leis e estruturas para garantir uma ou mais dimensões da chamada Educação para Todos. Entre estes, a Uganda, que teria conseguido universalizar a educação nos primeiros anos da escola, e o Brasil, que se situaria em uma posição intermediária, pois avançara no quesito relativo à quantidade de matrículas nas escolas públicas.

O Fórum Mundial sobre a Educação, em Dacar, na avaliação do alcance das metas de Educação para Todos, definidas em Jomtien, reforça mais uma vez o comprometimento e a cooperação internacional, iniciados em 1990, na elaboração de reformas educacionais nos países periféricos. Com o propósito de dinamizar e fortalecer essas políticas locais, vários eventos sobre educação foram promovidos pela ONU, juntamente com seus organismos multilaterais, a Unesco, o Unicef, o PNUD, o FNUAP e o Banco Mundial, no sentido de instrumentalizá-los técnica e financeiramente.

Em seu discurso de abertura no Fórum em Dacar, Kofi Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas, foi enfático:

Podemos nos orgulhar de várias conquistas: o nível de instrução melhorou consideravelmente em muitos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que a proporção de adultos analfabetos não pára de recuar e a explosão tecnológica abre novas possibilidades de aprendizagem para milhões de pessoas. Hoje sabemos como assegurar uma educação de base para todos.

Entretanto, segundo revelam os dados apresentados pelas delegações do Fórum de Dacar, essa realidade ainda está bem distante de acontecer. A Unesco (2000) reconhece, como

já ressaltado, que há nos continentes cerca de um bilhão de analfabetos entre adultos (880 milhões) e crianças em idade escolar (mais de 113 milhões). Ainda mais, faltaria, essencialmente, a qualidade no ensino oferecido em todos os países avaliados.

Em relação ao empenho do Brasil para alcançar uma educação para todos,<sup>63</sup> a delegação brasileira em Dacar divulgou, como aspectos positivos, o aumento da taxa de matrículas no ensino fundamental dos jovens de 7 a 14 anos, que saltou de 86% em 1991 para 95,4%. Em 1999, diminuiu também o número de crianças fora da escola, pois em 1996 eram 2,7 milhões, e em 1999 era menos de 1 milhão. No nível do ensino médio, em sete anos, o número de alunos dobrou, alcançando 4,3 milhões de novas matrículas na década. Quanto ao analfabetismo, em 1991, atingia de 20,1% da população, caindo o índice para 13,8% em 1999. Entretanto, em termos de números absolutos, ainda temos 2% dos analfabetos do mundo, a mesma proporção de 1970.

Como pontos negativos, conforme ressaltado, o Brasil ainda continua sendo um País com renda altamente concentrada: cerca de 1% da população mais rica fica com 13,8% da renda, enquanto os mais de 50% mais pobres detêm apenas 13,5% dessa renda. Quanto à qualidade na escola, os dados apresentados são bastante comprometedores. Continuamos sendo um dos países que mais reprovam no mundo, embora a taxa tenha diminuído de 30,2% em 1995 para 23,4% em 1997. O problema da distorção de série-idade está longe de ser resolvido, haja vista que 50% dos alunos da educação básica estudam em séries não correspondentes à sua idade, em virtude dos altos índices de reprovação e abandono escolar. Sobre a educação infantil, nenhuma política educacional se destina a esse nível escolar, apesar de 8,7% das crianças de até 6 anos freqüentarem creches. Outro aspecto agravante apresentado nesse Fórum foram as desigualdades regionais e étnicas, no Brasil: o analfabetismo atinge 8,4% de brancos; 20% de negros e 21% de pardos. O governo brasileiro, porém, sugere como base para a educação três grandes movimentos:

[...] alfabetizar o Brasil; construir a universidade do século XXI e iniciar a implantação da Escola Básica ideal. Estes movimentos serão realizados por intermédio de cinco pilares: valorização, formação e motivação de todos os nossos professores; universalização da educação até o final do ensino médio; alfabetização de todos os adultos; recuperação e ampliação física das escolas; equipamento pedagógico das escolas e extensão do livro didático para o Ensino Médio. (MARANHÃO, 2000).<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Éfrem de Aguiar Maranhão, Presidente do Consed, foi membro da delegação brasileira em Dacar (2000).

<sup>64</sup> Disponível em: [http://novaescola.abril.com.br/ed/133\\_jun00](http://novaescola.abril.com.br/ed/133_jun00). Acesso em: 11.8.2004.



Assim, segundo observamos, a última década do século XX foi marcada pelo empenho dos organismos internacionais na promoção de eventos geradores de declarações e metas a serem cumpridas, para que, em última análise, a sociedade capitalista lograsse êxito e retomasse o crescimento econômico. Outrossim, os ajustes e as reformas socioeconômicas impostas aos países periféricos precisavam ser legitimados pelos organismos internacionais que agora defendem como meta primordial a redução da pobreza global à metade até 2015.<sup>65</sup>

Para alcançar esse intento, foi formalizado no Fórum Mundial de Educação de Dacar, o documento *Metas de desenvolvimento do milênio*, destacando as seguintes questões: os países ricos precisariam diminuir as barreiras comerciais e aumentar a ajuda externa aos países pobres, que, por sua vez, deveriam “investir mais na saúde e na educação de seus cidadãos”. Para Kofi A. Annan (2000)<sup>66</sup>, a Declaração do Milênio pode ser considerado um marco de ação dos líderes das Nações Unidas que, preocupados com a “reais necessidades das pessoas de todo o mundo, principalmente, no atendimento de “comunidades vulneráveis, definiram, com essa Declaração, “alvos concretos de como reduzir pela metade a percentagem de pessoas que vivem na extrema pobreza” Para tal, deve-se fornecer água potável, educação para todos e inverter a tendência de propagação do VIH/SIDA, além de incentivar, nesses países pobres, melhorias nas áreas de renda, habitação, meio ambiente, igualdade de gêneros e parcerias pela sustentabilidade. Em suma, foram estabelecidos oito objetivos de Desenvolvimento do Milênio<sup>67</sup> que prioriza, sobretudo, a manutenção da atual ordem econômica neoliberal por meio de “políticas” de alívio da pobreza até 2015.

---

<sup>65</sup> O Banco Mundial, por meio dos Indicadores de Desenvolvimento Mundial (WDI) de 2003 mostra que a força econômica que vem impulsionando o crescimento rápido na Ásia e a melhoria na Europa Oriental - pouco tem feito para reduzir a pobreza esmagadora na África, onde o número de pobres provavelmente aumentará de 315 milhões, em 1999, para 404 milhões em 2015, e no Oriente Médio, onde também está em crescimento. Segundo indica a WDI, na década de 1990 houve um rápido progresso na redução do número de pessoas no mundo inteiro, que vivem com menos de US\$ 1 por dia, caindo de 1,3 bilhão em 1990 para 1,16 bilhão em 1999; mas esses ganhos ocorreram em grande parte na China e na Índia. No entanto, o número de pessoas pobres na Europa Oriental e na Ásia Central aumentou de 6 milhões para 24 milhões, de 48 milhões para 57 milhões na América Latina e de 5 milhões para 6 milhões na região do Oriente Médio/Norte da África, e de 241 milhões para 315 milhões na África.

<sup>66</sup> Secretário-Geral das Nações Unidas. Prefácio da Declaração do Milênio. Nova Iorque, 6 a 8 de setembro de 2000.

<sup>67</sup> Erradicar a extrema pobreza e a fome; Atingir o ensino básico universal; Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; Reduzir a mortalidade infantil; Melhorar a saúde materna; Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; Garantir a sustentabilidade ambiental; Estabelecer parcerias para o desenvolvimento. Essas oito metas da Declaração do Milênio se tornaram ‘8 jeitos de mudar o mundo’ que, no Brasil, o governo federal através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e de um conjunto de organizações do setor privado e da sociedade civil reunidas no Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade tem estimulada através de lançamento do prêmio ODM Brasil a criação de ações e projetos que ajudem o país a cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: [www.pnud.org.br/odm](http://www.pnud.org.br/odm). Acesso em: 10.07.2005.

Nessa mesma perspectiva, o *Novo Relatório* do Banco Mundial (2003c) recomenda o crescimento econômico sustentado como a condição provável de redução de extrema pobreza em todas as regiões do mundo, com exceção da África Subsaariana, Oriente Médio e África do Norte, onde se admite que o crescimento projetado não será suficiente para deter o número crescente de pessoas que vivem na pobreza.

O Banco Mundial (2003c) também indica a necessidade de os países criarem um clima de investimento propício destinado a incentivar a criação de empregos e impulsionar o crescimento econômico. Como essencial, aponta para a boa gestão macroeconômica das políticas de comércio e do investimento que promovem a abertura, bem como infra-estrutura e serviços de qualidade. Aponta também para a obrigação de um ambiente favorável aos negócios, com base num sistema jurídico e normativo que apóie as operações do dia-a-dia das empresas, protegendo os seus direitos de propriedade, promovendo o acesso ao crédito e assegurando os serviços tributários, alfandegários e judiciais eficientes.

Em meio às metas quanto à redução da pobreza a serem alcançadas pelos países chamados em desenvolvimento, e para o mundo capitalista obter um desenvolvimento sustentável, sem riscos de crises, o Banco Mundial (2003c) sobressai como o grande articulador desse processo, empreendendo regras para uma sociedade harmoniosa, planetária e justa. Como admite o próprio diretor geral da Unesco, Koichiro Matssuro,<sup>68</sup> “a desigualdade na educação é causada por forças sociais mais profundas, que vão muito além dos limites dos sistemas educacionais, das instituições e dos processos”.

Entretanto, conforme admite este mesmo Relatório que comenta a pobreza no mundo e a necessidade de diminuí-la, os países ricos ainda possuem elevados gastos públicos com a educação<sup>69</sup> .:

[...] a despesa média *per capita* na educação foi de 28 vezes maior nas economias ricas do que nas economias em desenvolvimento. A despesa pública como parcela do PIB foi um tanto mais elevada nas economias de alta renda (5,3% do PIB) do que nos países em desenvolvimento (4,1% do PIB),

---

<sup>68</sup> O diretor-geral da Unesco Koichiro Matsuuro, no prefácio do *Relatório de Acompanhamento Global da EPT – 2003/2004- Versão Resumida- Gênero e Educação para Todos*; o salto rumo à igualdade – Relatório Conciso – Unesco. Disponível em: [www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br). Acesso em: 19.6.2004.

<sup>69</sup> Os gastos na educação em 2000 são em relação ao PIB, em percentuais, no ensino de primeiro grau por estudante em dólares, respectivamente na ordem de: Mundo - 5,3% e 629; Leste Asiático e Pacífico - 3,9% e 127; Europa e Ásia Central - 4,4% e 292; América Latina e Caribe 4,4% e 403; Oriente Médio- e Norte da África - 4,8% e 264; Sul da Ásia –2,9% e 38; África Subsaariana – 3,4% e 48; Estados Unidos –5,1% e 5.093, União Européia – 4,9%, sem dados e os demais países de alta renda – 5,5% e 4.088.

mas a grande diferença na despesa total está em depender dos recursos - PIB - a eles disponíveis. As economias de baixa renda gastam proporcionalmente mais de seus orçamentos em educação pública no ensino de primeiro grau (BANCO MUNDIAL, 2003c)

Como relata Grossi (2000), após uma década da Conferência Mundial de Jomtien, os desafios de uma Educação para Todos não foram alcançados, em decorrência não apenas dos problemas que não se poderiam prever como os desastres naturais (secas, terremotos, enchentes), as guerras civis, os conflitos étnicos e epidemias como a Aids nos países africanos, mas, sobretudo, em virtude dos efeitos da chamada globalização, que impôs programas de austeridade econômica promovidos pelo FMI resultantes no aumento da massa de desempregados e nos cortes nos orçamentos de educação e saúde.

Vale a ressalva de que os princípios educacionais constados no *Relatório Educação*:<sup>70</sup> um tesouro a descobrir - coordenado por Jacques Delors, consultor da ONU, estão presentes nas metas definidas nos documentos analisados: Declaração Mundial de Educação Para Todos (Jomtien, 1990), Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos (1993), Fórum Mundial de Educação de Dacar (2000), Metas de Desenvolvimento do Milênio (2000). São igualmente afirmadas nas Recomendações das Conferências Ibero-Americanas de Educação, realizadas anualmente desde 1989,<sup>71</sup> a exemplo da Declaração de Cochabamba

---

<sup>70</sup> Segundo Jimenez e Maia (2003, p.112), estes princípios elaborados pela ONU por meio de uma Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI assinalam os fundamentos que guiarão a Pedagogia e as reformas educacionais, na adequação aos desafios do século XXI, propondo um modelo sistêmico e amplo, que aparentemente parece justo e reparador, ao “ressaltar, no processo educacional, os saberes até então desconsiderados, e ao mesmo tempo solucionar ou reparar o problema que torna a educação atual despreparada para enfrentar a realidade econômica, política e social do século XXI”. Referidos autores, entretanto, nos oferecem uma elaborada crítica a esse modelo sugerido pela ONU, o qual, na verdade, indica a direta vinculação dessas medidas à atual gestão do capital, na busca da superação da crise que afeta as suas taxas de lucros cada vez mais decrescentes.

<sup>71</sup> I Conferência Ibero-Americana de Educação (Havana, Cuba, 29 de maio a 2 de junho de 1989); II Conferência Ibero-Americana de Educação (Guadalupe, Espanha, 21 de junho de 1992); III Conferência Ibero-Americana de Educação (Santa Fé de Bogotá, Colômbia, 4-6 de novembro de 1992); IV Conferência Ibero-Americana de Educação (Salvador, Bahia, Brasil, 7 e 8 de julho de 1993); V Conferência Ibero-Americana de Educação (Buenos Aires, Argentina, 7 e 8 de setembro de 1995); VI Conferência Ibero-Americana de Educação (Concepción, Chile 24 e 25 de setembro de 1996); VII Conferência Ibero-Americana de Educação (Mérida, Venezuela, 25 e 26 de setembro de 1997); VIII Conferência Ibero-Americana de Educação (Sintra, Portugal, 9 e 10 de julho de 1998); IX Conferência Ibero-Americana de Educação (Havana, Cuba, 2 de julho de 1999); X Conferência Ibero-Americana de Educação (Ciudad de Panamá, Panamá, 3 e 4 de julho de 2000); XI Conferência Ibero-Americana de Educação (Valência, Espanha, 27 de março de 2001); XII Conferência Ibero-Americana de Educação (Santo Domingo, República Dominicana, 1 e 2 de julho de 2002); XIII Conferência Ibero-Americana de Educação. (Tarija, Bolívia, 4 e 5 de setembro de 2003).

(Bolívia, 2001), Declaração de Tirija (Bolívia, 2003) e Declaração de Brasília (MEC, 2004), que detalharemos a seguir.<sup>72</sup>

A Declaração de Cochabamba (Bolívia, 2001) é analisada porque delinea as particularidades das metas firmadas pelo Fórum Mundial de Dacar. A Declaração de Tirija por debater a questão da qualidade da educação, e a Declaração de Brasília, por ser a mais atual e acontecer sob a coordenação do MEC/Unesco, centrando na priorização do professor no contexto da qualidade da educação.

Sob a organização da Unesco, reuniram-se em Cochabamba, Bolívia, em 2001, todos os Ministros da Educação da América Latina e do Caribe, na VII Sessão do Comitê Intergovernamental Regional do Projeto Principal para Educação (Promedlac VII), com o compromisso de trabalhar, em conjunto com a sociedade civil, as políticas, estratégias e ações referentes às seis metas da Educação para Todos, estabelecidas no Fórum Mundial de Dacar, em abril de 2000, e as também assumidas em São Domingo pelos Ministros da América Latina e do Caribe, por intermédio do seu Plano de Ação<sup>73</sup>.

Com a finalidade de alcançar a equidade e qualidade da educação, a Declaração de Cochabamba (UNESCO, 2001d, p.2) reforça a necessidade de fortalecer a educação, definida mediante firme fundamentação na possibilidade do aprender a ser, fazer, conhecer e viver em conjunto, absorvendo ao mesmo tempo como um fator positivo nossa rica diversidade cultural e étnica.

Nessa conferência de Cochabamba,<sup>74</sup> os ministros presentes reconheceram que fizeram alguns progressos indicados pelo Projeto Principal de Educação para Todos de Jomtien, principalmente no relacionado à efetivação de reformas educacionais e ao acesso à escolarização fundamental, inclusive a alfabetização de jovens e adultos. Entretanto, admitem a dificuldade de melhorar a qualidade e a eficiência da educação, tendo em vista que a meta principal do ensino fundamental não foi garantida para todos, em razão das elevadas taxas de repetência e evasão. Desse modo, a prioridade principal continua sendo a cobertura da

---

<sup>72</sup> Declaração de Brasília produzida na Quarta Reunião do Grupo de Alto Nível de Educação para Todos. (Brasília, 8 a 10 de novembro de 2004, MEC).

<sup>73</sup> Declaração de Santo Domingo. A Ciência para o Século XXI: uma visão nova e uma base de ação. Conferência Mundial sobre Ciência. Santo Domingo, 10-12 mar. 1999. Disponível em: [www.unesco.org.br/centrodeinfo/pdf/decsantodomingo.doc/](http://www.unesco.org.br/centrodeinfo/pdf/decsantodomingo.doc/). Acesso em: 15.8.2004

<sup>74</sup> Declaração de Cochabamba, Educação Para Todos. Bolívia, de 5 a 7 de março de 2001. Disponível em [www.unesco.br](http://www.unesco.br). Acesso em: 15.8.2001. Declaração aprovada durante a VII Sessão do Comitê Intergovernamental Regional do Projeto Principal para a Educação (Promedlac VII), realizada em Cochabamba, Bolívia, de 5 a 7 de março de 2001, com a presença dos Ministros de Educação da América Latina e do Caribe.

educação fundamental, até que todos os meninos e meninas em idade escolar estejam matriculados e permaneçam no sistema educacional.

Reafirmando a urgência de alcançar as metas propostas no Projeto Principal de Educação para Todos, os Ministros da Educação, em Cochabamba declararam treze intenções. Entre as principais destacaremos: apressar o ritmo das reformas dos sistemas educacionais, de modo a não se atrasarem em relação às mudanças ocorridas em outras esferas da sociedade. Reconhecem, portanto, que para alcançar o salto qualitativo na educação precisa também haver

uma mudança nos atores e processos educacionais, focalizando na qualidade das práticas de ensino, vinculando-as a mudanças na administração escolar e aprimorando essas práticas e os seus resultados, de forma a facilitar o aprendizado para os estudantes (UNESCO, 2001d, p.4).

Outro aspecto ressaltado em Cochabamba é o papel dos professores como insubstituível para assegurar um aprendizado de qualidade na sala de aula. Todavia, conforme alertado, essas mudanças pretendidas baseiam-se na vontade e na preparação do magistério. Daí considerar urgente a necessidade de oferecer oportunidades para capacitação contínua do professor, como: remuneração adequada, desenvolvimento profissional, aprendizado ao longo da carreira, avaliação do rendimento e responsabilidade pelos resultados no aprendizado dos estudantes.

De acordo com a Declaração de Cochabamba, a educação não elimina a pobreza,<sup>75</sup> mas continua a ser a base para o desenvolvimento pessoal e o fator determinante para a melhoria significativa da igualdade de acesso às oportunidades de uma melhor qualidade de vida.

Dentro de uma região onde aumenta a desigualdade social, o fortalecimento e a transformação da educação pública representam um mecanismo fundamental para uma efetiva democratização social. Isso exige políticas econômicas, sociais e culturais urgentes que apóiem as políticas educacionais orientadas fundamentalmente em favor daqueles que foram excluídos e marginalizados na América Latina e no Caribe<sup>76</sup> (UNESCO, 2001d, p.5).

Mas para tanto, os governos e as sociedades precisam, conforme o declarado, mover todos os esforços no intuito de garantir que as diferenças individuais, socioeconômicas, étnicas, lingüísticas e de gênero não se transformem em desigualdades de

---

<sup>75</sup> Conforme a Declaração de Cochabamba, na América Latina e no Caribe há 220 milhões de pessoas vivendo na pobreza, que afeta adversamente as possibilidades educacionais.

<sup>76</sup>Disponível em: [www.unesco.org.br/declaraçãodecochabamba](http://www.unesco.org.br/declaraçãodecochabamba). Acesso em: 15.8.2004.

oportunidade ou qualquer outra forma de discriminação. Para tal, os governos deverão proporcionar recursos financeiros, humanos e materiais a todas as instituições educacionais, orientando-as para os segmentos mais pobres da população.

Uma das alternativas indicadas para reduzir as desigualdades de oportunidades consiste na criação de um novo tipo de escolas, que “sejam mais flexíveis e altamente sensíveis aos desafios, e que tenham uma efetiva autonomia pedagógica e administrativa” (UNESCO, 2001d, p.5-6). Desse modo, vem estimulando as escolas a

Organizar e desenvolver seus próprios projetos educacionais em resposta às necessidades e à diversidade da comunidade a que servem, projetos os quais são elaborados coletivamente, e a assumir – juntamente com as entidades governamentais e outros atores – a responsabilidade pelos resultados (UNESCO, 2001d, p.6).

Advoga, igualmente, que a educação é um direito e um dever que cada pessoa compartilha com a sociedade e que as soluções educacionais específicas proporcionem habilitações e *status* aos jovens para viver, para trabalhar e para a cidadania. Cabe, porém, ao Estado: “Assumir uma liderança efetiva, encorajando a participação da sociedade no planejamento, execução e avaliação da pesquisa sobre o impacto das políticas educacionais (UNESCO, 2001d, p.6).”<sup>77</sup>

Nos termos da Declaração de Cochabamba, faz-se necessário ainda adequar as estratégias nacionais à educação formal e não formal dirigida aos grupos de crianças de pouca idade (pré-escolar) e aos adultos. Também deve ter lugar no contexto das políticas sociais e educacionais comprometidas com a equidade e a qualidade o ensino das tecnologias de informação e comunicação: os computadores – nas escolas públicas deve ser vista como um fator de igualdade de oportunidade, assegurando a amplitude do acesso a esses instrumentos educacionais.<sup>78</sup>

Por fim, segundo declara, para obtenção da melhoria da qualidade, abrangência e relevância da educação, precisa, antes de tudo, aumentar de forma significativa os fundos a ela destinados, buscando a maior eficiência no emprego desses recursos e na equidade da sua distribuição.

---

<sup>77</sup> Disponível em: [www.unesco.org.br/declaraçãodecochabamba](http://www.unesco.org.br/declaraçãodecochabamba). Acesso em: 15.8.2004.

<sup>78</sup> Disponível em: [www.unesco.org.br/declaraçãodecochabamba](http://www.unesco.org.br/declaraçãodecochabamba). Acesso em: 15.8.2004.

Como admite o mencionado documento, os países da América Latina e do Caribe precisam contar com uma “cooperação internacional renovada, que contribua para o desenvolvimento das tarefas e propostas presentes nessa Declaração em prol do fortalecimento do processo decisório e da capacidade de execução nacional”. (UNESCO, 2001d, p.8)<sup>79</sup>

A exemplo dessa Declaração, observamos que os países da América Latina e do Caribe consolidam a crença dos relacionamentos cooperativo, positivo e saudável com as instituições internacionais. Outro aspecto relevante é o empenho dos países envolvidos de não medir esforços para alcançar as metas de uma educação para todos com equidade e eficiência. Todavia, esses mesmos países reclamam maior sensibilidade das agências internacionais quanto às prioridades, interesses e características de cada nação.

O conjunto de itens apresentados na Declaração de Cochabamba (2001) resume o compromisso novamente firmado por estes países na busca de alcançar uma educação para todos, repetido também na Declaração de Tarija (Bolívia, 2003).

Na referida Declaração, elaborada por ocasião da XIII Conferência Ibero-Americana de Educação, ocorrida na Bolívia em 2003,<sup>80</sup> os Ministros de Educação ibero-americanos ali presentes reconheceram mais uma vez a educação como o lugar central nas políticas públicas, avaliando, como fundamental nesse processo, o papel da escola e o desempenho docente.

Especificamente, a Declaração de Tarija alerta para a eliminação do trabalho infantil, da evasão escolar, do analfabetismo, da discriminação, entre outros fatores possíveis de reproduzir a exclusão social. Considera, também, que a educação de qualidade para todos deve ser garantida, não apenas no acesso, mas, igualmente, na permanência na escola.

Aos professores, delega a condição de autores no processo de construção de estratégias educacionais em resposta aos desafios do mundo globalizado, “o que requer assegurar sua formação permanente, motivação e adequada remuneração” (UNESCO, 2003e, p.1). Reforça ainda o papel da educação na produção de impactos econômicos imediatos, criando emprego, incrementando o ingresso social e o crescimento econômico, além dos efeitos benéficos de médio e longo prazo.

---

<sup>79</sup> Disponível em: [www.unesco.org.br/declaraçãodecochabamba](http://www.unesco.org.br/declaraçãodecochabamba) .Acesso em: 15.8.2004.

<sup>80</sup> XIII Conferência Ibero-Americana de Educação, Tarija, Bolívia, 4 e 5 de setembro de 2003- Declaração de Tarija – Disponível em: [www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br). Acesso em: 14.9.2004.

Em nome desses objetivos, a Declaração menciona a necessidade de contar com a cooperação dos organismos internacionais e orientar os países ibero-americanos a promover um movimento a favor da educação e da participação social. Para assegurar o cumprimento das Metas de Educação de Qualidade para Todos, devem, sobretudo, implementar medidas na erradicação do analfabetismo, da ampliação da cobertura da educação infantil e dos programas de fomento à leitura.

Essa Declaração também almeja um novo tipo de escola em que “considere os desafios estabelecidos pelos novos cenários políticos, culturais, sociais e econômicos”. Exigindo assim, “uma redefinição e atualização dos enfoques da educação”, que atenda, nas aulas, a diversidades dos estudantes.

A Declaração de Brasília é decorrente da Quarta Reunião do Grupo de Alto Nível de Educação para Todos, realizada no final de 2004.<sup>81</sup> A convite do Diretor-Geral da Unesco, reuniram-se chefes de Estado, Ministros da Educação e de Desenvolvimento, membros da Cooperação Internacional de países em desenvolvimento, dirigentes de organizações não-governamentais, funcionários de alto nível de agências internacionais, delegados e representantes de organizações da sociedade civil. A finalidade era alertar a comunidade mundial, em particular os líderes dos governos das organizações multilaterais e bilaterais, para o fato de que os países envolvidos no compromisso de Educação para Todos não alcançaram a meta de assegurar um número igual de meninas e meninos na educação fundamental e básica antes de 2005. Comunica, também o risco do não cumprimento da meta de educação primária universal até 2015, assim como o restante das metas de Educação para Todos. Para tal, defende que este assunto seja prioridade urgente a ser abordado em 2005, nos eventos internacionais: Assembléia das Nações Unidas sobre a Declaração do Milênio, reunião dos países de G8 na Inglaterra,<sup>82</sup> União Africana e Fórum Econômico Mundial.

Esta Declaração reconhece alguns avanços em relação ao acesso à educação básica. No entanto, segundo mostra “o acesso e a qualidade são interdependentes, são necessidades e direitos inseparáveis e devem ser simultaneamente abordados e melhorados

---

<sup>81</sup> A primeira Reunião do Grupo de Alto Nível de Educação para Todos foi realizada em Paris, em 2001; a de 2002, em Abuja, Nigéria; e a de 2003, em Nova Délhi, Índia. A próxima reunião ocorrerá na China, em novembro de 2005. A quarta reunião aconteceu em Brasília, nos dias 8 a 10 de novembro de 2004.

<sup>82</sup> G8 (grupo dos sete países mais ricos do mundo mais a Rússia). Conhecido como G7, foi criado em 1975, abrangendo os países-membros mais ricos: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, França, Itália, Alemanha, Japão que são responsáveis por dois terços do PIB (Produto Interno Bruto) mundial. Em 1997 passou a ser G8 com a entrada da Rússia. A União Européia também participa da cúpula, sendo representada pelo dirigente do país que exerce a presidência do Conselho Europeu e o Presidente da Comissão Européia.



nos planos e políticas nacionais de educação e iniciativas internacionais de educação” (MEC, 2004, p.1)<sup>83</sup>

Na opinião do diretor-geral da Unesco, Koïchiro Matsuuro, as três principais recomendações do Grupo de Alto Nível de Educação para Todos, de Brasília, centram-se nos professores, no gênero e educação de meninas e nos recursos financeiros.

A Declaração de Brasília prioriza, portanto, a necessidade de dar mais atenção aos professores no referente ao melhoramento das oportunidades de desenvolvimento profissional, às suas condições de trabalho, às perspectivas de carreira. Para tal, sugere a adoção de estruturas salariais no intuito de atrair e reter professores de boa qualidade e evitar o problema da migração docente. Sua finalidade seria garantir que todos os professores tenham formação específica para trabalhar com crianças tanto em ambientes tradicionais quanto não tradicionais; e melhorar a proporção professor/aluno para obter mais qualidade, entre outras iniciativas. O documento destaca o “papel crítico e essencial dos professores em assegurar que os cidadãos do mundo estão preparados para o presente e o futuro” (MEC, 2004, p.3).

A Carta de Brasília ratifica a necessidade de se aumentar e diversificar os recursos locais, assim como fortalecer o uso eficaz e eficiente dos recursos internos e externos. Segundo sugere, é preciso se desenvolver esforços e modalidades que atendam às características dos países, inclusive com a troca de dívida por educação, nos países que demonstrarem credibilidade e transparência nas políticas de educação.

Neste Documento de Brasília evidencia-se claramente a total dependência financeira das políticas de Educação para Todos aos organismos internacionais. Não é à toa que já anuncia a necessidade de ser essa problemática uma pauta nos encontros econômicos dos países ricos que ainda irão acontecer, como mostra o item 25 do referido documento:

O Relatório Mundial de Acompanhamento do EPT (GMR) deverá trabalhar tanto quanto necessário com o Banco Mundial e com a OCDE-DAC, para que seja considerado para fins de apoio financeiro ao orçamento ao determinar a contribuição dos doadores para financiar o setor educacional (MEC, 2004, p.6).

Em exercício, todos os documentos elaborados no Brasil desde os planos decenais nas escolas até as políticas públicas passaram a ter como referências a Declaração Mundial

---

<sup>83</sup> MEC, 10.11.2004. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/educacao>. Acesso em: 22.3.2005.

sobre Educação para Todos, o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem e o Plano Decenal de Educação para Todos. De acordo com Silva Junior (2002, p. 6):

O plano decenal de educação para Todos é a expressão brasileira do movimento planetário orquestrado por Unesco, BIRD/Banco Mundial e assumido pelo Brasil como orientador das políticas públicas para a educação que resultaram na reforma educacional brasileira dos anos de 1990, realizada em todos os níveis e modalidades, com diretrizes curriculares, referências curriculares, Parâmetros Curriculares Nacionais para níveis e modalidades de ensino.

Desse modo, a nosso ver, a cada Declaração que se faz periodicamente sobre educação em âmbito mundial, nacional ou regional, opera-se também a desvalorização do nosso modelo educacional, quando são definidas exteriormente reformas educacionais a serem efetuadas e metas a serem cumpridas, independente da história educacional construída em cada país.

Nesse processo, a esfera educacional reorganiza-se sob a mesma orientação, como mostram os documentos internacionais nos âmbitos global, latino-americano e nacional, da racionalidade, destacando a necessidade da educação para inserção mais efetiva no mercado de trabalho e na sociedade.

Devemos, contudo, ressaltar que a ideologia presente no discurso da Unesco é a do Banco Mundial e procura reforçar a idéia do mercado como regulador da economia, o qual propiciaria uma relação harmoniosa, sem recorrer às lutas de classe, determinantes nas relações de produção. Os conflitos de classe, na realidade, fariam parte de um passado, tendo sido substituídos, no atual conjuntura do capitalismo, pelo diálogo e a busca do consenso reveladas nos inúmeros congressos, fóruns ou encontros mundiais sobre os problemas sociais.

Embora a representação da Unesco no Brasil tenha se iniciado em 1972, suas ações só tiveram impulso a partir de 1992, motivadas pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Este organismo procura, desde então, aprofundar o entendimento com o Ministério da Educação para concretizar as idéias de Jomtien, com vistas a garantir o estabelecimento de uma política educacional que atenda aos objetivos ali firmados. As primeiras participações da Unesco referem-se à elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, mas, gradativamente, suas atividades foram sendo ampliadas para outras áreas, multiplicando-se em articulações e convênios de cooperação técnica em relação ao governo e às entidades da sociedade civil.

Atualmente, suas ações no Brasil situam-se predominantemente nos setores da educação, cultura, ciência, tecnologia, comunicação, informática, meio ambiente, direitos humanos e gestão social, assumindo a função de intermediário de projetos de cooperação técnica firmados com o governo, no intuito de “auxiliar a formulação e operacionalização de políticas públicas que estejam em sintonia com as grandes metas acordadas entre os Estados-membros”<sup>84</sup>.

A Unesco deixa claro, portanto, que sua participação nos diversos setores está referenciada nas convenções e compromissos internacionais consolidados pelos Estados-membros em diversos eventos e conferências de cúpula. Esta articulação permanente, de acordo com o próprio órgão, propicia a viabilização da cooperação técnica de modo que favoreça o cumprimento do desenvolvimento humano almejado.

Contudo, como adverte Leher (1998), a Unesco perde importância na determinação das políticas educacionais mundiais quando se torna apenas um agente cooperador e, principalmente, um motivador das políticas educacionais. Cabe-lhe, assim, o papel de organizador de encontros, fóruns e congressos sobre esta temática, enquanto o Banco Mundial passou a assumir, de fato, a coordenação estratégica de todas as ações econômicas, políticas, ideológicas e educacionais nos países periféricos.

Em suma, a preocupação maior dos países ricos nesses acordos internacionais firmados em prol de uma educação equitativa para todos na sociedade capitalista não parece ser a de acabar, mas mascarar as injustiças e desigualdades provocadas pelo próprio capital, mas de superar as crises vividas, nas últimas décadas do século XX, demonstradas pela queda das taxas de lucros. A estratégia adotada pelo capital, além de valorizar a capacidade tecnológica, é estimular o aumento da competência, eficácia e produtividade da força de trabalho, recomendando, para tal, o investimento na educação básica na população dos países periféricos.

---

<sup>84</sup>Disponível em: [www.unesco.br](http://www.unesco.br). Acesso em: 21.6.2004.

## 2.4 O Banco Mundial e a Educação dos Países Periféricos

Segundo Leher (1998), o Banco Mundial foi levado a reconhecer que a educação sozinha não gera crescimento. Este exige, além de capital humano, capital físico e ambiente macroeconômico favorável. Embora tal atitude possa parecer fragilidade teórica do Banco, de acordo com o referido autor, não se trata de uma postura ingênua, mas de uma proposição “operante” que o legitima a modificar a agenda política dos países dependentes, implementando reformas na educação.

Para Soares (1996, p, 27), os programas sociais impostos pelo Banco Mundial possuem, efetivamente, caráter compensatório destinado a atenuar as tensões sociais gerais, resultantes do ajuste econômico.

O combate à pobreza tem um caráter instrumental onde os programas sociais visam garantir o suporte político e a funcionalidade econômica necessários ao novo padrão de crescimento baseado no liberalismo econômico.

Nesse contexto, a ênfase dada à educação pelo Banco Mundial é “especial”, não apenas como instrumento de redução da pobreza, mas, principalmente, como fator fundamental para a formação de “capital humano”, necessário aos requisitos do novo padrão de acumulação do capital. Por esta razão, a maioria dos países periféricos vem promovendo as reformas educacionais.

As reformas educacionais nos países caracterizaram-se pela promoção e acomodação às novas divisões internacionais do trabalho, cuja base é a redução do sistema educacional ao ensino elementar. Assim, com uma conotação política e ideológica bastante definida, as reformas, segundo Leher (1998, p.186), são “dirigidas a uma categoria importantíssima em termos políticos: os excluídos, agora redefinidos como pobres”.<sup>85</sup>

Esse propósito aparentemente bem-intencionado, entretanto, pode reforçar as desigualdades de classes, disseminando

---

<sup>85</sup> O termo excluído merece algumas ressalvas. No nosso entendimento, refere-se aos trabalhadores que não estão fazendo parte formalmente do mercado de trabalho assalariado, mas nunca deixam de estar inseridos nas relações de produção capitalista, embora de maneira marginal. Vale ressaltar que os pobres desempregados continuam sendo consumidores de bens e serviços e, como tal, assumem algumas funções necessárias ao funcionamento do sistema, daí não estarem inteiramente excluídos do processo.

[...] idéia de que as classes populares devem ter acesso apenas a uma educação minimalista [...]. Mesmo a formação do ensino fundamental não rompe com as concepções instrumentais (criticadas como voluntaristas). O objetivo do ensino é o mercado de trabalho, visando à flexibilidade, à formação dos valores e atitudes favoráveis ao mercado etc. (LEHER, 1998, p. 211).

Ao definir como prioridade o ensino fundamental, o Banco Mundial está fazendo uma nova releitura da Teoria do Capital Humano (TCH) em que “educação é a principal variável da probabilidade de que um dado indivíduo ultrapasse a linha da pobreza” (IDEM, p.113).

A prioridade do ensino elementar defendida pelo Banco teve respaldo no Brasil, por parte do Ministério de Educação e Cultura, a partir do reconhecimento de que esse nível de ensino possui um financiamento mais barato, com maior rentabilidade, além de fornecer elementos suficientes ao trabalhador para a inserção no mercado de trabalho. No cumprimento desse propósito, o Banco Mundial determina, por meio dos programas e projetos de financiamento, que os governos municipais, estaduais e federal procurem melhorar os problemas relativos à qualidade, à repetência e à evasão na escola, e aos conteúdos pedagógicos e à eficiência na gestão do sistema de ensino. Para tanto, vem solicitando uma avaliação da educação, que vem sendo feita pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica no Brasil (SAEB).

Para implementar o ajuste estrutural, o Banco Mundial adota a reforma gerencial no aparelho educacional como uma estratégia, pois avalia os países ditos em desenvolvimento como altamente incompetentes na administração pública dos recursos. Estas modificações impostas pelo Banco Mundial tiveram conseqüências determinantes no modelo educacional brasileiro.

Conforme argumenta Leher (1998), a autonomia da escola, sob a ótica da descentralização dos recursos, significa, portanto, o modo do governo garantir o controle do ajuste estrutural socioeconômico. A gestão eficiente do sistema educacional deve seguir os moldes empresariais, no sentido de redução dos gastos do setor. Daí a prioridade com o ensino elementar, o fluxo escolar, o currículo adequado ao mercado de trabalho.

Assim, nessa conjuntura, o planejamento das escolas públicas nos países-membros do Banco passa a cumprir uma agenda nacional e internacional que determina as atuais particularidades a serem adquiridas pela escola, voltada para uma gestão democrática, participativa, criativa e produtiva, levando em conta o uso da racionalização de recursos.

As políticas concebidas pelo Estado brasileiro e, em especial, os desdobramentos assumidos por este na esfera educacional, são claros indícios das disputas sociais e do caráter ideologicamente privatizante assumido pelo Estado nas últimas décadas do século XX e início do século XXI.

Nesse intento, segundo Leher (1998), o programa de estabilização implantado na economia brasileira, com destaque para o governo de FHC, não pode ser traduzido apenas por seu viés economicista, mas também por seu caráter político-ideológico, associado a uma política mais ampla em termos mundiais, idealizada pelo Consenso de Washington e executada pelo Banco Mundial. Os pressupostos que prevalecem são a supremacia do mercado e a redução ou o desmonte do incipiente *Welfare State* ou Estado do Bem-Estar Social adotado pelo governo brasileiro, mediante a recomendação de novas reformas nos quais imprimem os cortes dos gastos públicos.

Caracterizado pela restrição orçamentária, o plano de estabilização, sob a regência do Banco Mundial, redesenha a política educacional, por meio de algumas escolhas em matéria educativa, que priorizam o ensino fundamental. Na adoção do ajuste, o Brasil seguiu à risca os cortes nas áreas educacionais, limitando o gasto máximo de 4,29% para a educação.<sup>86</sup>

A relação do Brasil com o Banco Mundial consolida-se no final dos anos 1990, e o Banco admite que todas as reformas propostas pelo modelo neoliberal estão sendo postas em prática, haja vista os acordos efetuados pelo governo brasileiro para o quadriênio 2004-2007, como veremos a seguir.

---

<sup>86</sup> Conforme estudo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do MEC (INEP); da Universidade de Brasília (UnB), do Senado e da Casa Civil, o gasto público em educação em todos os níveis é de R\$ 58 bilhões, ou 4,29% do PIB. *Folha de São Paulo* em 22 de agosto de 2003. [http://www.universia.com.br/portada/actualidad/noticia\\_actualidad.jsp?noticia](http://www.universia.com.br/portada/actualidad/noticia_actualidad.jsp?noticia). Acesso em: 25.3.2005.

## 2.5 A Nova Estratégia de Assistência ao País (EAP) para o Brasil (2004-2007)

Em dezembro de 2003, o Grupo do Banco Mundial divulgou a nova *Estratégia de Assistência ao País*<sup>87</sup> para o Brasil, que irá orientar o programa do Banco entre 2004-2007. A nova EAP foi arranjada durante o primeiro ano da administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e prevê um programa de liberação de até US\$ 7,5 bilhões em novos financiamentos.

É importante abriremos um parêntese para explicitar que o Banco Mundial elabora seus programas para os tomadores de empréstimos sob a denominação de assistência ao país, fazendo-nos crer que seriam descomprometidos com os fins lucrativos, e almejaríamos somente o desenvolvimento dos países pobres. Mas não é à toa que o Banco procura formalizar esta assistência com base no cumprimento de algumas regras predefinidas.

O Banco Mundial (2004e) rege seus programas em cada um de seus países-membros, mediante *Estratégias de Assistência ao País*, elaboradas a cada um, dois ou três anos, para cada tomador de empréstimos. O documento da EAP constitui o veículo central para o exame, por parte do Banco Mundial, da assistência aos tomadores de empréstimos do programa do IDA e do BIRD, no qual descreve a estratégia, indica o nível e a composição da assistência a ser proporcionada, tomando como base a avaliação das suas prioridades no País, bem como sua carteira e seu desempenho econômico. A EAP torna-se, então, o documento estratégico que dirige o plano geral de atividades e das operações de empréstimo do Banco Mundial aos seus países-membros.

Na composição dos documentos para o programa de Estratégia da Assistência ao País, o Banco inclui diversos temas, denominados de perspectivas ou desafios. Para tal, observa, primordialmente, o desempenho econômico e social mais recente do país e as principais metas a serem enfrentados pelo governo. O Banco avalia nesse diagnóstico as perspectivas, os riscos e os problemas de implementação, que deverão ser acompanhados por uma assistência técnica. Constituem os elementos básicos da EAP, além da avaliação da EAP anterior, algumas análises econômicas e setoriais feitas pelo Banco, incluindo alguns dos seguintes documentos:

---

<sup>87</sup> EAP-2004-2007, resumo executivo. Brasília, DF: Grupo Banco Mundial- Brasil, 2004e. Disponível em: [www.bancomundial.org.br/](http://www.bancomundial.org.br/). Acesso em 12. 2.2004.

- memorandos econômicos sobre o país (MEP) – um exame do desempenho econômico do país, especialmente dos avanços conseguidos nas reformas estruturais prescritas pelo BM;
- exames das despesas públicas (EDP) – avaliação de toda a gama de prioridades orçamentárias e de eficiências nas despesas do país;
- exames setoriais – análise de um conjunto de atividades com potencial de desenvolvimento;
- avaliações da pobreza (AP) – avaliação do desempenho do país no relacionado à redução da pobreza;
- avaliações do setor privado – identificação e avaliação de oportunidades de crescimento do setor privado e barreiras a esse crescimento; e
- planos nacionais de ação ambiental (PNAA) – identificação dos problemas ambientais mais prementes do país e a capacidade de enfrentá-los.

Em nome de uma abordagem participativa, o Banco empreende um processo de consultas para a formulação da nova EAP, não apenas do acordo com o governo, mas buscando os pontos de vista da sociedade civil. Consultam-se, então, organizações não-governamentais, movimentos sociais, grupos empresariais, sindicatos e a comunidade acadêmica.

Como requisito, o Banco procura nesses interlocutores algumas experiências, promovendo discussões sobre políticas públicas nos níveis nacionais e subnacionais. A última versão da EAP, divulgada pelo Banco Mundial, inclui, em anexo, as sugestões dessas consultas. Embora reconheça que as consultas públicas melhoram a qualidade da EAP, na incorporação de experiências e conhecimentos locais, o Banco admite que não endossa todas as opiniões elaboradas pelo grupo de consultas.

Dito de outro modo, o Banco Mundial (2004d) deixa claro que, apesar de a EAP fazer uso de consultas ao governo brasileiro e às instituições interessadas, em última análise, o resultado do processo não altera o caráter unilateral do Banco. Mesmo diante da atual política de divulgação de informações estabelecida pelo Banco, a EAP ainda é tratada como um documento confidencial. A razão disso, segundo o Banco, “é que há necessidade de facilitar e



salvaguardar o intercâmbio livre e franco de idéias entre o Banco e os seus países-membros”<sup>88</sup>.

Recentemente, em virtude das pressões da sociedade brasileira, houve mudanças nos termos da divulgação da EAP, embora ainda prevaleça o consentimento da Diretoria do Banco e do governo brasileiro para a notificação da informação sobre a EAP. Conforme o próprio Banco, a EAP, apesar de ser “um documento do Banco”, vem ganhando popularidade nos países-membros.

[...] o sentimento de propriedade desse documento por parte do país e a consulta aos interessados chaves (empreendida com sensibilidade e com assentimento geral prévio por parte do governo) são características cruciais para o sucesso dela. (BANCO MUNDIAL, 2004e).

As consultas do Banco Mundial (2003f)<sup>89</sup> para a elaboração da EAP, sob o pretexto de garantir maior participação da comunidade do país interessado, abrangem governadores, parlamentares, secretários de vários Estados, membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) - representantes dos círculos acadêmicos, da sociedade civil, da comunidade internacional (embaixadas e outras agências multilaterais de assistência, de organizações de jovens, representantes sindicatos e da Igreja Católica (CNBB)). Como a EAP no Brasil inclui o setor privado,<sup>90</sup> a equipe do Banco também entrevistou representantes da iniciativa privada e do setor financeiro, assim como associações industriais.

Os grupos das redes da sociedade civil e das ONGs avaliaram, conforme o Banco, que esse processo permite maior participação na definição da política econômica, na qual se decide o papel do Brasil na nova ordem econômica mundial. O Banco credencia a sociedade civil brasileira como bem preparada e organizada, e conforme ressalta, sua atuação pode ser importante, sobretudo como observadora da implementação de políticas e dos programas. Para tal, sugere que a EAP considere os custos sociais, culturais e ambientais das atividades produtivas, infra-estruturais e outros nos programas de desenvolvimento do governo.

---

<sup>88</sup> BANCO MUNDIAL. *O que é EAP?* 2004e. Disponível em: [www.bancomundial.org.br/index.php/content/view\\_document/](http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/). Acesso em: 8.7.2004.

<sup>89</sup> Banco Mundial. Anexo da EAP 2004-2207, 2003f. Disponível em: [www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br). Acesso 22.7.2004.

<sup>90</sup> Conforme o próprio Banco, a EAP é elaborada conjuntamente por todo o grupo do Banco Mundial, inclusive pela IFC e a AMGI, e, no caso da EAP do Brasil, inclui também uma estratégia para o setor privado.

Por sua vez, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, grupo formado pelos representantes de todos os segmentos das lideranças brasileiras, se diz satisfeito com a iniciativa do Banco em incorporar as opiniões da sociedade civil e do setor público à EAP e sugere: a) a necessidade de investimentos no ensino superior para estimular as inovações; b) a importância da cultura na eficácia dos modelos e resultados do desenvolvimento de um país; c) a intenção de manter consultas permanentes entre os setores públicos e privados e o Banco Mundial; e d) a necessidade de uma contínua avaliação dos programas públicos.

No processo de estabelecimento da EAP ora referido, outros representantes de governos e ONGs do Norte e Nordeste trataram do acesso à terra, da necessidade de irrigação e do aumento da produtividade agrícola.

Em consultas feitas à comunidade acadêmica e aos parlamentares, apontaram como prioridades a necessidade tanto da continuação das reformas microeconômicas, a exemplo da melhoria do clima de investimento para impulsionar o crescimento e o emprego, como de uma reforma da agricultura e o apoio às famílias que vivem do cultivo da terra. A propósito, o Banco Mundial reconhece:

O sucesso da nova administração federal nas políticas macroeconômicas e na estabilização, assim como, a necessidade de reformas microeconômicas para acabar com distorções e restrições logísticas, e fortalecer o ambiente de regulação..<sup>91</sup> (BANCO MUNDIAL, 2003f, Anexo da EAP 2004-2207, p.112).

No referente ao parecer da comunidade internacional, representada por embaixadas e organizações multilaterais, houve unanimidade com o Banco e com as prioridades do País assumidas pelo atual governo. Além disso,

Aceitaram promover vários encontros durante o ano para discutir seus programas de apoio ao país, a fim de garantir uma melhor coordenação e sinergia com os objetivos de desenvolvimento do Brasil (IDEM, p.112).

Em relação às opiniões emitidas pelas organizações de jovens, o Banco destaca a importância dada por este grupo à educação, ao apoio aos negócios, às empresas iniciadas por jovens e aos programas para reduzir a violência em comunidades locais. Estas sugerem a necessidade de aumentar a auto-estima e os valores dos jovens, “por meio do estímulo à

---

<sup>91</sup> Banco Mundial. Anexo EAP 2004-2207, p. 112. Disponível em: [www.bancomundial.ogr.br](http://www.bancomundial.ogr.br). Acesso em: 22.7.2004.

criatividade e ao idealismo”. O Banco admite que a “falta de oportunidades para a criatividade dos jovens, bem como a necessidade de uma mudança” comprometem a atuação desse segmento na sociedade atual.

Com respeito à construção de um Brasil mais justo, segundo o Banco (2003f, p.113): “O investimento em cultura<sup>92</sup> e o estabelecimento de vínculos entre cultura, educação e emprego são de grande importância para ampliar a equidade”.

Quanto aos programas sociais, o foco é o emprego e a renda, embora a educação, a cultura e o lazer sejam aspectos fundamentais para o bem-estar social. Para essa comunidade consultada, a eliminação da pobreza requer uma abordagem multissetorial capaz de ampliar as diferentes vantagens comparativas de cada uma das macrorregiões brasileiras.

De acordo com o Banco, foram incorporadas muitas dessas idéias e sugestões, mas a reprodução desse resumo no anexo de nova EAP não significa ter o Banco apoiado todas elas. Não obstante, o Banco apresenta um resumo temático detalhado dos comentários obtidos durante as consultas para preparação desta EAP, com o objetivo de aparecer uma entidade democrática, participativa e interessada nas reais questões que afligem a sociedade.

Em suma, a nova EAP do Brasil, para 2004-2007, coincide com o ciclo administrativo do governo Lula e foi preparada a partir de consultas aos governos federal e estaduais, à sociedade civil, ao setor privado e à comunidade internacional. A elaboração desse documento baseia-se nos seguintes documentos: *Plano Plurianual (PPA)* do governo federal, publicado em setembro de 2003; *Relatório de conclusão da EAP para 2000-2003*; *Avaliação da Assistência ao País (AAP)*, do Departamento de Avaliação de Operações; e *Revisão da Implementação do País (RIP)*, do Grupo de Avaliação de Operações (CIR), além de *Notas sobre Políticas*, recentemente lançados pelo Banco Mundial.

A assistência do Banco Mundial objetivada na nova EAP, para 2004-2007, conta com o apoio da Cooperação Financeira Internacional (IFC) que se destina ao setor privado, cuja perspectiva é aumentar a competitividade, o crescimento e a igualdade social, especificadas no Plano Plurianual do governo Lula e vinculadas às *Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas* (documento já citado). Segundo o diretor do Banco Mundial

---

<sup>92</sup> A cultura de um país é entendida por sua história, seu povo, sua política, e seus recursos naturais, e constitui um elemento determinante para o desenvolvimento econômico. Desse modo, deve ser protegida, explicitamente, e incorporada às estratégias de desenvolvimento.

para o Brasil, Vinod Thomaz "o Brasil tem hoje uma oportunidade inédita para melhorar a qualidade de vida de sua população, especialmente dos pobres"<sup>93</sup>.

Na opinião do Banco Mundial (2003f, p.14) a administração do FHC foi um sucesso, pois avançou nas reformas e possibilitou uma base sólida para o novo governo. Oportunizou a administração das vulnerabilidades externas e permitiu reunir apoio interno para as reformas que ainda precisam ser feitas: "O Brasil deverá atingir o equilíbrio necessário à promoção de amplas melhorias na qualidade de vida de sua população, em particular dos mais pobres". Define como enfoque para o governo Lula duas vertentes: "manter a estabilidade econômica, e ao mesmo tempo, promover um crescimento mais equitativo e acelerar o progresso social".

Em advertência ao governo brasileiro, o Banco ressalta que no relacionado à superação da pobreza é necessário se acrescentar nessa administração mais capítulos de reformas para o País, comprometendo-se, sobretudo, com uma política de austeridade fiscal, metas de inflação e o pagamento de seus contratos da dívida. Para melhorar o bem-estar da população, o governo propôs também:

Erradicar a fome (Programa Fome Zero), a criação de emprego para os jovens (primeiro emprego) e a unificação dos programas sociais de transferências de recursos para reduzir a pobreza de modo mais eficaz (Bolsa-Família). (BANCO MUNDIAL, 2003f, p.14).

Outra prioridade estabelecida pelo Banco Mundial é o aumento das matrículas no ensino médio. Em relação ao ensino superior, o Banco avança na crítica à universidade pública, que é gratuita, e declara: "Os gastos com o ensino superior beneficiam apenas poucos privilegiados". De acordo com o Banco, o País deveria se empenhar nas melhorias do bem-estar da população, adotando iniciativas sociais que priorizem a redução da pobreza.

Assim, em total sintonia com o Plano Plurianual do governo Lula,<sup>94</sup> o Banco Mundial acredita que suas iniciativas oferecem a oportunidade para o Brasil garantir a sustentabilidade competitiva na economia globalizada.

---

<sup>93</sup> Disponível em: [www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br). Acesso em: 12 .2. 2004.

<sup>94</sup> O PPA para 2004-2007, intitulado *Um Brasil para Todos* visa o progresso em cinco aspectos: econômico, social, regional, ambiental e democrático. Estas prioridades estão relacionadas aos três objetivos estratégicos do PPA: maior equidade e inserção social; crescimento econômico (meta de 5% para 2007); ambientalmente sustentável e que reduza as desigualdades regionais; e uma melhor atribuição de poder e participação à sociedade, contribuindo assim para uma melhor governabilidade e gestão do setor público (BANCO MUNDIAL, 2003f, p. 28).

As propostas da EAP fazem parte do documento *Políticas para um Brasil justo, sustentável e competitivo* e foram submetidas ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social,<sup>95</sup> com aval do então secretário-executivo, à época, o ministro Tarso Genro,<sup>96</sup> que assim se pronunciou: "O novo *contrato social* em debate no governo Lula tende a incorporar parte da visão do Banco Mundial. A visão do governo é fazer a modernização sem tirar direitos".

O Diretor do Banco, por sua vez, acrescenta que a contribuição do Banco Mundial é vista pelo governo Lula não apenas como financeira, mas, principalmente, como de apoio às reformas institucionais e às políticas que promovam justiça, sustentabilidade e competitividade.

Segundo a justificativa do Banco Mundial e da Corporação Financeira Internacional na apresentação desta nova EAP para 2004 – 2007, o Brasil ainda enfrenta muitos riscos macroeconômicos, a exemplo das restrições persistentes ao crescimento, das vulnerabilidades ambientais e dos desafios à inclusão social. Ao mesmo tempo, entende que o Brasil dispõe de um potencial "inigualável e de uma oportunidade única para elevar o padrão de vida de sua população". Tal oportunidade estaria sendo orientada pelas diretrizes recentemente estabelecidas pelo Plano Plurianual que objetiva um País mais justo, sustentável e competitivo.

Conforme o documento da EAP (2004), o governo Lula assumiu o compromisso, por meio de ações simultâneas nos setores econômico e social, de utilizar o enorme potencial do País para melhorar a qualidade de vida da população, mediante a redução da desigualdade

---

<sup>95</sup> Art. 1º Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, órgão colegiado de assessoramento direto e imediato do Presidente da República, criado consoante o que dispõe a Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, compete: I - propor políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento; II - apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social. O Art. 2º trata-se da composição: O CDES é presidido pelo Presidente da República e integrado: I - pelo Secretário Especial do CDES; II - pelos Ministros de Estado Chefes da Casa Civil, da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional; III - pelos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Assistência e Promoção Social e do Trabalho e Emprego; IV - por oitenta e dois cidadãos brasileiros e respectivos suplentes, maiores de idade, de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade, designados pelo Presidente da República para mandatos de dois anos, facultada a recondução. Atualmente, o Ministro do CDES é Jaques Wagner.

<sup>96</sup> A partir da Reforma Ministerial, promovida pelo governo Lula, em 23 de janeiro de 2004, o referido Ministro passou a ocupar o Ministério da Educação e Cultura.

da renda (o coeficiente de Gini<sup>97</sup> de 0,59 está entre os mais altos do mundo) e da pesada carga da dívida (a relação entre a dívida pública e o PIB é de 57%).<sup>98</sup>

Seguindo as recomendações do Banco Mundial, o atual governo apressou a efetivação das reformas, essencialmente da previdência social, dando um novo direcionamento aos programas sociais, no propósito de garantir o prometido ajuste fiscal. Assim, em sintonia com o governo, o Banco defende que “essas reformas têm potencial para, simultaneamente, melhorar as finanças públicas e aumentar a inclusão social” (BANCO MUNDIAL, 2004d, p. 1).

Na avaliação do governo brasileiro o crescimento econômico de modo justo e sustentável não é de fácil alcance. Para a superação desses limites são necessários o aumento da racionalidade do uso dos recursos e o fomento a um maior volume de poupança nacional,<sup>99</sup> pois a atual corresponde a apenas 17% do PIB. Nesse contexto, conforme o próprio Relatório (BANCO MUNDIAL, 2004d, p. 5), o grupo do Banco Mundial ligado à proposta do EAP assumirá o papel de “apoiar as principais reformas de políticas e investimentos inovadores e eficientes, com o objetivo de aumentar o bem-estar dos brasileiros, em particular dos pobres”.

Desse modo, a nova EAP apresenta uma abordagem baseada em resultados, inclusive, a longo prazo:

[...] os objetivos e a prioridades do País foram estabelecidos no PPA e estão vinculados às Metas de Desenvolvimento do Milênio. Os pontos de eficiência para 2007 e 2015 são a melhoria no bem-estar humano, a sustentabilidade social, cultural e ambiental, a competitividade e o desempenho macroeconômico, incluindo o crescimento. As atividades específicas do Banco Mundial visam contribuir para que essas metas possam se atingidas, inclusive com uma estrutura para a monitoria, no andamento e os resultados dessas iniciativas (BANCO MUNDIAL, 2004d, p. 2).

---

<sup>97</sup> Coeficiente de Gini – é a medição da concentração da renda de um país por meio do coeficiente ou índice de Gini (Conrado Gini - Estatístico italiano). O índice de Gini varia de zero a um. Quando próximo de zero, a renda está pouco concentrada; quando se aproxima de um, a concentração da renda é muito alta.

<sup>98</sup> A EAP para 2004-2007 baseia-se, principalmente, nas informações do PPA do governo federal, publicado em setembro de 2003, no Relatório de Conclusão da EAP para 2000-2003 (anexo 2), e na Avaliação de Assistência do País, do Banco Mundial.

<sup>99</sup> O referido relatório define poupança nacional da seguinte forma: “O montante total de poupança não é resultado apenas do ajuste fiscal, mas também de reformas microeconômicas e de regulação, da expansão da capacidade humana e do uso sustentável (aliado à conservação) das riquezas naturais – inclusive das florestas tropicais e das reservas de água potável, as maiores do mundo.”

Para o Banco Mundial, a oportunidade que o Brasil está “ganhando” deve ser somada aos esforços contínuos de manter a estabilidade econômica e, ao mesmo tempo, impulsionar o crescimento, a equidade e a sustentabilidade. Conforme o Banco justifica “pagar um preço mais alto pela redução gradual da dívida indexada pode ajudar a reduzir os riscos e promover o financiamento para investimentos e o crescimento em bases mais amplas” (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 4). O Brasil precisa, portanto, cumprir, prioritariamente, sua agenda de pagamento das elevadas taxas de juros para ser aceito no mundo financeiro. Nesses termos, o Banco assume sua lógica bancária ao exigir dos países endividados o pagamento de juros altos, como única solução para garantir a inserção de investimento externo.

Ainda segundo adverte o Banco, mesmo com todo o seu apoio ao programa de ajuste fiscal, a firmeza, por parte dos governos, na gestão do gasto público, se constitui o principal desafio operacional do qual o Brasil não pode se descuidar. E ressalta: a implementação de empréstimos para investimento vem sofrendo acentuada desaceleração. Para reverter essa tendência mundial, é preciso combinar o impacto da assistência do Banco com as restrições fiscais internas nos países-membros. Por esta razão, o Banco reforça: “É essencial enfrentar riscos para que a assistência do Banco seja eficiente” (BANCO MUNDIAL, 2004d, p. 5).

Como evidenciado, os principais aspectos da EAP ressaltados pelo Grupo do Banco Mundial são na ordem da economia, embora a justiça e a equidade da sociedade representem uma meta primordial. O programa EAP caracteriza-se por “uma abordagem sistêmica,<sup>100</sup> com vínculos sinérgicos a outros programas”, em vez de uma abordagem setorial com base em projetos específicos. Conseqüentemente, os novos projetos dotados no âmbito nacional possuem a característica de serem mais abrangentes, integrados e vinculados a todos os setores, como educação, saúde, meio ambiente e gestão. Na opinião do Banco, as diversas transferências de dinheiro em uma única direção podem criar uma rede de proteção social mais eficiente, com menor custo e mais igualdade. A EAP parte da perspectiva de que as soluções para o desenvolvimento demandam de uma integração nos níveis nacional, estadual e municipal.

---

<sup>100</sup> Corrente da Teoria da Administração que percebe as pessoas como recursos organizacionais a serem administrados com ênfase na adaptação ao ambiente renovado e revitalizado. Utiliza-se do argumento “de equipe” para motivação no aumento da produtividade, além do treinamento e do papel do profissional que como conhecedor global do negócio deve intercambiar os setores e atividades. (Disponível em: [www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br). Acesso em: 12.2.2004).

O Banco corrobora também a possibilidade de haver áreas de interesse mais ou menos urgentes no processo de alavancar o crescimento do País. Seria o caso de “melhorar a qualidade dos gastos públicos e da governabilidade, o que pode substituir a preocupação principal com o equilíbrio fiscal” (BANCO MUNDIAL, 2004d, p. 5). Com base nesse pensamento, o Banco vincula suas políticas de financiamento à estabilidade econômica ministrada pelo FMI.

Sobre essa possibilidade, o Banco considera que a estabilidade econômica “bem-sucedida” pode conduzir ao equilíbrio fiscal e abrir caminho para a intervenção dos gastos públicos. Nestes documentos em que o Banco se pronuncia, fica evidente sua autonomia na definição de regras, prioridades e políticas para o Brasil.

Ao longo de toda a proposta da EAP, o Banco demonstra sua preocupação com a condução dos rumos da economia brasileira, e apesar da clareza dos compromissos firmados pelo atual governo, ainda persistem algumas incertezas ou riscos para a estabilidade, o crescimento e o progresso social. Nas negociações, o Banco lembra dos possíveis choques externos que podem ser desestabilizadores à condução das políticas de ajustamento, haja vista nossa elevada dívida pública e a necessidade de financiamento externo. Aponta também para alguns fatores domésticos capazes de dificultar o apoio às reformas institucionais. Todavia, a maior preocupação, na maioria dos documentos ou pronunciamentos do Banco Mundial referentes a financiamento a setores específicos, é a normalidade fiscal do País, sob pena de perder a credibilidade assumida perante os organismos internacionais.

Os indicadores do Brasil analisados pelo Banco prevêm um progresso nas três áreas temáticas almeçadas pelo governo no seu Plano de Metas, quais sejam, equidade, sustentabilidade e competitividade. Do ponto de vista dos interesses do Banco, o avanço em apenas um dos setores dessas áreas temáticas, mesmo significativo, não seria suficiente para o Brasil continuar no nível superior do programa (alta liberação das cotas do empréstimo).<sup>101</sup>

Para aferir esses resultados, realizar-se-ão revisões semestrais entre o governo e a equipe do BM, com a finalidade de avaliar o andamento das reformas de políticas nessas

---

<sup>101</sup> Esta EAP propõe um plano gradual de assistência do Banco Mundial que dependerá do andamento das políticas e da implantação do programa de empréstimos do Banco. O Banco admite serem plausíveis os limites superiores e inferiores. No caso da faixa superior de apoio, o Banco poderá emprestar até US\$ 2,2 bilhões ao ano, durante os primeiros dois anos. Segundo o Banco, o determinante, para elevar o programa do Banco para esse nível seria a continuação das restrições fiscais do governo. No caso do financiamento situado na faixa inferior do cenário básico, é de até US\$ 1,5 bilhão ao ano.



áreas, bem como seu desenvolvimento e desempenho da carteira de projetos. Caberá ao Banco preparar um relatório de andamento da EAP no final de 2005.

A relação do Estado do Ceará com o Banco Mundial exige um comentário. O Ceará se destaca em relação ao Nordeste quanto à captação de recursos do Banco Mundial. Conforme noticiado pela imprensa local,<sup>102</sup> o Banco Mundial vai financiar mais de US\$ 200 milhões para aplicação de um Programa de Ações Integradas no Ceará, nas áreas de infraestrutura urbana, educação, desenvolvimento social, capacitação, cultura, exportação, turismo e meio ambiente. Os recursos serão financiados pela taxa de juros do mercado internacional,<sup>103</sup> com um prazo de pagamento de dezessete anos, sem exigência da contrapartida de recursos do governo para sua implantação<sup>104</sup>. Com esse novo empréstimo, eleva-se a participação do Banco em relação ao Estado do Ceará, colocando-o como um dos maiores receptores de empréstimos diretos. No referente ao Nordeste, representa cerca de 15% do total que o Banco tem investido e em relação ao Brasil já recebeu cerca de US\$ 946 milhões.

A justificativa do Banco para a concessão de tantos investimentos no Ceará é proporcionar ao Estado condições de enfrentar e superar o histórico quadro de pobreza. Todavia, conforme o diretor do Banco, para o Brasil Vinod Thomas, “o governo do Ceará tem se mostrado empenhado na construção de uma economia baseada na inclusão social”. (DIÁRIO DO NORDESTE, 2004, p.7).

No seminário Combate à Pobreza e Desenvolvimento Social,<sup>105</sup> Vinod Thomaz (2004) afirmou que a parceria do Banco com o Estado do Ceará no combate à pobreza é uma das mais antigas e profundas do Brasil e já contempla a implantação de dez projetos desde a década de 1970. O objetivo desse seminário era aperfeiçoar as políticas públicas sociais e econômicas adotadas no Ceará e entender o porquê do quadro de pobreza e desigualdades sociais ainda perdurar de forma tão acentuada no Estado. Conforme o governador Lúcio Alcântara, “o governo do Estado caminha no sentido de melhorar a qualidade de vida, a distribuição de renda e a redução da pobreza. No entanto, a situação ainda é crítica, mas as

---

<sup>102</sup> DIÁRIO DO NORDESTE, Fortaleza, 8 de maio de 2004. Carlos Eugênio. Caderno Negócios, p.7.

<sup>103</sup> Chamada de taxa de juros - libor – em média de 0,75% ao ano.

<sup>104</sup> Segundo o vice-presidente do Banco Mundial e diretor, para o Brasil, Vinod Thomaz, o programa elaborado pelo próprio Banco, por solicitação do governo estadual, para liberação de recursos, está “apenas aguardando as negociações entre os governos estaduais, federal e o Banco Mundial”.

<sup>105</sup> Realizado pela Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), nos dias 5 a 8 de maio de 2004.

melhoras já começam a aparecer”. Entre os indicadores mencionados de melhoria, com base em dados do IPECE, o analfabetismo acima de 15 anos decresceu de 34,5% em 1992 para 24,4% em 2002.

Nesse mesmo seminário, Michael Walton, assessor do Banco Mundial, aponta a educação do Ceará como muito precária, razão pela qual aprofunda-se o ciclo vicioso da pobreza do Estado. Reporta-se à história de negligência relativa à educação no Brasil, em que, até os anos 1980, apresentava a taxa de analfabetismo de adultos em torno de 40% na região Nordeste. No entanto, segundo considera, nos anos 1990 houve significativo avanço na educação básica, como mostra o aumento da matrícula do ensino fundamental de 57% para 98% entre 1990 e 1999.

Todavia, conforme reconhece o próprio Banco Mundial, apesar do aumento do acesso de alunos na escola, a qualidade do ensino constitui uma meta a ser alcançada, e mesmo que seus impactos apareçam a longo prazo, a única forma capaz de quebrar o ciclo vicioso da pobreza e possibilitar a “inclusão social” seria mediante investimento na educação da população.

Como podemos observar, o atual governador do Estado do Ceará vem dando continuidade à era Tasso Jereissati (1987-1990 e 1995-1999; 2000-2002) e à era Ciro Gomes (1991-1994), ao reforçar o atrelamento das políticas estaduais às agências internacionais, as quais organizam os programas de financiamento de infra-estrutura para o Estado e o submete a inúmeras condições. Dentro de uma proposta de intensificação entre os setores públicos e privados, o governo do Ceará inaugura, conforme denuncia Menezes (2001), um pacto de cooperação, na crença de ser possível alcançar o desenvolvimento sustentável no Ceará por meio de uma melhora na administração dos recursos, ressaltando os termos empresariais de eficiência, competência e produtividade.

Tomando como referência o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, que objetiva cumprir as “Metas do Milênio” na redução da pobreza pela metade até 2015, o governo do Ceará lança o Programa Sistema de Inclusão Social, constituído por conjunto de

indicadores setoriais que passam a orientar a ação do governo e da própria sociedade no combate às diversas formas de exclusão social.<sup>106</sup>

Como uma das iniciativas do Banco Mundial (2000g), menciona-se o Projeto Escola Novo Milênio/*Ceará Basic Education Quality Improvement*,<sup>107</sup> cujo objetivo principal é o melhoramento da qualidade da educação básica do Estado.

Com esse objetivo, a EAP de 2000 e a subsequente (2004-2007), já citada, apresenta a educação universal de oito anos do ensino fundamental até 2007 e a melhor performance nas matérias básicas, particularmente, o português e a matemática, como um importante suporte político. O incremento à educação, conforme o Banco, visa atingir os Estados mais pobres do Brasil e, para tanto, propõe o investimento na pré-escola, ensino fundamental e ensino médio.

Para o Banco, o Projeto Escola Novo Milênio vai contribuir diretamente para alcançar essas metas, ao focar a intervenção no melhoramento da qualidade e na eficiência da educação básica objetivada pela ação da EAP. No caso do Ceará, por exemplo, de acordo com o discurso governamental, o alívio à pobreza seria garantido por meio de ações direcionadas aos 54 municípios mais pobres do Estado do Ceará.

À guisa de demonstração, destacamos, em síntese, no quadro a seguir, os objetivos dos programas da EAP 2004-2007 e da Escola Novo Milênio/*Ceará Basic Education Quality Improvement Project*, 2000, que apresentam, tanto no sentido amplo (macroeconômico) como no específico (escola), a solução da pobreza mediante a eficiência na gestão do gasto público, com ênfase na melhoria da educação.

---

<sup>106</sup> O Plano de Educação “Escola melhor, vida melhor”, do governo Lúcio Alcântara, abrange o período 2003-2006. Segundo a Secretária da Educação Básica do Ceará, Sofia Lerche, o Plano procura dar continuidade a princípios e conquistas construídos pelas administrações anteriores e focaliza novos desafios educacionais à proposta de crescimento com inclusão social, idéia-força do Plano Ceará Cidadania, em que a educação integra o eixo Ceará Vida Melhor. CEARÁ, Secretaria da Educação Básica. *Plano de educação básica: escola melhor, vida melhor: (Ceará 2003/2006)* / Secretaria da Educação Básica. Fortaleza, 2004. 76p.il.

<sup>107</sup> Este Projeto de Melhoramento da Qualidade da Educação Básica constitui um item importante do documento da EAP (CAS - Banco Mundial, Doc. nº 20160-BR), que prevê o desenvolvimento sustentável mediante o alívio da pobreza e a redução das desigualdades no Brasil. Documento do Banco Mundial, Report nº 21428 BR, November 29, 2000. Disponível em: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

QUADRO 3 - Programas firmados entre o Banco Mundial,  
o Brasil e o Ceará

Programa	Estratégia de Assistência ao País (EAP)	Projeto Escola Novo Milênio
Documento	Políticas para um Brasil Justo, Sustentável e Competitivo	Ceará Basic Education Quality Improvement Project
Período	2004-2007	A partir de 2000
Governo	Lula	Parceria com o Estado do Ceará
Objetivos	→ “[...] os objetivos e a prioridades do País foram estabelecidos no PPA e estão vinculados às Metas de Desenvolvimento do Milênio. Os pontos de eficiência para 2007 e 2015 são a melhoria no bem-estar humano, a sustentabilidade social, cultural e ambiental, a competitividade e o desempenho macroeconômico, incluindo o crescimento”.	→ Promover a qualidade, eficiência e equidade pelo: a) melhoramento da qualidade, b) expansão do acesso ao uso de opções metodológicas; c) equidade na provisão dos serviços de educação nos municípios mais pobres; d) e capacitação administrativa e gerencial dos níveis regionais e municipal.
Acordo	→ Incluir novas reformas; política de austeridade fiscal, metas de inflação e o pagamento da dívida; → Adotar iniciativas sociais que priorizem a redução da pobreza.	→ Enfrentar o quadro de pobreza que historicamente desafia o Estado.
Advertência:	→ O Brasil não se descuidar na gestão do gasto público.	→ Cumprir a agenda mundial de educação para todos

Fonte: Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view>. Acesso em: 12.2.2004.)

Em suma, a análise dos tópicos das edições anuais da Declaração Mundial de Educação para Todos nos permitem indicar a total adesão, em âmbito mundial, ao novo paradigma político que credita à esfera da educação as grandes transformações que deverão acontecer no capitalismo.

Sobre este assunto, de acordo com Silva Junior (2002, p. 8), as preocupações políticas com a educação dos desvalidos socialmente se ancoram:

No neopragmatismo e na busca do consenso, na adaptação e na continuidade da racionalidade que preside a atual *reprodução* social da vida humana, utilizando-se como meio para a formação do indivíduo o desenvolvimento de habilidades e a percepção e não o conhecimento da realidade e das mudanças sociais e culturais.

A reforma educacional aparece como uma ação política de transformação social tendo como elementos as mudanças na economia e no trabalho. Nessa perspectiva, a política educacional apresenta a lógica mercantil que será consolidada pelas reformas em todos os seus níveis.

Assim, diante dessa conjuntura, o planejamento das escolas públicas passa a cumprir a agenda nacional e internacional que determina as atuais particularidades a ser adquiridas pela escola, voltada para uma gestão democrática e participativa que aumente a produtividade por meio do uso racional dos recursos.

Segundo Maia (2004, p. 176), a administração da organização pública, a exemplo da escola, passou a ser comparada com a administração de uma empresa capitalista qualquer.

No sistema do capital, o gestor ou administrador é sempre o representante do capital perante o trabalho de outrem, mesmo que seja ele mesmo o próprio proprietário do capital. Numa sociedade capitalista predominam, evidentemente, as organizações voltadas para a produção de mercadorias, em cuja gestão, em tese, encontram-se suas possibilidades de sucesso ou de fracasso.

Vale lembrar que a educação no contexto neoliberal-gerencial apresenta a função de impulsão da economia, e o Estado entra nesse processo para propiciar determinada qualificação básica de mão-de-obra voltada ao atendimento do mercado, definido pelo pacto mundial da educação, sob a orientação do Banco Mundial e da Unesco.

Em consonância com as idéias de Mészáros, a crise do capital é acompanhada por estratégias de superação, ministradas pela atual concepção neoliberal, mediante a efetivação de reformas do Estado, mais especificamente a administrativa, uma vez que é responsabilizada como a causa principal da pobreza dos países. Assim, confirmando esse princípio, o Banco Mundial impõe para toda a América Latina, inclusive o Brasil, a agenda das reformas do Estado de maneira ampla e absoluta.

### 3 A QUESTÃO DO FUNDO PÚBLICO E A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

*Mais do que para as mutações sofridas pela sociedade civil (ou só pela sociedade civil) as mutações por que passa o Estado são “mecanismos de defesa” do sistema, e assim eles prolongam a função tradicional do Estado.*

(Ruy Fausto, 1987)

A crescente participação social e econômica do Estado nas economias modernas e industriais levou muitos cientistas sociais e pesquisadores a procurar compreender o papel deste e suas funções e interações com a economia capitalista. Surgiram, então, várias teorias ou análises sobre o Estado contemporâneo e, sobretudo, de suas reformas. Sobre o assunto, acataremos, todavia, as posturas marxistas radicais, na sua perspectiva ontológica, que continuam imprescindíveis para a compreensão das teorias atuais delas procedentes.

Ao Estado é atribuída toda a responsabilidade pela crise do capitalismo vivenciada nas últimas décadas do século XX. Segundo observamos, existem muitas explicações e alternativas para essa crise. Destas, a mais comum é a visão neoliberal que a define como uma crise fiscal.

Na dimensão keynesiana, o Estado se caracterizaria pela ativa intervenção na economia, em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. Sua atuação deveria prevalecer na implantação de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação, etc.) cujo objetivo aparente seria garantir o suprimento das necessidades básicas da população.

Esta concepção, chamada de Estado do Bem-Estar Social, começa a desmoronar em meio à crise dos anos 1970, afetando diretamente a organização das burocracias públicas,<sup>108</sup> pois os governos passaram a ter menos recursos e, conseqüentemente, mais déficits. Os efeitos na administração pública foram imediatamente sentidos e o corte dos

---

<sup>108</sup> Tomando como base o modelo burocrático weberiano, o funcionamento interno do Estado teria de possuir os seguintes aspectos: impessoalidade, neutralidade e racionalidade no sentido de assegurar flexibilidade na atuação administrativa, alcançando um equilíbrio entre proteção contra ingerências políticas, clientelísticas e práticas eficientes de gerenciamento dos recursos públicos.

custos sociais tornou-se a prioridade de qualquer país capitalista. Os governos de Margareth Thatcher (Inglaterra) e Ronald Reagan (Estados Unidos)<sup>109</sup> representaram o máximo desta tendência, definida como política neoliberal. Ambos adotaram a redução dos gastos públicos, com o corte de pessoal e a venda de empresas estatais, como medida necessária para aumentar a eficiência governamental e o estímulo ao retorno dos ganhos de capital da sociedade civil.

Num contexto de descrédito do Estado do Bem-Estar Social no âmbito mundial, as conseqüências na escassez de recursos públicos e no enfraquecimento do poder estatal são inevitáveis, e consolidam no governo brasileiro a ideologia privatizante e o modelo gerencial no setor público. Tal modelo tem sido utilizado não somente como mecanismo para reduzir o papel do Estado, mas como padrão da modernização do setor público destinado a promover a qualidade, a descentralização e a avaliação dos serviços públicos pelos consumidores-cidadãos.

A reforma administrativa do Estado abrange a introdução de métodos voltados para a produção qualitativa de serviços públicos, com a prioridade dada aos clientes-cidadãos. Outro propósito dessa reforma é convocar os indivíduos a participarem do governo, definindo os destinos das suas comunidades mediante participação em sua gestão, fiscalização ou trabalho voluntário na prestação de serviços.

O modelo gerencial tradicional tinha como base a separação entre a política e a administração. No entanto, segundo percebemos, não pode haver independência das decisões políticas e da administração financeira dos recursos, mesmo porque o Estado torna-se parte atuante e determinante do capital. A conexão entre o Estado e o capital é regra no capitalismo e passa a ser reforçada nessa nova e atual ordem.

Assim, antes de tratarmos da reforma do Estado brasileiro, apresentaremos alguns elementos de análise sobre o papel do Estado no processo de reprodução do capital, mormente no cenário neoliberal contemporâneo.

---

<sup>109</sup> Na Inglaterra, Margareth Thatcher (1979-1985) consolida o neoliberalismo iniciado em 1979 com uma reforma trabalhista que reprimiu duramente a heróica greve dos mineiros de 1983-1984, enraizando de vez o ideário neoliberal no solo britânico. O sistema financeiro acelera sua expansão durante o governo Reagan (1981-1988), cuja política econômica privilegia os juros altos, as isenções de impostos nas operações financeiras e os cortes nos programas assistenciais.

### 3.1 A Intervenção do Estado no Gerenciamento do Capital: Resgate Histórico a partir de Keynes

Retornando, a discussão sobre o papel do Estado na economia de mercado, sobretudo, nos períodos de crise do capital, destacaremos a importância da teoria Keynesiana.

Antes da grande depressão de 1929, a força motriz das sociedades capitalistas residia na produção da empresa privada, mas, a partir desse momento, o Estado passou a desempenhar a importante função de controlar o decréscimo das taxas de lucros, via implantação das políticas sociais e estímulo ao investimento.

A doutrina keynesiana, como já mencionamos, sustenta a tese de que a política econômica deve ser intercedida pela ação do Estado, como o incremento básico para o bom funcionamento do sistema capitalista. Para Keynes, é papel do Estado cobrir o espaço entre a produção e sua comercialização, quando o mercado em crise não realizar o ciclo da mercadoria (produção e venda). Ou seja, o Estado fará a mediação do processo de produção, mediante venda de mercadorias diretamente ao consumidor, utilizando o preço subsidiado, ou por meio de empréstimos às empresas, com taxas de juros baixos e incentivos fiscais, decorrentes da redução de impostos na renda ou nas mercadorias. A finalidade da intervenção do Estado é, portanto, processar a racionalização da produção quando esta não alcançar as taxas de lucros esperadas.

A teoria de Keynes apresenta como ponto de partida a crítica aos teóricos neoclássicos<sup>110</sup> para os quais o mundo econômico era um mundo racional, harmônico, sem lugar para incertezas, em que os indivíduos sabem o que querem e como alcançar seus intentos. Nessa concepção, os indivíduos possuem o pleno conhecimento dos preços das mercadorias, da qualidade dos produtos consumidos e jamais se deixam influenciar por decisões externas, como, por exemplo, a propaganda.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> A Teoria Neoclássica predominou por longo período (contemporaneidade de Marx até a crise de 1919), em que os seus teóricos adaptaram suas idéias de acordo com as crises do capital. Inicialmente culpavam o indivíduo, depois os sindicatos, por exigirem salários altos que os capitalistas não podiam pagar.

<sup>111</sup> O pressuposto neoclássico tem como base a ideologia utilitarista segundo o qual as pessoas são movidas por dois princípios básicos: o prazer e a dor. O indivíduo procura obter o máximo de prazer e o mínimo de dor. Nessa concepção, argumenta que nas relações de produção capitalista o trabalho tornou-se uma dor, um sacrifício, e que o trabalhador se fosse por sua espontânea vontade preferiria ficar no ócio a trabalhar. Marx, posteriormente, explica que o trabalho no sistema capitalista tornou-se um sacrifício porque o trabalhador é explorado.



Nesse mundo capitalista perfeito, segundo explicavam os neoclássicos, as crises e o desemprego aconteciam porque os indivíduos não estavam agindo “racionalmente”. Se os indivíduos aceitassem os salários que os capitalistas estavam dispostos a pagar, não haveria crise nem desemprego e a economia funcionaria bem, com todos os indivíduos empregados. O salário justo e ideal seria decidido nas relações da oferta e demanda, e contentaria tanto o vendedor como o comprador da força de trabalho.

A explicação dos neoclássicos sobre o desemprego era que, mesmo sendo racionais, as pessoas preferem ficar desempregadas porque não aceitam ou não acham vantajoso o salário oferecido pelos capitalistas. Desse modo, o desempregado faz uma escolha pessoal, pois não trabalha porque não quer e prefere ficar “voluntariamente” sem emprego. Nesse pensamento, o trabalhador é o único responsável por seu infortúnio, pois, se resolvesse trabalhar aceitando o salário que os capitalistas querem lhe pagar, não estaria ocioso, desempregado.

Quando os sindicatos estavam mais fortes, na década de 1930, e possuíam algum poder de persuasão, exigindo salário real e melhor condições de trabalho (redução da jornada de trabalho, férias remuneradas, seguro-desemprego), os neoclássicos os responsabilizaram pela crise e instabilidade enfrentada pelo capitalismo.

Não é, portanto, sem razão que Marx chamou estes teóricos de “vulgares”, mascaradores da realidade, ao responsabilizar o trabalhador, cujo único recurso de sobrevivência é sua força de trabalho, pela sua condição de desempregado. Ora, o trabalhador no modo de produção capitalista não pode se dar ao luxo de ficar sem trabalho e rejeitar emprego, pois, mesmo que o salário oferecido pelo capitalista seja muito baixo, o trabalhador se vê obrigado a aceitar qualquer remuneração.

Embora a teoria neoclássica<sup>112</sup> tenha predominado por longo período, de aproximadamente 1870 a 1930, foi incapaz de explicar por que nos anos 1930<sup>113</sup> havia milhões de pessoas desempregadas, o comércio estava repleto de mercadorias e se desencadeara uma série de falências em todos os setores vitais da economia.

---

<sup>112</sup> Em vez de rever sua teoria diante das novas situações surgidas no capitalismo, como, por exemplo, o fortalecimento dos sindicatos, esses teóricos neoclássicos continuaram a fazer uma leitura irreal dos acontecimentos.

<sup>113</sup> A Grande Depressão Econômica Mundial, ocorrida em 1929, se deu quando a economia capitalista entrou em crise, em escala mundial, apresentando desemprego e declínio nas taxas de lucro e nos preços das mercadorias.

Em meio a uma economia em caos, surge a teoria keynesiana, cujas propostas não apenas pretendem explicar o que estava acontecendo, mas também salvar o capitalismo da crise que o ameaçava. Keynes começa por reconhecer ser o desemprego um fenômeno permanente na economia capitalista, decorrente das suas relações contraditórias.

Para Keynes (1983), o modelo capitalista é intrinsecamente instável e não produz a harmonia necessária entre os interesses egoísticos dos seus agentes econômicos e o bem-estar global da sociedade. Mesmo admitindo que os agentes econômicos se comportem “racionalmente”, o capitalista, em busca do seu ganho máximo, pode provocar crises, a despeito do automático e bom funcionamento das poderosas forças dos mercados livres.

Em sua análise, Keynes atribui as crises do capital às insuficiências de demanda efetiva. Segundo entende, as flutuações dos níveis de produto e o emprego são determinados pela igualdade entre as ofertas e as demandas agregadas, sem, contudo, garantir emprego a todos aqueles que queiram trabalhar. Na economia capitalista, é possível ocorrer o crescimento econômico sem o pleno emprego, ou seja, a economia desenvolve-se apesar do desemprego. Este postulado era radicalmente contrário ao defendido pelos neoclássicos, que jamais aceitavam a idéia de ser o crescimento econômico acompanhado da ociosidade de recursos.

Keynes centra sua discussão teórica nos determinantes da demanda agregada, composta por bens de consumo e demanda por bens de investimento. A inovação de Keynes foi perceber que o nível de consumo (demanda por bens de consumo) cresce menos que proporcionalmente em relação à renda corrente, gerando, conseqüentemente, poupança, a qual, por sua vez, pode ser direcionada ao investimento.

No relacionado à demanda por bens de investimento, Keynes parte do conceito de que a expectativa de lucro dos empresários baseia-se na eficiência marginal do capital<sup>114</sup> e da taxa de lucros. Quando a economia está em crescimento, as expectativas de lucro para o futuro são otimistas. Isto implica obter mais investimento e gerar mais emprego e renda. Mas esta renda não será totalmente consumida, pois parte dela se destinará à poupança. Caso contrário, quando a economia está decrescendo, as expectativas de lucro são baixas, reduz-se a aquisição por equipamentos no setor produtivo de bens de capital e diminui a capacidade produtiva. Conseqüentemente, aumenta o desemprego. Assim, segundo Keynes, é nas

---

<sup>114</sup> Eficiência marginal do capital é a relação entre o capital investido e o lucro esperado.

flutuações do nível de investimento que reside a compreensão dos movimentos cíclicos do capitalismo (crescimento ou recessão do capital).

A instabilidade da economia de mercado provém, portanto, das flutuações decorrentes das expectativas dos capitalistas em relação ao lucro futuro e/ou da relação ao comportamento das taxas de juros, muitas vezes determinadas arbitrariamente pelo Estado.

De acordo com Keynes, a maior motivação do capitalista é a acumulação de mais capital. Todavia, esse processo pode desencadear algumas crises. Em condições normais da economia, o proprietário do capital decide investir levando em conta o comportamento da taxa de juros e a expectativa de lucro, mas, para tal, procura estimar a taxa de retorno do seu investimento alicerçado na eficiência marginal do capital.

A taxa de juros sobre o dinheiro parece, portanto, representar um papel especial na fixação de um limite ao volume de emprego, visto marcar o nível que deve alcançar a eficiência marginal de um bem de capital para que ele se torne objeto de uma nova produção (KEYNES, 1983, p.157).

Em outras palavras, a taxa de juros quando se eleva torna-se um atrativo para o investidor, por ampliar a oportunidade de investir mais capital. Com as taxas de lucros, o capitalista age do mesmo modo: se a taxa de lucro é a esperada, tende a reinvestir na produção. O processo de retorno do crescimento das taxas de lucros para as atividades produtivas levaria ao abandono do uso da especulação financeira.

A importância de Keynes no cenário mundial consolida-se quando ele apreende que a instabilidade da economia, na década de 1930, foi provocada pelas incertezas na decisão de investir. Como saída para a depressão econômica e a restauração do crescimento, Keynes sugere a inserção do Estado na economia, com toda sua força institucional, por meio da criação de uma demanda efetiva. Inova, também, ao perceber que na economia capitalista poderia haver crescimento econômico com o desemprego da mão-de-obra.

Na opinião dos adeptos de Keynes, a grande contribuição do autor para a teoria econômica foi compreender que a decisão de investir do capitalista possui um caráter instável, o qual pode resultar em crises no capital. É, por esta razão, que ele propôs aos países desenvolvidos em crise o subsídio do capital, via políticas estatais. A exemplo desse novo padrão de financiamento, a abordagem keynesiana defendeu a criação de um Estado do Bem-Estar Social, gestor de políticas de investimento, devendo intervir na esfera econômica para garantir a retomada das taxas de lucros.

Apoiado nessa concepção, Oliveira (1998) vai concordar que o capitalismo por si só não consegue superar suas crises, precisando de um Estado intervencionista. Conforme argumenta, o capital, em razão do seu movimento contraditório e oscilante, não consegue sair sozinho das crises cíclicas. O Estado, então, deve ingressar no setor privado com vistas à resolução das crises.

Desse modo, Oliveira defende o fundo público. É assim que ele se refere à regulamentação do Estado na economia, qualificando-o como o eixo central da economia, tanto para a reprodução da força de trabalho quanto para a acumulação do capital. Nesse contexto, explica a função da esfera pública como mecanismo de garantir a reprodução social, ou seja:

A partir de regras universais e pactuadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio de gastos sociais. (OLIVEIRA, 1998, p.19-20).

Conforme Oliveira (1998), a crise do capitalismo, evidenciada nessa nova conjuntura neoliberal, é decorrente da superprodução no mercado real e do decréscimo dos lucros do capital, que resultaram na saída temporária ou da fragmentação dos capitais direcionados, em sua maioria, para o mercado financeiro. Outro fato a agravar ainda mais a crise do capital é que, também no mercado financeiro, a oferta de capitais está aumentando, provocando a queda na taxa de juros e, em consequência ainda, a queda da remuneração do capital. Como medida salvadora, o governo, por meio dos fundos públicos, ingressa na economia com o objetivo final de estruturar e legitimar o capitalismo.

Os fundos públicos são explicados por Oliveira porque criam um valor,<sup>115</sup> antes de o próprio valor ser criado no processo de produção, ou seja, o Estado antecipa valores que deveriam ser criados no processo de produção e viabilizados para distribuição. Dessa maneira, o Estado antecipa o processo da mais-valia que não foi suficientemente acumulada pelo capital para sua manutenção e valorização. O fundo público, denominado de antivalor, é direcionando e apropriado pelo capital.

---

<sup>115</sup> De acordo com a Teoria do Valor, formulada por Marx, nas relações de produção capitalista, as mercadorias possuem o duplo caráter de valor de uso e troca, na qual, por sua vez, está inserido o duplo caráter do trabalho: trabalho concreto e trabalho abstrato. No sistema capitalista, todas as coisas e relações se tornam mercadorias que se valorizam e se autovalorizam. Quando o capitalista compra a força de trabalho em troca de um salário, está ciente de que esta mercadoria “trabalho” lhe dará mais valor do que o que ele está pagando por ela.

Outra função do fundo público contemporâneo é intervir em todos os setores da economia. Se a economia entra em crise, o fundo público assumirá de forma intensa a acumulação primitiva, e em alguns casos até a substituirá. O antivalor é, então, uma total negação do valor, ou seja, do valor criado no ato da produção de bens, decorrente da relação entre trabalho e capital.

O antivalor é um conceito criado por Oliveira (1998) para esse formato moderno de apropriação do capital, não decorrente, necessariamente, das relações de produção, na qual o capital se apropria da exploração do trabalho alheio, mas provém de uma relação de força política em que os agentes econômicos (empresas e famílias) lutam para se beneficiar de políticas públicas ministradas pelo Estado.

Para Oliveira (1998), acontece este mesmo processo de “criação do antivalor” com a força de trabalho quando o Estado intervém na economia, implantando os programas sociais. Nesse sentido, o Estado está desmercantilizando a força de trabalho, pois o salário ou auxílios pagos aos trabalhadores que fazem parte dos programas sociais não vêm diretamente da relação de produção real (capitalista comprando força de trabalho), mas de recursos adiantados pelos fundos públicos. Assim, esse salário é indireto, portanto, é uma antimercadoria.

O fundo público (o Estado) adentra no mercado como a única alternativa viável na resolução dos conflitos do capitalismo e nas grandes crises declaradas, a “grande depressão dos anos 30”, por exemplo. Entretanto, o Estado, ao impulsionar o crescimento econômico, definirá pactos, regras e a sua co-gestão no sistema.

O Estado tanto transforma as condições de circulação de capitais como penetra na esfera da produção via reposição do capital e da força de trabalho. Assim, o fundo público tornou-se um recurso imprescindível para a acumulação, não na forma de capital, mas como um antivalor ou anticapital.

Conforme Oliveira (2000), antes do capitalismo avançado, a função dos fundos públicos na economia era realizar o consumo de mercadoria em períodos recessivos, ou seja, o governo participava do consumo de mercadorias, subsidiando alguns bens finais e importantes para a população carente, ou financiando diretamente as grandes obras que não poderiam ser produzidas pela economia civil. O fundo público tinha, portanto, a função de realizar o consumo da mercadoria e o capital a de realizar a sua reprodução. Atualmente, o

fundo público produz mais “valor” do que o capital poderia produzir nas relações de produção.

A importância do fundo público, segundo Oliveira (2000), é que ele abre espaço para o capital progredir, pois, ao mediar o processo de produção, cria mercado e propicia ambiente para acumulação de capital.<sup>116</sup> Deste modo, o fundo público amplia as forças produtivas que não seriam produzidas se dependessem exclusivamente do mercado.

Ainda de acordo com Oliveira (2000), para o mundo capitalista acontecer, é preciso haver uma grande intervenção do Estado. Ultimamente, a atuação do Estado pode ser observada quando parte do salário não depende simplesmente de uma relação econômica (capital e trabalho), mas de uma relação política (previdência, salário-família, formação educacional, profissional, assistência médica, gratificações, etc.). Desse modo, com a aplicação de políticas sociais e econômicas, o Estado cria mercados para o capitalismo, evitando o acentuado decréscimo das taxas de lucros e crises mais profundas. Em suma, o capitalismo é contraditório ao negar e ao mesmo tempo afirmar a necessidade do Estado na regulamentação do mercado.

Teixeira (2004),<sup>117</sup> em sua tese de doutorado, faz a análise da economia política da social-democracia, e elabora uma crítica comentada sobre a tese principal de Oliveira, de que o padrão de financiamento do *Welfare State* (o fundo público) implodiu o valor, como único pressuposto da reprodução ampliada do capital.

Consoante Oliveira, o *Welfare State* ou Estado-providência, após a Segunda Guerra, alcançou dimensões universais, com exceção de algumas diferenças regionais, tornando-se mais forte naqueles países onde a social-democracia se desenvolveu plenamente. O Estado do Bem-Estar Social ergueu-se sobre uma forma transformada de luta de classes, a qual, ao reconhecer as diferenças e a capacidade de negociação das classes e grupos, “vai permitir a desprivatização do Estado, no sentido em que ele, o Estado, deixe de ser o comitê de burguesia, para se converter em uma instituição verdadeiramente pública e ou sócio-política”. (TEIXEIRA, 2004, p. 37).

---

<sup>116</sup> Como exemplo das possibilidades que o Estado construiu para o capital, Oliveira citou a fabricação de aviões invisíveis das forças armadas dos Estados Unidos, cujos custos entre o projeto e sua realização são pagos pelo governo americano. OLIVEIRA, Francisco de. Seminário Fundo Público e Democracia, conferência no Auditório Castelo Branco Universidade Federal do Ceará em 16 de outubro de 2000.

<sup>117</sup> Francisco José Soares Teixeira. Capítulo: A economia política da social-democracia – uma análise crítico-comentada de Chico de Oliveira (tese de doutorado) UFC, 2004.

Segundo Teixeira (2004), o resultado dessa luta de classes vai possibilitar, na visão de Oliveira, que os recursos públicos se transformem em fundos públicos. Ou seja, os recursos financeiros não guardam mais uma relação direta com a base fiscal, não dependem mais exclusivamente das receitas arrecadadas do Estado.

A autonomização fiscal do Estado será, portanto, determinada pela luta de classes, que produzirá uma determinação política ao fundo público, onde sua utilização passa a ser medida por regras universais e pactuadas, que decidem *a priori* sua alocação. As construções políticas dessas regras transformam o fundo público num antivalor, “no sentido que o seu gasto não está mais subordinado à pura lógica da mercadoria, mas sim, às necessidades de reprodução social” (TEIXEIRA, 2004, p.38).

Assim, conforme Teixeira (2004), a tarefa da esfera pública restringe-se a criar políticas tendo como pressuposto as diversas necessidades da reprodução social. Não se trata mais da valorização do valor em si, mas da necessidade da reprodução do capital em setores que, por sua própria lógica, talvez não tivessem capacidade de reproduzir-se.

Para poder a utilização do fundo público obedecer aos critérios políticos, esse passa a ser sustentado por uma permanente e ativa participação das classes. Oliveira chamou esse processo de “publicização” das classes sociais, ou seja, o deslocamento da luta de classes da esfera das relações privadas para as relações públicas. Todavia, como ressalta Teixeira, o fundo público apresenta uma determinação política fundamental: a “luta de classes”.

Para Oliveira, o padrão de financiamento do *Welfare State* operou verdadeira revolução copernicana nos fundamentos da categoria do valor como nervo central, tanto da reprodução do capital quanto da força de trabalho. Assim, Oliveira conclui, conforme Teixeira (2004), que o capitalismo se converteu num novo modo de produção: o modo social-democrata de produção, uma forma superior de produção de mercadorias.

Antes de atingir sua configuração acabada, o modo social-democrata de produção perpassaria por profunda crise, já esperada, haja vista que esse processo leva às últimas conseqüências as contradições e os limites do modo capitalista de produção, pois, 1. a desmercantilização da força de trabalho, ao reduzir a base social de exploração da mais-valia, reafirma a tendência declinante da taxa de lucro; 2. o financiamento público do capital constante, que deveria ter como conseqüência o seu barateamento constante, tem como resultado o contrário: seu encarecimento. (TEIXEIRA, 2004, p. 46).

Para Teixeira, a premissa do referido autor é que o padrão de financiamento de *Welfare State* tornou, do lado do capital, o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação, e para tal faz-se necessária sua mediação. O envolvimento do fundo público decorre do aumento das forças produtivas, em que o lucro do capitalista se tornou insuficiente para as novas possibilidades tecnológicas.<sup>118</sup>

O mesmo autor (2004) questiona até que ponto Oliveira pode sustentar sua aposta na luta de classes e na superação das contradições da forma atual de mercadoria. Como levar adiante a tarefa de transformar o modo social-democrata num novo modo de produção? Sob esta lógica imanente, conforme Teixeira, a tese de Oliveira acaba negando a luta de classes, embora admita que esta categoria desempenha papel fundamental na construção e superação do modo social-democrata de produção.

No referente ao fundo público e sua função social de construir uma nova forma de produção de mercadorias, Teixeira chega à conclusão de que, para Oliveira, o fundo público se transforma num antivalor pela ação da luta de classes permanentemente renovada, mas os gastos sociais e os de reprodução do capital são determinados por essa luta. Isto pressupõe que, pela ação do fundo público, o capital constante autonomizou-se em relação ao trabalho e, portanto, a força de trabalho deixou de ser o limite e o suporte da acumulação.

Em sua crítica, conforme afirma Teixeira (2004), o fundo público pensado por Oliveira traz muitas conseqüências para a Teoria do Valor. O primeiro é conceitual, Oliveira não vê mais necessidade de investigar as determinações da mercadoria para pôr a descoberto o que a mercadoria oculta, pois a realidade já tratou de fazer isso a partir do momento em que o fundo público passou a financiar parte da reprodução da força de trabalho, tornando, assim, transparente a formação do preço da força de trabalho, isso porque esta é determinada por critérios políticos: “A desmercantilização da força de trabalho, diz Oliveira, opera no sentido da anulação do fetiche” (TEIXEIRA, 2004, p.41). Ainda segundo Teixeira (2004, p. 42), Oliveira, com esta teoria, põe “por terra uma das categorias centrais do *O capital*: o fetichismo da mercadoria, que mostra o caráter coisificado das relações sociais”.

Outra conseqüência apontada por Teixeira na análise sobre Oliveira diz respeito à valorização do capital constante, que não dependeria mais da exploração da força de trabalho. O capital autonomizou-se em relação à necessidade de sugar trabalho vivo, porque, agora, o fundo público passou a ser a fonte de recursos da qual se vale a classe capitalista para inovar

---

<sup>118</sup> Sob esse aspecto, Mészáros (1998) faz uma análise de que o Estado financia a indústria militar, elevando a tecnologia e inviabilizando a competitividade da economia civil.



tecnologicamente seus processos de trabalho. “O fundo público passou a se constituir no financiador do processo de tecnologização” (IDEM, p. 42).

No referente à reprodução da força de trabalho, o fundo público promove a desmercantilização progressiva da força de trabalho no momento em que parte dos salários se transforma em antimercadoria, ou seja, salários indiretos financiados pelo fundo público. Para Teixeira (2004), esse processo trouxe como consequência imediata a determinação dos salários dos trabalhadores por critérios políticos.

Ainda segundo Teixeira (2004), Oliveira aponta a classe média como o agente fundamental na organização e na estruturação do *Welfare State*. E, para continuar defendendo a luta pelo socialismo, substituirá a luta de classes por uma forma negociada de transição na qual as classes médias surgem como condutor dessa missão histórica. Oliveira pensa o *Welfare State* como Estado radicalmente diferente do que prevaleceu no capitalismo concorrencial. Não percebe se tratar apenas de um desenvolvimento do Estado clássico.

Nas deduções de Teixeira, Oliveira ressaltou as particularidades do Estado-providência em relação ao Estado clássico. Consoante acrescenta, o procedimento metodológico utilizado por Oliveira o impediu de ver o Estado como “uma forma social dentro da qual se movem e se desenvolvem as contradições do sistema produtor de mercadorias, que deixadas entregues a si próprias levariam a sua implosão”. (TEIXEIRA, 2004, p. 55).

Por fim, Teixeira (2004) conceitua o Estado como sendo o lugar onde se desenvolvem as contradições sociais, as quais, por serem historicamente determinadas, exigem sempre novas formas de configuração. O Estado é também uma forma social instrumentalizada, e possui a função de evitar a implosão dessas contradições.

É oportuno destacar o fato de que, no final da década de 1980, diante da queda dos países do Leste Europeu, que representavam o socialismo de Estado, e do aprofundamento das crises no capitalismo, surge, aos olhos do mundo, um novo modelo político-econômico alternativo, comandado por uma nova esquerda que defendia uma “terceira via” de sociedade, capaz de “salvar a humanidade”. Este modelo não seria mais capitalismo e nem o socialismo, mas uma terceira alternativa, denominada de “terceira via”. (VILLELA, 1998).

Composta por partidos políticos de centro-esquerda, denominados de social-democratas, a “terceira via” posiciona-se, inicialmente, contra os partidos conservadores. Tony Blair,<sup>119</sup> o Primeiro-Ministro britânico, e Bill Clinton, Presidente do EUA, são os principais representantes dessa corrente. O presidente FHC parece ser adepto deste modelo, quando procura, em seu discurso de convencimento da reforma do Estado brasileiro, conciliar os interesses de mercado e os sociais.

Na opinião de Villela (1998), esses governos estariam situados numa fase de transição política, partindo da social-democracia para a chamada “terceira via”. Tal corrente de pensamento almejava formar um plano ético, ideológico, econômico, político e social “para a próxima geração”. Suas idéias encontraram eco no pensamento do professor Anthony Giddens - do King's College e da London School of Economics.

A “terceira via”, segundo Cremonese (1998), seria a social-democracia modernizada, incrementada pela reforma do Estado (desestatização e desprivatização); pela participação da sociedade civil; regulação dos mercados; justiça e uma menor exclusão social. Seria, portanto, a forma encontrada pelos ex-socialistas e ex-sociais-democratas para classificar sua atual conversão a favor dos preceitos liberais. A “terceira via” seria o meio caminho entre o capitalismo e o socialismo modernos.

De acordo com Villela (1998), o professor Simon Szreter define como conceito básico do alicerce econômico e social da “terceira via” o capital social, que possui, como ingrediente fundamental, a educação. Para tanto, o citado professor aconselhou como prioridade rever o histórico do sistema educacional britânico, mesmo que o país não registre analfabetos.

A “terceira via” como opção de um novo modelo de sociedade não pretende ser apenas um conjunto de compromissos normativos, mas uma organização de ações coletivas que assegurem políticas, como os indicados a seguir.<sup>120</sup>

O Estado aparece como garantidor, mas não necessariamente como provedor de bens e serviços à sociedade. Neste aspecto, o pensamento da “terceira via” vai contra o pensamento tradicional e da social-democrata que sustenta a obrigatoriedade do Estado de

---

<sup>119</sup> Tony Blair foi eleito Primeiro-Ministro da Grã-Bretanha, em 1997, pelo Partido Trabalhista. Ambicionava pôr em prática a política internacional da chamada “terceira via”, afastando-se ao mesmo tempo do conservadorismo e do socialismo. No entanto, tem se mostrado um legítimo sucessor das transformações neoliberais aplicadas pela administração de Margareth Thatcher.

<sup>120</sup> O texto “Terceira via de governo” aqui apresentado constitui uma síntese das idéias do Dr. Stuart White, expostas na *Nexus Debate*, em: 9 .7. 1998, p. 25

garantir (e fornecer) aos cidadãos o acesso a certos bens de oportunidade (cuidados com saúde, educação, etc.). A “terceira via” propõe que o Estado tenha a responsabilidade de garantir o acesso a tais bens, mas não necessita ele mesmo fornecer diretamente esses bens para cumprir sua responsabilidade. Significa dizer que nem sempre os governos locais têm condições de servir melhor o cidadão local e oferecer diretamente determinados bens e serviços. Aqui faz alusão ao mundo sem fronteiras, globalizado, economicamente interligado, cujo objetivo propagado seria servir bem o cidadão – consumidor.

A “terceira via” renova o interesse a respeito das mais diversas formas de cooperação ou "mutualismo", que deveria surtir efeitos na construção ou reconstrução do chamado "capital social". Exemplo de iniciativas de cooperativas é o estabelecimento de associações de crédito em comunidades com baixa renda.

No concernente às finanças públicas, a orientação da “terceira via” atribui ao Estado a possibilidade de arrecadar a receita necessária para suas atividades, pelo uso crescente de tributos sobre o meio ambiente, garantindo, desse modo, o compromisso com responsabilidades cívicas. O Estado deve incentivar a constituição de fundos comunitários, assim como criar um fundo especial mediante participação no patrimônio produtivo nacional, com o objetivo de assegurar o financiamento de bens, como a educação e a saúde.

Este modelo propõe também uma política social centrada no emprego, com a finalidade de tornar os cidadãos capazes de alcançar um padrão de vida decente, pela oportunidade do emprego. Para isso, procura estimular e fomentar a aquisição de habilidades dos trabalhadores, ressaltando a importância do conhecimento no contexto da economia. O foco dessas políticas é aumentar as qualificações dos trabalhadores mais atrasados (via maior acesso à educação, treinamento e cuidados com a criança) ou em piores condições (pela combinação de um salário mínimo e novos ou reformados "benefícios no serviço").

Finalmente, outra ação com a qual a “terceira via” mostrava-se preocupada refere-se à distribuição da renda, não àquela relacionada a uma política de aumentos de salários, mas por meio de uma atuação capaz de mudar a distribuição inicial da riqueza e o talento produtivo, que resulte na ampliação dos mercados. O presidente Lula reproduz essa racionalidade, utilizando-se do provérbio chinês: “Não apenas dar o peixe, mas ensinar a pescar.”

Atualmente, as idéias de "terceira via" andam meio esquecidas, mas, em linhas gerais, mesmo não verbalizada, esta é constantemente propagada na forma do chamado

neoliberalismo *light*, quando tende a reconciliar a ênfase neoliberal da racionalidade econômica e a “nova esquerda” que dissimula a defesa da igualdade e a coesão social.

### **3.2 - Os Fundamentos Econômico-Políticos da Reforma do Estado Gerencial no Brasil**

No Brasil, as concepções neoliberais de reforma do Estado como alternativa para a superação da crise do capital terá como destaque as teses defendidas pelo economista Bresser Pereira, que as coloca em prática administrativa nos governos Sarney (1985-1989) e FHC (1995-2002). Resgataremos, a seguir, uma síntese compreensiva das principais concepções desse autor e suas relações e implantações com a reforma do Estado brasileiro (1995).

Para Pereira, a causa da crise do capitalismo nessas últimas décadas deve-se ao excessivo e distorcido crescimento do Estado em três momentos: do Estado desenvolvimentista no Terceiro Mundo; do Estado comunista no Segundo Mundo; e do *Welfare State* no Primeiro Mundo. Em relação ao Estado providência, Pereira afirma:

O Estado tinha-se tornando muito grande, aparentemente muito forte, mas, de fato, estava cada vez mais fraco, ineficiente e impotente, dominado pela indisciplina fiscal, vítima de grupos especiais de interesse, engajados em práticas privatizadoras. (PEREIRA, 1996, p. 16).

Na sua interpretação, o Estado subavaliou as potencialidades do mercado na alocação dos recursos e na coordenação da economia e acabou agravando a crise do capitalismo.

O próprio Pereira (1996) qualifica sua postura em relação à onda neoconservadora – neoliberal de “sempre crítica, mas respeitosa”. Por esta razão, apreende como sendo “críticas úteis e favoráveis” as elaboradas pelos neoliberais sobre as distorções que vitimaram o Estado. Em contrapartida, aponta como inadequada, na abordagem neoliberal, a falta de pragmatismo, com soluções parciais e equivocadas para os problemas ora enfrentados pelo capitalismo. Conforme reafirma: “Todas as economias, para que sejam eficientes, devem ser orientadas ao mercado” (IDEM, p.18). Assim sendo, tornam-se fortemente competitivas no mercado interno e externo. Daí posiciona-se em defesa das reformas, mas no sentido de

transformar o mercado, pois o qualifica como uma instituição criada pela sociedade e regulada pelo Estado.

Concomitante com a abordagem neoliberal, Pereira (1996) justifica a reforma do Estado com base em uma disciplina fiscal, orientada ao mercado e que atenda aos interesses do Brasil e da América Latina. Ele define sua teoria sobre a interpretação da crise do Estado como sendo “uma síntese entre o velho desenvolvimentismo e o novo neoliberalismo”, situando-se como “neo-estruturalista”. Desse modo, classifica sua abordagem como de “social-democrática ou social liberal” e aponta como caminho para superar a crise uma ampla reforma administrativa do Estado brasileiro, cujo objeto é deixá-lo menos burocrático, mais gerencial e ágil no enfrentamento da economia globalizada.

Pereira (1996) faz as seguintes distinções econômicas e sociais entre as propostas da reforma neoliberal e da reforma social-democrática ou social-liberal. No plano econômico, a proposta neoliberal registra a não intervenção do Estado no mercado, enquanto na proposta social liberal o propósito é “aumentar a governança do Estado”, é oferecer, a este, meios financeiros e administrativos para que possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de estimular a capacidade competitiva das empresas nacionais e de coordenar adequadamente a economia (IDEM, p. 269).

No plano social, os verdadeiros neoliberais querem a retirada total do Estado e, por isso, fazem severa crítica à intervenção do Estado social (*Welfare State*). Esse pensamento defende o individualismo radical e considera a saúde e a educação como problemas que as famílias e os indivíduos devem resolver e financiá-las. Já na “proposta do Estado-social-liberal”, do qual ele faz parte, admite que:

O Estado continua responsável pela proteção dos direitos sociais, mas que gradualmente deixa de diretamente exercer as funções de educação, saúde e assistência social para contratar organizações públicas não estatais para realizá-las (PEREIRA, 1996, p. 270).

A globalização da sociedade, debate que passou a dominar o cenário nacional no final da década de 1980, incluiu como condição de inserção dos países pobres a esse modelo a aceitação de regras impostas pelo Banco Mundial, sob pena de não se construírem como uma “nação moderna e apta a entrar para o Primeiro Mundo”. Vale ressaltar que a idéia do mundo capitalista global, como única alternativa de sociedade, fortaleceu-se após a queda do muro de Berlim (1989) e consolidou-se como a opção ideológica do consenso que prega um mundo

homogeneizado e generalizado. Na contramão, a realidade global apresenta-se cada vez mais contraditória e desigual, onde se eternizam os países periféricos na condição de dependência, agora mais agravados pela dimensão que a economia dos países centrais passa a ocupar, interferindo diretamente na soberania dos Estados-Nações.

Mediante a necessidade imposta pelo processo de globalização em curso, “que reduziu a autonomia do Estado em formular e programar políticas” e, principalmente, em resposta à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 1970 e se aprofunda nos anos 1980, a reforma do Estado torna o tema central a partir dos anos 1990 nos países periféricos.

De acordo com Anderson (1996), as precárias condições socioeconômicas dos países periféricos constituíram o propósito almejado dos ideólogos neoliberais para a aceitação do processo de reforma do Estado. Era preciso criar essa necessidade perante a população, com vistas a convencê-la a retornar à economia privatizada como a melhor alternativa para um desenvolvimento sustentável.

Para Pereira (1996), a crise do Estado impôs reconstruí-lo, porque a globalização tornou-se imperativo na redefinição das funções do Estado, no sentido de “facilitar” à economia nacional se tornar internacionalmente competitiva. No entanto, admite como necessárias a regulação e a intervenção do Estado nas áreas da educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico e nos investimentos em infra-estrutura: “Uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizando”, mas capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial (PEREIRA, 1996, p. 269).

Segundo Pereira, entre 1979 e 1994, o Brasil passou por um período de estagnação da renda *per capita*, acompanhada por uma inflação sem precedentes, superada somente em 1994, com o Plano Real, que criou as condições de estabilização “para a retomada do crescimento da economia”.

Conforme ressalta, tanto na percepção da natureza da crise, quanto na forma de fazer a reforma do Estado no Brasil, tudo ocorreu de modo acidentado e contraditório, em meio ao “desenrolar da própria crise”. Como causa principal da crise econômica, aponta a crise do Estado, ou seja, “a crise se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de

intervenção do Estado, uma crise da forma burocrática pela qual o estado é administrado”. (PEREIRA, 1996, p. 270).

Ao historiar a crise do Estado, Bresser Pereira admite que a crise da administração pública burocrática<sup>121</sup> se iniciou no regime militar, incapaz de extirpar o patrimonialismo<sup>122</sup> que sempre o vitimou. Quanto à burocracia profissional, esta não chegou a se consolidar no País, pois o regime militar preferiu o recrutamento de administradores das empresas privadas para atuar nas empresas estatais ou na alta administração, inviabilizando a construção no País de uma burocracia civil forte, por meio da redefinição das carreiras e de concursos públicos.

Com a Constituição de 1988 e o advento da democracia no País, a administração pública brasileira, ainda conforme Bresser Pereira, passou a sofrer do “mal oposto”, ou seja, o “enrijecimento burocrático externo”. Pereira define a administração pública brasileira como uma mistura das duas tendências: o patrimonialismo e o enrijecimento burocrático, que resultaram numa baixa qualidade do serviço público, com elevado custo para a sociedade.

Mediante esta avaliação, Pereira propõe uma reforma gerencial no Estado brasileiro com o propósito de combater o patrimonialismo e a ineficiência do corporativismo da burocracia. Segundo acredita, combinando os controles burocráticos de procedimentos e os controles gerenciais de resultados, possibilitar-se-ia a criação de quase-mercados nos quais as organizações públicas pudessem competir. Para isso acontecer, porém, é preciso aprofundar os mecanismos democráticos de controle por intermédio do parlamento, da imprensa e do controle social direto. Assim sendo:

A reforma gerencial da administração pública está baseada em uma idéia de Estado e de seu papel. Procura responder quais são as atividades que o Estado deve realizar diretamente, quais deve apenas financiar ou promover, quais as que não lhe competem. (PEREIRA, 1995, p.95).

Com base nesses critérios, caberia ao Estado deter-se na sua principal função: manter a ordem, a liberdade, a igualdade e a eficiência ou o bem-estar da sociedade. Embasado nesses princípios, Pereira (1995) sugere que a administração pública, no regime

---

<sup>121</sup> A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século XIX, nos Estados Unidos, no século XX, e no Brasil, em 1936. A burocracia baseada em Max Weber tem como princípio o mérito profissional, e como característica a separação entre o público e o privado.

<sup>122</sup> Segundo Pereira (1996, p.271), a expressão local do patrimonialismo deve ser entendida como coronelismo, que dá lugar ao clientelismo e ao fisiologismo, e continua a permear a administração do Estado brasileiro.

democrático, deve ter apenas como finalidade a proteção do patrimônio público para evitar sua captura por interesses privados.

Fundamentado na definição de Max Weber, segundo a qual o Estado é uma entidade monopolítica, Pereira delimita a área de atuação do Estado em três tipos de atividades: as exclusivas, os serviços sociais e cientificamente não-exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado.

São consideradas atividades exclusivas, ou monopolistas de Estado, a elaboração e a execução das leis, da justiça, da ordem, da defesa, do policiamento, da arrecadação de impostos e a regulamentação das atividades econômicas. As atividades correspondentes ao serviço social são as encarregadas de formular políticas na área econômica e social, tais como: a realização de transferências para a educação, a saúde, a assistência social, a previdência social, o seguro-desemprego e a defesa do meio ambiente.

De acordo com Pereira (1995), existe, dentro do Estado, uma série de atividades não-exclusivas nas áreas social e científica que não envolvem necessariamente o poder de Estado.<sup>123</sup> Conforme argumenta, seu financiamento absorve elevados gastos, o que dificulta, por exemplo, garantir uma educação fundamental e saúde gratuita de forma universal. Acrescenta, ainda, que estas atividades são competitivas, quase-mercadorias, e poderiam ser exercidas não apenas pela administração pública gerencial, mas, principalmente, pelo controle social.

Nesses termos, não vê motivo para tais atividades permanecerem dentro do Estado e serem monopólios estatais, embora reconheça que elas não devem ser privatizadas, pois são geralmente subsidiadas pelo Estado. Por isso, justifica que a reforma do Estado nessa área não implicaria na privatização, mas “publicização”,<sup>124</sup> ou seja, transferência dessas atividades para o setor público não estatal. Nesse sentido, a terceirização do serviço público apresenta-se como alternativa de melhor gestão da administração pública.

---

<sup>123</sup> Incluem-se nessas categorias as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, as entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural etc” (PEREIRA, 1995, p. 96).

<sup>124</sup> O próprio Bresser Pereira explica que esta palavra “publicização” foi criada para distinguir este processo de reforma do processo de privatização do Estado. Segundo mostra, além da propriedade privada e da propriedade estatal, existe outra forma de propriedade proeminente no capitalismo contemporâneo, a propriedade pública não estatal ou propriedade corporativa. Esta compreende a propriedade das associações de classe, sindicatos e clubes, ou seja, propriedades de sociedades civis voltadas para a defesa de interesses de grupos ou corporações.



Iniciada nos países da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>125</sup> e, posteriormente, implantada nos países em desenvolvimento, a reforma gerencial está firmada na idéia de conceder maior autonomia e responsabilidade à administração pública, cujo objetivo final deve ser o cidadão-cliente. “No plano histórico, a reforma gerencial é a segunda grande reforma administrativa do Estado capitalista. Pressupõe que completa a primeira, a Reforma Burocrática (Civil Service Reforma), que estabeleceu o serviço público profissional”. (PEREIRA, 1995, p. 105).

A reforma gerencial proposta por Bresser Pereira (1995) visa assegurar o caráter democrático da administração pública, assim como garantir a implantação de um serviço público com orientação para servir o cidadão-usuário ou cidadão – cliente, por meio de uma administração transparente, mediante a prestação de contas, com atuação fiscalizadora, responsável perante a sociedade, utilizando-se dos mecanismos de controle social ou de participação cidadã.

Entre os documentos gerencialistas inclui-se, na orientação política, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, na medida em que pressupõe o regime democrático, considera objetivo da Reforma Gerencial a realização eficiente de serviços de educação e saúde financiados pelo Estado, de forma a atender ao direito universal à saúde e à educação, e atribuir grande importância à transparência dos mecanismos de controle social. (PEREIRA, 1995, p. 119).

Sob a alegação de que o antigo modelo, o burocrático tradicional weberiano, não atendia aos anseios dos cidadãos, foram introduzidos, em larga escala, os padrões gerenciais na administração pública. Nesse contexto, o modelo gerencial preenche um vácuo teórico e prático, direcionando as tendências preferenciais dos novos "consumidores",<sup>126</sup> entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos.

Para Pereira (1996, p. 267), as reformas econômicas voltadas para o mercado foram efetivamente definidas e implantadas no Brasil, “não para agradar os burocratas

---

<sup>125</sup> Países-membros das OCDE: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coreia do Sul, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Grã-Bretanha e Estados Unidos.

<sup>126</sup> Para alguns autores, o conceito de consumidor deve ser substituído pelo de cidadão. Isto porque o conceito de cidadão é mais amplo do que o de cliente-consumidor, pois a cidadania implica direitos e deveres e não se restringe à liberdade de escolher os serviços públicos como consumidores. (STEWART, WALSH, citados por ABRUCIO, Fernando Luiz, 1992, p. 507).

internacionais, os governos e investidores financeiros nos países desenvolvidos, mas para proteger o interesse nacional do Brasil e alcançar o equilíbrio macroeconômico”.

Embora reconheça que as reformas mais importantes já foram realizadas, na época, a fiscal e a constitucional, assegura que “há muito a fazer”. Consoante afirma: “O ajuste fiscal terá de produzir não apenas um orçamento equilibrado, mas também poupanças positivas”. Acrescenta também que “a reforma do Estado foi apenas começada com o ajuste fiscal e a privatização: deverá complementar-se com a reforma da administração pública e a reforma política” (PEREIRA, 1996, p. 268). Defende, também:

A reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (IDEM, p.268).

No Brasil, a reforma do Estado começou em meio a uma grande crise econômica cujo auge ocorreu em 1990, com a hiperinflação. Nesse contexto, a reforma do Estado tornou-se imprescindível, adotando como políticas de frente o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, restando ao Estado nacional a condição gerencial desse processo.

A reforma administrativa, entretanto, só se tornou o tema central no Brasil em 1995, após eleição e posse de Fernando Henrique Cardoso. Deste o início do seu mandato, FHC deixou claro para a sociedade brasileira que a reforma administrativa era a única condição para a consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro. Ademais, possibilitaria a existência no País de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

A reforma do Estado passa a ser defendida pelo governo, por empresas, escolas e por toda a sociedade como a solução para os graves problemas brasileiros. Com esse propósito inicia-se a retirada do Estado da economia, alegando-se que este se desviara das suas reais funções, e operacionava seus gastos com ineficiência. A sugestão seria, portanto, privatizar os serviços públicos, processando, assim, a mercantilização do Estado e de suas instituições essenciais ao bem-estar da sociedade, como a saúde e a educação.

Em carta de apresentação, solicitando o empenho para o Congresso Nacional aprovar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE),<sup>127</sup> Fernando Henrique Cardoso (1995), então presidente do Brasil, afirma que “a crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado”. Atribui, desse modo, aos governos anteriores a atual crise, por terem desviado o Estado das suas funções básicas e ampliado sua presença no setor produtivo, provocando a deterioração dos serviços públicos e o agravamento da crise fiscal e da inflação.

Com o discurso de contribuir “para mudar o Brasil”, Cardoso (1995) promove a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que representaria um novo modelo de desenvolvimento em nome de uma perspectiva de um futuro melhor para o conjunto da sociedade brasileira:

Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes suas ações reguladoras, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar (CARDOSO. Novembro de 1995. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/publi>. Acesso em: 29.7.2002).

Firmado nessas suposições, o Plano Diretor propõe criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. Afirma que, no passado, a instalação de uma administração pública formal, com princípios racional-burocráticos, constituiu um avanço, pois se contrapunha ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo. Entretanto estes “vícios ainda persistem e precisam ser extirpados”. Segundo justifica, atualmente, mediante os desafios que o Brasil necessita enfrentar, diante da globalização econômica, os padrões hierárquicos rígidos do Estado revelaram-se lentos e ineficientes.

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (CARDOSO. Novembro de 1995. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/publi>. Acesso em: 29.7.2002).

---

<sup>127</sup> Documento enviado à Câmara da Reforma do Estado pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Brasília, antigo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Novembro de 1995. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/publi>. Acesso em 29.7.2002.

Em sua fala, Cardoso (1995) deixa claro a urgente necessidade de reorganizar as estruturas da administração, com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público e que resulte, acima de tudo, na profissionalização do servidor e na adequação de “salários mais justos” às suas funções.

De acordo com Cardoso (1995), a reforma do aparelho do Estado teria recebido o apoio da população, e é nesse sentido que se sente à vontade para a "adoção de formas modernas de gestão pública". Para isso, propõe algumas medidas que implicam a flexibilização da estabilidade do funcionalismo, a qual, no seu ponto de vista, valoriza os bons funcionários, propiciando-lhes motivação profissional, remuneração semelhante ao mercado de trabalho nacional, além de uma “razoável segurança no emprego, só assim será restaurada a criatividade, a responsabilidade e a dignidade do servidor público, cuja aspiração maior deve ser a de bem servir à população”.<sup>128</sup>

Ademais, para Cardoso (1995), a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado proverá “o êxito da transformação do Estado Brasileiro”, advogando que a reorganização do Estado vem sendo implantada com sucesso em muitos países desenvolvidos e ditos em desenvolvimento, resultando num modelo de justiça social, com garantia de direito a uma vida mais digna ao povo brasileiro.

Com efeito, segundo se observa, em seu plano FHC apresenta todos os princípios defendidos pela teoria neoliberal que atribui ao Estado a atual situação de crise do capital e, para tal, há necessidade da reforma, com base na retirada do Estado como regulador das atividades socioeconômicas. Impõe, também, a adoção da metodologia teórica de competência e produtividade, derivada das empresas privadas.

Nos governos Fernando Henrique Cardoso e, agora, no de Lula, como demonstram as últimas reformas aprovadas ou em processo de aprovação (Previdência, Fiscal e Tributária) vem sendo proclamado que, resolvendo essas questões burocráticas e políticas, seriam solucionados os problemas das desigualdades no Brasil. A princípio, pelo menos no aspecto de restrição do Estado nacional, já fazemos parte do mundo globalizado, pois adotamos, em tese, um Estado gerencial, enxuto, produtivo e flexível.

---

<sup>128</sup> Cardoso (1995, p. 2). Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/publi>. Acesso em: 29.7.2002.

O argumento exposto pela Secretária da Administração Cláudia Costin (1998) do governo Fernando Henrique Cardoso <sup>129</sup> reforça esta tese. Defende a reforma do Estado como única saída de superação da crise capitalista. Costin (1998) aponta quatro problemas do Estado brasileiro: o fiscal; o esgotamento do modelo de intervenção do Estado na economia; o desafio da consolidação da democracia e a forma de gerenciamento do Aparelho do Estado.

Destaca também o fato de a administração pública brasileira ter passado por três estágios: o patrimonialista (que confunde o bem público com o privado); o burocrático (que enfatiza os controles, os processos e o ritualismo, em face dos excessos da administração patrimonialista) e o gerencial (que combate o engessamento do modelo burocrático, mediante revisão dos processos de trabalho, tendo como meta servir ao cidadão).

A adoção do modelo gerencial no Estado, segundo Costin (1998), constitui um dos objetivos centrais da reforma administrativa, visto que, nessa conjuntura, o Brasil ainda não conseguira superar as sinistras implicações provocadas pelo modelo patrimonialista e nem sequer chegou a implementar de forma integral o modelo burocrático em todas as esferas do governo.

O que podemos perceber é que a reforma gerencial foi arduamente defendida por seus idealizadores e executores como a solução para o Brasil ser considerado moderno e apto a se inserir no novo padrão de competitividade globalizado.

Conforme observamos, FHC, na apresentação do Plano Diretor, atribui a crise brasileira à crise do Estado e ainda culpa os governos passados pelo desvio das verdadeiras funções do Estado. Ora, segundo Alves,<sup>130</sup> “o Estado sempre estará em crise, pois as bases da sociedade capitalista vivem na crise e se reproduzem a partir dela”. Significa que a crise do Estado é consequência das contradições existentes no modo de produção, que por sua vez geram mais crises aprofundadas pela luta de classes e as condições do desenvolvimento do capitalismo, seja no plano internacional ou nacional.

É oportuno, ainda, ressaltar que a crise do Estado, no entendimento neoliberal, que defende a reforma do Estado como solução para o saneamento do capital, parece ser uma

---

<sup>129</sup>Secretária-executiva do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sobre o tema: *Administração gerencial no setor público: o futuro da União, dos Estados e dos municípios*. Disponível em: <http://www.jt.com.br/noticias/98/05/23/artigos.htm>. Acesso em: 29.7.2002.

<sup>130</sup> Este texto é um capítulo do Projeto de Pesquisa sobre Contrato de Gestão desenvolvido pelo referido autor junto ao Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal – (SINTRASEF-RJ) com o título *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado: conservador e inverossímil*. Apresentado no debate no Seminário dos Servidores. Disponível em: [www.fes.org.br/polit\\_publicas](http://www.fes.org.br/polit_publicas). Acesso em: 11.5.2004

crise de transição, mas, na verdade, vivenciamos uma crise mais intensa, a do próprio capital, denominada por Mészáros de crise estrutural do capital, e que ao invés de se superar, vem se aprofundando vertiginosamente com o neoliberalismo. No atual contexto, os organismos internacionais, sobretudo o Banco Mundial, para responder às exigências do capital, impõem aos Estados nacionais as devidas transformações em suas bases institucionais.

A atual crise do capital ficou conhecida, popularmente, como a “crise fiscal” e por isso as primeiras sugestões para a reforma foram atribuídas ao Estado, por meio da mudança na lógica orçamentária e do papel do Estado de prestador de serviços públicos.

Assim, sob o comando de Bresser Pereira, a reforma do Estado justifica a importância da economia de mercado como essencial à superação das dificuldades do capital. No âmbito nacional, o fortalecimento do Estado, de forma eficaz, permite-nos, conforme FHC, pensar numa “perspectiva de um futuro melhor” para a sociedade brasileira. A ação reguladora atribuída ao mercado pelo Estado é a marca da desconstrução progressiva dos serviços públicos, do processo de privatização, da contratualização e da terceirização, determinadas na Reforma Administrativa proposta pelo PDRAE, implementada pelo governo FHC e assumida pelo governo Lula.

A mudança do Estado brasileiro para um modelo gerencial de funcionamento não é apenas de cunho administrativo, mas ideológico e político. O elemento central da reforma seria a alteração das formas de inserção do Estado na sociedade, modificando também as formas de propriedade encontradas na relação entre a propriedade privada e a propriedade estatal.

Na proposta de reforma da administração, FHC a justifica como referência de melhor atendimento ao “cliente” ou ao “cidadão-cliente”. Este argumento situa os indivíduos à lógica do mercado, na qual são sumariamente reduzidos à condição de consumidores. Outro aspecto a apontar é que a reforma procura quebrar definitivamente todas as barreiras entre o público e o privado. Nesta o cliente, que também é cidadão, almeja simplesmente que o Estado cumpra com eficiência sua missão, qual seja, atendê-lo para bem servir ao mercado, porquanto, sob esta perspectiva, o Estado também passa a não só se comportar como um mercado, mas a encarnar o próprio mercado. Como tal, o Estado - mercado precisa saber gerenciar seus recursos com eficiência e priorizar suas necessidades mais rentáveis. Com esse propósito, o Estado passará a selecionar suas atividades, direcionando-as para aquelas que correspondam aos interesses do mercado e do cidadão-cliente.

Em suma, a reforma administrativa do Estado oferece como objetivo sanear os problemas de governabilidade dos recursos escassos, aplicando regras empresariais de racionalidade, eficiência, agilidade e flexibilidade. A lógica dessa reforma resulta num Estado com orçamento limitado e menos poder de ação sobre suas políticas. Prevalece, desse modo, a ideologia econômica neoliberal que ganha espaço e passa a orientar a reforma do Estado como solução para a chamada “crise fiscal do Estado”.

Assim, diante de uma realidade socioeconômica diferenciada e distinguida pelo seu dinamismo econômico e tecnológico, de um lado e, de outro, por conflitos entre os sujeitos, as novas teorias administrativas passaram a desempenhar a função de assegurar a integração dos interesses múltiplos, mediante controle da ação coletiva. A partir deste preceito, cada indivíduo, cada escola, cada comunidade, cada município terá de saber administrar seus recursos de forma eficiente, competente, racional, sem esquecer o parâmetro dos custos mínimos.

### **3.3 Os Padrões de Financiamento dos Investimentos no Brasil: Alternativa à Crise do Capital**

Sobre as concepções de financiamento, cabe aqui retornar às idéias de Bresser Pereira (1996) que, como vimos, tece a análise da crise do Estado assinalando para a transformação dos padrões de financiamento dos investimentos no Brasil.<sup>131</sup>

Para Pereira (1996), o Brasil é considerado uma economia capitalista desenvolvida, embora injusta e desequilibrada, que ainda enfrenta profunda crise fiscal, agravada pelo esgotamento da estratégia de industrialização por substituição de importações. Todavia, segundo Bresser Pereira, esse fato pode resultar em uma transição para as novas formas de financiamento da acumulação de capital e a configuração do Estado brasileiro.

---

<sup>131</sup> Bresser Pereira (1996) define o padrão de financiamento do Brasil, da década de 1970, como sendo de padrão clássico, o qual se fundamentou nas poupanças estatais e externas. Nos anos 1980 e com repercussões na década de 1990, o padrão de financiamento dos investimentos sofre profundas mudanças, deslocando para o setor privado o papel estratégico na retomada do crescimento econômico, em face de o Estado ter se tornando o principal responsável pela crise econômica.

O crescimento de um país, a longo prazo, depende da taxa de investimento,<sup>132</sup> definida pela razão entre o total de investimentos e o produto interno bruto. De acordo com o modelo desenvolvido por Bresser Pereira, o investimento de longo prazo<sup>133</sup> deriva-se dos seguintes fatores: a capacidade da empresa de se autofinanciar, que está sujeita ao volume do estoque de capital e da sua taxa de lucro; a viabilidade de obter financiamento interno e externo; e a capacidade do Estado de impor uma poupança forçada.

Ao se levar em conta a lógica do capital, a taxa média de lucro deveria ser excepcionalmente elevada para permitir uma taxa de acumulação de capital crescente. Essa taxa, no entanto, tende também a ser pequena ou até mesmo decrescente, mesmo se a taxa marginal de lucro sobre os novos investimentos for alta. Tal preceito vai ao encontro da teoria das taxas de lucro decrescentes, analisada por Marx em *O capital*, desencadeada em crises cíclicas do capital, as quais, posteriormente, o capital não conseguirá superar, o que é definindo por Meszáros como uma crise estrutural.

Bresser Pereira (1996, p. 82) enumera três aspectos determinantes da taxa de lucro das empresas:<sup>134</sup> 1. a taxa e o tipo do progresso tecnológico; 2. a razão lucro-salário, ou seja, a taxa de mais-valia; e 3. o papel da acumulação primitiva.

Para explicar a acumulação inicial do Brasil, Pereira (1996, p. 83) a chama de acumulação primitiva, recorrendo a Marx que havia conceituado como “todas as formas de apropriação do excedente ou da realização de lucros pelos capitalistas fora do processo regulador de mercado”. De acordo com Marx<sup>135</sup>, a acumulação primitiva tornou-se essencial no estágio inicial do desenvolvimento capitalista como formação do estoque básico de capital,

---

<sup>132</sup> A taxa de investimento provém da produtividade decorrente da inovação tecnológica, medida, por sua vez, pela relação marginal do produto-capital.

<sup>133</sup> Quanto ao investimento de curto prazo, depende das seguintes condições: a) mesmo não tendo as mesmas regras do investimento de longo prazo, das decisões de investir em curto prazo que influenciam em longo prazo; b) mesmo com taxas de juros relativamente elevadas, as perspectivas de uma realização de lucro positivo ou dos receios de perda de mercado ou da concorrência com tecnologia mais elevada, que podem influenciar no mantimento ou aumento do investimento; e c) das flutuações cíclicas de expectativas da taxa de lucro que está diretamente vinculada à relação entre a oferta e a demanda agregada.

<sup>134</sup> PEREIRA (1996, p.81) supõe: Investimento (I) = R (lucro); Taxa de Lucro (R/K) implica alta taxa de acumulação (I/Y, menos que a relação capital-produto(k/y) seja considerada maior que 1. Quanto maior a relação (k/Y) e mais ineficiente ou dispendioso de capital for o processo tecnológico, menor será a taxa de acumulação, dada a taxa de lucro. Isso pode ser visto dividindo-se o numerador e o denominador da taxa de acumulação por K. (I/K/ y/K)

<sup>135</sup> Capítulo XXIV de *O capital* – Livro 1- Tomo II.



somente, em um estágio posterior, o processo da mais-valia funcionará como meio de apropriação do excedente pelo mecanismo de mercado.

Atualmente, a chamada “acumulação primitiva do capital” brasileira é obtida pelas práticas monopolísticas, especialmente pelo protecionismo e pelos subsídios do governo, as quais Pereira (1996) denominou de processos de “privatização do Estado” isto é, o artifício usado pelas empresas privadas na busca de uma renda extramercado. Este argumento se assemelha à tese de Chico de Oliveira quanto à formação de antivalor destinado ao setor privado pelo Estado.

Pereira (1996) procurava responder, por meio de modelos estatístico-matemáticos, se a queda da poupança e do investimento e o crescimento da dívida pública comprometeriam de maneira irreversível o crescimento econômico do Brasil.

Até a década de 1980, o padrão de financiamento do investimento no Brasil baseava-se no endividamento externo e estatal. Nesse período, o Estado investia pesadamente na economia via subsídios para exportação e incentivos fiscais nos setores e/ou regiões passíveis de trazer retorno econômico. Contudo, em 1982, esse padrão de investimento “entrou em crise quando o fluxo de financiamento externo líquido estancou, ao mesmo tempo em que o Estado perdia sua capacidade de realizar poupança forçada”. (PEREIRA, 1996, p.85).

Segundo Bresser Pereira, em 1985, quando se iniciou o governo democrático no Brasil, foram estabelecidos como prioridade os gastos sociais voltados para a distribuição da renda. Tal fato acentuou a deterioração da capacidade de poupança e do investimento do Estado. Sobre este propósito, ressalta:

Apesar do governo ter assegurado que estes gastos sociais não seriam feitos em substituição a investimentos, a manutenção de um nível razoável de investimento público em 1985 só foi possível devido a um aumento do déficit público (PEREIRA, 1996, p. 88).

Em síntese, Pereira (1996) destaca os vários aspectos que justificam a crise do Estado no Brasil: a deterioração da capacidade de poupar, que estaria relacionada à perda da capacidade do Estado em realizar poupança forçada e subsidiar o setor privado; diminuição da carga tributária; à diminuição da taxa de lucro causada pela desaceleração da taxa de

crescimento; à imposição de controle de preços para combater a inflação; e o crescimento da composição orgânica do capital,<sup>136</sup> derivado dos investimentos substituídores de importações promovidos pela II PND.

A explicação de Marx sobre as constantes reduções das taxas de lucro do capital ao longo da sua história pode, a princípio, ser apresentada pela grande massa de desempregos em todos os países pobres e ricos. Esta situação de desemprego, no entanto, faz parte da própria dinâmica do capitalismo, que cria e administra o que Marx denominou de exército industrial de reserva. Posteriormente, Keynes defenderá a tese de que o capitalismo pode crescer mesmo com a elevação das taxas de desemprego. Para os neoliberais, porém, a causa maior da crise do capital decorre da grande intervenção do Estado na economia, a qual provoca a queda das taxas de lucro. Marx descreve como natural a redução das taxas de lucro em algum momento do ciclo do desenvolvimento do modo de produção capitalista. Este fato deve-se à corrida concorrência entre os capitais, que investem em tecnologia mais avançada e precisam absorver mão-de-obra mais capacitada. Em período de organizações sindicais mais fortes, isso elevaria os salários e reduziria os lucros. A taxa de lucro<sup>137</sup> é a relação capital variável sobre o capital constante. Se o capitalista investe em mais tecnologia, ou seja, capital morto, haverá conseqüentemente uma queda na taxa de lucros e, para isso não ocorrer de forma acentuada, o capital passará a explorar cada vez mais a força de trabalho, intensificando a produtividade do trabalho.

O fato elucidado pelos ideários neoliberais que teria motivado o decréscimo das taxas de lucros e desencadeado a crise do capital teria sido a maciça intervenção do Estado na economia, no período do chamado Estado do Bem-Estar Social. Contudo, a redução do tamanho do déficit público só seria possível se efetivasse uma reforma do Estado nos moldes de uma administração gerencial e participativa.

Mészáros, todavia, aponta como justificativa para a queda das taxas de lucro o crescente investimento do Estado americano na indústria militar, por ele chamado de complexo industrial militar. Para a manutenção da sua hegemonia, o Estado americano vem

---

<sup>136</sup> A taxa de lucro de todas as empresas diminuiu visivelmente durante este período. A queda de produtividade nas empresas pode ser explicada por um crescimento da composição orgânica do capital ou por uma redução da relação marginal produto-capital.

<sup>137</sup> Taxa de lucro = capital variável/capital constante. Se aumentar o denominador, terá de aumentar na mesma proporção ou mais o numerador, ou seja, o capital variável - força de trabalho, para evitar a queda da taxa de lucro.

investindo pesadamente na indústria bélica, intensificando as pesquisas tecnológicas, o que eleva os custos e inviabiliza a concorrência da indústria na economia civil. Estes, por sua vez, não conseguindo obter os lucros esperados, transferem-se para o mercado financeiro.

As concepções alternativas de adequar o Estado à situação de crise do capital e à não realização do socialismo almejado terá como foco o financiamento e a sustentabilidade da ordem do capitalismo. Não é, portanto, sem razão que, no decorrer do agravamento da crise - quando se desencadeiam o risco da não retomada da elevação das taxas de lucros e a efetivação do pagamento da dívida aos países ricos - se impõem aos países pobres, via organismos multilaterais, representados, nesse estudo, pelo Banco Mundial e a Unesco, determinados padrões de financiamento de investimentos, regras de gerenciamento e amplas reformas institucionais.

O diagnóstico dos organismos internacionais em relação ao Brasil seria de uma deterioração das finanças do Estado. Isto significa submeter-se a um amplo e contínuo ajuste fiscal e a uma esperada redução do tamanho do déficit público. Conforme o axioma neoliberal, contudo, isso só seria possível se efetivasse uma reforma do Estado nos moldes de uma administração gerencial e participativa.

Com a adoção dessas novas formas de administração gerencial do Estado e no propósito de viabilização dessas novas idéias, a escola pública básica se faz necessária para garantir esse processo, no sentido de não apenas transmitir os conceitos ou conteúdos, mas também adotar esta nova postura administrativa. Afinal, a educação, nessa concepção, é uma “mercadoria” e, como tal, exige maior produtividade, criatividade e competência na sua gestão, além de propiciar, conforme o discurso dos organismos internacionais, o acesso, a equidade e a qualidade, compatíveis com a educação para todos produzida pelo capital na sustentabilidade do seu desenvolvimento para o novo milênio.

Para mostrar a importância do Fundef no cenário nacional, essencialmente no referente a racionalização dos recursos públicos, Leher (1998, p. 236) demonstra que este Fundo, já na apresentação do Plano de Estabilização Brasileiro, aparece como a estratégia de se constituir “o principal meio de encaminhamento da autonomia”, em que se “pretende” tornar as escolas mais próximas da “realidade local”, ampliando o controle dos pais e da comunidade sobre a escola.

Com esse intento, a educação básica ganha dimensão de inclusão dos indivíduos no mercado de trabalho e o *status* de provedor da restauração da cidadania e da equidade. Nesse sentido, o Fundef, no governo de FHC e no atual governo, revela-se como a política de financiamento da educação que resultaria na melhora da qualidade de vida e do bem-estar da população mais carente, consolidada pela municipalização da educação básica.

#### 4 O MODELO FUNDEF DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

*A função exclusiva da educação seria  
abrir caminho para o pensamento e o conhecimento,  
devendo a escola, como o órgão por excelência  
para a educação do povo,  
servir exclusivamente a esse fim.*

(Albert Einstein, 1939-1941)

Neste capítulo, analisaremos o Fundef como política pública brasileira financiadora do ensino fundamental, a qual se apresenta como a política educacional mais bem-sucedida nos últimos anos, protagonizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso e reafirmada no governo Lula. No entanto, vários autores, entre eles, Amaral (2001), Davies (2001, 2004), Melchior (1997), Monlevade (1998,2004), Ramos (2001) e outros, teceram profundas críticas ao Fundef, principalmente quanto a redistribuição dos recursos centrada nos municípios. Aqui, enfocaremos os pontos fundamentais relativos à discussão sobre o modelo de financiamento deste Fundo, alicerçado na fixação do custo mínimo por aluno com o objetivo de promover a universalização e a valorização do magistério, inspirados nas políticas educacionais orientadas pelo Banco Mundial.

#### 4.1 A Lei do Fundef: Aspectos Fundamentais

A história das políticas educacionais do Brasil registra incoerência entre a legislação referente à criação de escolas gratuitas para todos e a falta de recursos para financiá-las. De acordo com Monlevade (1998, 195), quando uma nação opta por oferecer educação escolar pública e gratuita para sua população, cumpre que ela proponha a forma de financiá-la.

Ainda segundo Monlevade (1998), foi a Constituição de 1934 que primeiro destinou recursos vinculados a impostos para a educação, fórmula essa encontrada para garantir os recursos financeiros para o ensino, em conformidade com o Plano Nacional de Educação (PNE). A Constituição de 1946 estabeleceu a vinculação de 10% para a União, 20% para os Estados e 20% para os Municípios, destinado a este financiamento.

A Constituição Federal de 1988 apresenta-se como inovadora e preocupada com a sociedade ao incluir políticas sociais em sua envergadura. Em relação à educação, a Constituição garante o ensino público e gratuito nas escolas oficiais, como: a educação infantil, a universalização do ensino fundamental e do ensino médio, a educação superior, assim como a erradicação do analfabetismo em dez anos. Com esse propósito, estabelece, por força de lei, três tipos de recursos financeiros: os percentuais vinculados a impostos; as transferências para manutenção e desenvolvimento do ensino; e as contribuições para reforço desse financiamento.

O financiamento da educação brasileira baseia-se legalmente nas seguintes leis: LDB – Lei nº 9.394/96, artigos 68 e 69, e Constituição Federal, artigos 212 a 214, segundo os quais 18% dos impostos arrecadados pela receita da União e 25% da receita dos impostos nos Estados, Distrito Federal e Municípios. Outras bases legais são o Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), Lei nº 5.537, de 21.11.1968; o Fundef, Lei nº 9.424, de 24.12.1996, com implementação em 1.1.1998, e o salário-educação<sup>138</sup> quota estadual – Lei nº 9.766/98, artigo 2º, e artigo 212, parágrafo 5º, da Constituição Federal.

---

<sup>138</sup> A quota do salário-educação é de 2,5% das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados. A distribuição desta alíquota é feita da seguinte maneira: 1% para INSS e 1,5% para FNDE; desta cifra, um terço é destinado à quota federal (FNDE), enquanto os outros dois terços pertencem à quota estadual, sendo repassados às secretárias estaduais e Distrito Federal. No ano 2000, foi aprovado, pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal, um projeto de lei do deputado pelo Ceará, Ubiratan Aguiar, elevando de 2,5% para 3% a alíquota do salário-educação e destinando à educação infantil os recursos adicionais.

Responsável por todo atual sistema educacional do Brasil, o Ministério da Educação constitui uma autarquia<sup>139</sup> composta pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação,<sup>140</sup> cuja finalidade é a captação de recursos para o desenvolvimento de programas<sup>141</sup> voltados à universalização do ensino e à melhoria da qualidade do processo de ensino e aprendizagem no Brasil.

Segundo Oliveira e Adrião (2001), o financiamento da educação é tratado diretamente em apenas dois artigos - 212 e 213 - na Constituição e no artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias. O artigo 212 aborda a vinculação dos recursos à educação<sup>142</sup> e o artigo 213 refere-se à possibilidade de transferência de recursos. O artigo 60 prevê o comprometimento financeiro das esferas administrativas públicas com a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo. Na LDB, os artigos 68 e 77 e na Constituição, título VII, tratam do detalhamento dos recursos financeiros à educação.<sup>143</sup>

As fontes de recursos públicos destinados à educação originam-se das receitas de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; das receitas de transferências constitucionais, onde está incluído o Fundef; da receita do salário-educação; do Tesouro Nacional na forma de complementação do valor mínimo do custo-aluno; do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola); das contribuições sociais e das receitas de incentivos fiscais.

Afora esses recursos estabelecidos pela Constituição de 1988 e, posteriormente, pela Emenda nº 14, a educação conta com a política de assistência classificada em direta, automática e por convênio. A assistência direta é organizada pelo Programa Nacional do

---

<sup>139</sup> Autarquia é uma entidade de caráter público e executivo, cuja finalidade é administrar recursos sem fins lucrativos.

<sup>140</sup> Os programas assistidos pelo FNDE são: Ensino Fundamental Regular, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação Indígena. A distribuição de recursos é encaminhada para as Prefeituras, Secretarias Estaduais de Educação, Distrito Federal e Organizações não-Governamentais.

<sup>141</sup> Todos os programas de educação do governo federal são planejados e implementados com base em informações estatístico-educacionais produzidas pelo censo escolar anual coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

<sup>142</sup> Pelo artigo 212 da Constituição, a União deve aplicar pelo menos 18% dos recursos arrecadados, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% no mínimo. O ensino fundamental ainda contará com a contribuição do salário-educação, correspondente a 2,5% da folha de contribuição dos empregados, recolhida mensalmente pelas empresas. (MONLEVADE, 1998, p. 195).

<sup>143</sup> O artigo 68 refere-se à fonte de recursos, os artigos 69 a 73 à vinculação dos recursos, os 74 a 76 ao padrão de qualidade e o 77 às transferências de recursos públicos para a escola privada.

Livro Didático (PNLD)<sup>144</sup> e pelo Programa Nacional Biblioteca na Escola; (PNBE),<sup>145</sup> que, por ser automática, não precisa de projeto, além do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>146</sup> e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)<sup>147</sup>. A política de assistência por convênio abastece o Fundescola, iniciado em 1998, encabeçado por dois outros programas: Programa de Aver Prédios Escolares (PAPE)<sup>148</sup> e Programa de Melhoria da Escola (PME)<sup>149</sup>.

Segundo Oliveira e Adrião (2001, p.99), “o espírito da vinculação é garantir um mínimo a ser aplicado em educação e induzir um aumento neste montante em relação a média histórica recente”. O percentual destinado à educação, todavia, não está diretamente vinculado à arrecadação total dos recursos das unidades federativas, mas ao saldo da arrecadação após a transferência de recursos para as demais esferas administrativas, ou seja, após as transferências determinadas por lei, o que sobra é o que serve de cálculo para o percentual determinado por lei para a educação (União 18% e Estados e Municípios 25%).

Os artigos 70 e 71 da LDB versam sobre o suporte de uma escola com padrão de qualidade, referindo-se à definição de despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino. Consideram-se despesas as realizadas para o cumprimento básico das instituições educacionais, tais como:

---

<sup>144</sup> Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) é uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura. Tem por objetivo básico a aquisição e distribuição universal e gratuita de livros didáticos para alunos das escolas públicas. Disponível em: [www.formatoeditorial.com.br/](http://www.formatoeditorial.com.br/). Acesso em: 29.6.2004.

<sup>145</sup> Programa Nacional Biblioteca na Escola. O PNBE tem o objetivo de incentivar a leitura e a formação de consciência crítica de alunos, professores e da comunidade. Por meio dele são distribuídas obras de literatura brasileira, livros infanto-juvenis, obras de referência, enciclopédias, periódicos e materiais de apoio didático a professores e alunos. No ano de 2004 foram distribuídos aos professores 1,45 milhão de exemplares e enviados mais de 40 mil acervos a 3.659 municípios, para a formação de minibibliotecas itinerantes. Algumas entidades defendem para 2005 a reformulação do PNBE, com destaque para a ampliação das bibliotecas e dos acervos existentes e a implementação de ações de incentivo à leitura articuladas com instituições do governo. Disponível em: [www.formatoeditorial.com.br/pnld](http://www.formatoeditorial.com.br/pnld). Acesso em: 29.6.2004.

<sup>146</sup> O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE é o programa que prevê a transferência de recursos federais para Estados, Municípios e o Distrito Federal, com o objetivo de comprar gêneros alimentícios para a Merenda Escolar, em caráter suplementar. O PNAE, também conhecido como “Merenda Escolar”, é o mais antigo programa social do Governo Federal na área de Educação.

<sup>147</sup> Os objetivos do Programa Dinheiro Direto na Escola são a manutenção, conservação e pequenos reparos nas escolas, a capacitação e aperfeiçoamento de profissionais de educação e a aquisição de material (tanto didático quanto para o funcionamento administrativo).

<sup>148</sup> Programas de ampliação, melhoria e manutenção dos prédios escolares públicos e de materiais pedagógico, didático e tecnológico.

<sup>149</sup> Destacam-se como produtos desenvolvidos e implementados pelo FUNDESCOLA na área de gestão educacional o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE e o Projeto de Melhoria da Escola - PME, que contribui para a melhoria da gestão e qualidade da escola, e o Planejamento Estratégico da Secretaria PES, que contribui para a melhoria da gestão e qualidade do sistema educacional.



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

O artigo 71 da LDB refere-se às exceções, e especifica claramente o que não se constitui despesas de manutenção e desenvolvimento de ensino, a saber:

I – Pesquisas quando não vinculadas às instituições de ensino, efetuadas fora dos sistemas de ensino e que não visam ao aprimoramento de sua qualidade e ou expansão; II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, dispositivo e cultural; III – formação para administração pública seja militar e ou civil, inclusive a diplomática; IV – programas suplementares de alimentação, assistência médica, odontológica, farmacêutica, psicológica e outras formas de assistência social; V – obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI – pessoa docente e demais trabalhadores da educação quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por estar inserido no artigo 212 da Constituição Federal, o programa suplementar de alimentação da “merenda escolar” é excluído da vinculação. Outra proibição é a exclusão da melhoria da infra-estrutura direta ou indiretamente da rede escolar. No entanto, prevaleceu a legislação anterior, que não considera como despesas os gastos para manutenção e desenvolvimento do ensino. A despesa de transporte de alunos à escola é apontada como uma questão polêmica, pois, tratando-se do aluno de zona rural ou da periferia, esta é a condição para o direito à educação. A ausência deste item provavelmente causa distorções no cálculo do custo-aluno.

O padrão de qualidade é o terceiro tema tratado no capítulo da LDB referente ao financiamento. Para a LDB, “padrão de qualidade” do ensino é a garantia da educação para todos, prevista no artigo 206, inciso VII da Constituição Federal de 1988. Na LDB, os artigos 74, 75 e 76 regulamentam o que venha a ser ensino de qualidade.

Sobre a colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o artigo 74 situa o padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental,

com base no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar o ensino de qualidade. Em parágrafo único estabelece que o cálculo do custo-aluno fica a cargo da União, no final de cada ano, com validade para o ano subsequente, “considerando variações regionais no custo de insumos e diversas modalidades de ensino”.

O artigo 75 trata da ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados, cuja finalidade é corrigir progressivamente as desigualdades de acesso aos recursos e garantir o padrão mínimo de qualidade na educação. No parágrafo primeiro deste artigo é estabelecida a fórmula de domínio público que inclui as capacidades de atendimento e a medida do esforço fiscal de respectivo estado, Distrito Federal ou do Município, em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino. Conforme o parágrafo seguinte, a capacidade de atendimento de cada governo deve ser medida pela razão entre os recursos de uso constitucional obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.<sup>150</sup>

Segundo Fernandes (2004, p.5),<sup>151</sup> a justificativa para a criação do Fundef deve-se à necessidade de alterar a forma de financiamento da educação, estendendo a toda educação básica as vantagens e conquistas do mecanismo de redistribuição de recursos, fundamentado na repartição das receitas vinculadas à educação a partir do número de alunos atendidos pelos governos estaduais e municipais. Desse modo, assegura o ensino público a promover “a inclusão de alunos e a valorização dos profissionais da educação com justiça social, princípio norteador das políticas educacionais adotadas pelo atual governo”.

De acordo com o discurso oficial, o Fundef, como política pública, foi implantado no intuito de promover a universalização, a manutenção e a melhoria qualitativa da educação do ensino fundamental, particularmente no tangente à valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício. Em linhas gerais, assim se apresenta:

A maior inovação do Fundef consistiu na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental Público no País, pela subvinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino, com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre o Governo Estadual e os Governos Municipais (FUNDEF, *Manual de orientação*, 2004, p.7).

---

<sup>150</sup> Com base nos parágrafos 1º e 2º, a União poderá fazer transferências diretas de recursos a cada estabelecimento de ensino, levando em conta o número de alunos que freqüentam efetivamente a escola. No parágrafo 4º, alerta que a ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios que oferecerem vagas na área de ensino de sua responsabilidade.

<sup>151</sup> Secretário de Educação Básica do governo Lula (FUNDEF, *Manual de orientação*, 2004).

O Fundef é definido como um fundo de natureza contábil, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal. Quanto aos valores devidos aos Estados e aos seus Municípios, são determinados de acordo com a divisão dos recursos formados por um fundo e pelo número de alunos matriculados nas redes estaduais e municipais no ensino fundamental. As informações sobre o número de matrículas são coletadas e informadas pelo Censo Escolar.<sup>152</sup>

Os recursos do Fundo são formados por 15% das seguintes fontes: parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e à prestação na área de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios; do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM); da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devido aos estados e ao Distrito Federal, proporcional às exportações (IPIEXP); da desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). Além desses recursos, o Fundo recebe uma complementação da União para os Estados onde a receita originalmente gerada não é suficiente para a garantia de um valor por aluno/ano igual ou superior ao valor mínimo definido nacionalmente.

Além da defesa da prioridade do ensino fundamental correspondente a oito anos de escolaridade, outro objetivo apontado pela Lei do Fundef é a valorização dos profissionais que atuam no magistério. Segundo a lei estabelece, 60% dos recursos do Fundo (60% dos 15% dos impostos já mencionados) devem ser destinados à remuneração dos professores em efetivo exercício das suas atividades no ensino fundamental público. A outra parcela, de até 40% dos recursos, será utilizada no pagamento dos demais trabalhadores da educação não integrantes do magistério, como também no custeio de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, observadas as disposições do artigo 70 da Lei nº 9.494/96.

---

<sup>152</sup> O Censo Escolar é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC), em parceria com os governos estaduais (Secretarias Estaduais de Educação) e Prefeituras Municipais. Os dados sobre as matrículas são levantados entre os meses de março e abril de cada ano e consolidados por estado, no âmbito das Secretarias Estaduais de Educação, processados em sistema informatizado mantido pelo INEP e publicados no Diário Oficial da União. Após a publicação dos dados preliminares (normalmente entre os meses de setembro e outubro) os Estados e Municípios dispõem de trinta dias para apresentação de recursos com vistas à retificação dos dados eventualmente incorretos. No final de novembro de cada ano, os dados finais do Censo Escolar são publicados em caráter definitivo e utilizados para cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundef para o ano seguinte (FUNDEF, *Manual de orientação*, 2004, p. 7).

O presidente Fernando Henrique Cardoso,<sup>153</sup> ao considerar o Fundef como um exemplo inovador de política social, fundamentou sua avaliação em três passos adotados pelo Fundo, indispensáveis, segundo ele, à construção de uma escola pública equitativa e de qualidade no Brasil, pois articulam os três níveis de governo e incentivam a participação da sociedade para promover a justiça social, ressaltando-se como foco dessa abrangência os 32,4 milhões de alunos assistidos pelas escolas públicas de ensino fundamental dos Estados e Municípios das regiões mais pobres do País: a) promove a equidade, pois os recursos de estados e municípios vinculados ao ensino obrigatório são redistribuídos de acordo com o número de alunos atendidos em suas redes, cabendo ao governo federal complementar o Fundo sempre que não for atingido o valor mínimo anual por aluno; b) promove a efetiva descentralização da matrícula, uma vez que as redes estaduais e municipais de ensino passaram a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentiva o esforço de ampliação da oferta da matrícula, garantindo, por sua vez, condições para assegurar a permanência das crianças na escola; e c) gera a melhoria da qualidade do ensino e a valorização do magistério público, como decorrência dos recursos prioritariamente destinados à melhoria dos níveis de remuneração e qualificação dos professores.

Para o então Ministro da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), Paulo Renato de Sousa,<sup>154</sup> a educação brasileira se diferencia após a implantação do Fundef, diminuindo a enorme distorção no investimento aluno/ano das redes de ensino estaduais e municipais: "Todos ganham com o Fundef". Ainda segundo o ex-Ministro, os municípios mais ricos não gastavam os seus 25% de recursos no ensino fundamental obrigatório, como previa a Constituição Federal de 1988 e, ao mesmo tempo, os municípios mais pobres não possuíam recursos suficientes para assegurar um ensino fundamental de qualidade. O governo anterior considerava haver uma diversidade da capacidade de arrecadação de estados e municípios, o que levava a uma diferenciação significativa do gasto por aluno nas unidades federativas, ferindo o princípio constitucional de igualdade e de direito a todos. Desse modo, a redistribuição de recursos proporcionada pelo Fundef deveria reduzir as distorções quanto ao investimento aluno/ano das redes de ensino estaduais e municipais.

---

<sup>153</sup> Comentário do Presidente por ocasião da divulgação do Primeiro Balanço do Fundef – 18.3.1999- INEP. Disponível em: [webmaster@inep.gov.br](mailto:webmaster@inep.gov.br). Acesso em: 9.9.2000.

<sup>154</sup> Na divulgação do primeiro balanço do Fundef (1999).

Conforme o primeiro balanço do Fundef (INEP, 1999) divulgou, a redistribuição de recursos proporcionada pelo Fundo significou um ganho real de receita de 22,7% para as redes municipais de ensino. Nos municípios nordestinos, constatou-se um crescimento real de 89% nas receitas destinadas ao ensino fundamental e de 47% na região Norte. Para o governo Fernando Henrique Cardoso, essa iniciativa beneficiou, especialmente, 2.159 municípios das regiões mais pobres do País, carentes de recursos e de infra-estrutura social, sendo a maioria no Norte e no Nordeste. Em tais municípios, o valor investido para cada aluno/ano matriculado nas escolas públicas municipais ficava abaixo do piso mínimo nacional, fixado, inicialmente, em R\$ 315,00. Esses municípios, favorecidos pelo Fundef, foram responsáveis pela educação de 8,2 milhões de alunos, número equivalente a 66,4% do total de matrículas das redes municipais de ensino.

A prioridade do acesso ao ensino fundamental para crianças de 7 a 14 anos possibilitou, segundo o então ministro da educação Paulo Renato, no período de seis anos (1995-2000), um crescimento nos índices de acesso à escola na ordem de 95% no País. Alguns Estados conseguiram o denominado “pleno atendimento”. Inclui-se, nesse caso, o Ceará, onde, em 2000, foram colocados 98,64% de crianças matriculadas na escola.<sup>155</sup> Como divulgado pelo relatório-síntese do SAEB – 2001, 91%, ou seja, 32.089.809 alunos do ensino fundamental do Brasil estão na rede pública, enquanto apenas 9% (3.208.288) são atendidos em rede particular (INEP, 2002). Estes dados por si revelam que a escola pública é unanimidade no acesso à educação para a grande maioria da população.

Segundo o governo federal (INEP, 2002), antes do Fundef, cerca de 308 municípios gastavam com a educação menos de R\$ 100,00 por aluno/ano. Em 613 municípios, este valor variava de R\$ 101,00 a R\$ 150,00; em outros 474 municípios, eram investidos entre R\$ 151,00 e R\$ 200,00 por aluno/ano e entre os que investiam de R\$ 201,00 a R\$ 315,00, havia outros 764 municípios.

Na tabela 1 podemos observar a variação do custo-aluno do Fundef ao longo dos anos 1997-2005, conforme a definição dos atos legais que os fixaram. A distribuição dos

---

<sup>155</sup> De acordo com o SAEB, o Ceará se destaca pelo grande esforço de universalização do acesso ao ensino fundamental, uma vez que, em 1990, a taxa de cobertura em relação à população escolarizável de 7 a 14 anos era de apenas 64%, muito aquém da taxa nacional, de 80% à época.

recursos do Fundef considera a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipo de estabelecimento.<sup>156</sup>

TABELA 1—Valores Correntes do Custo-Aluno no Período de 1997 a 2005 de acordo com os Decretos do Governo Federal

ANO	Valor mínimo fixado			Ato legal de fixação do valor mínimo anual
	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries e ed. especial.	1ª a 8ª séries	
1997	-	-	300,00	Art. 6º, § 4º, Lei nº 9424/96
1998	-	-	315,00	Dec. nº 2.440, de 27.12.1997
1999	-	-	315,00	Dec. nº 2.935, de 11.01.1999
2000	333,00	349,65	-	Dec. nº 3.326, de 31.12.1999
2001	363,00	381,15	-	Dec. nº 3.742, de 01.02.2001
2002	418,00	438,90	-	Dec. nº 4.103, de 24.01.2002
2003 (*)	446,00	468,30	-	Dec. nº 4.861, de 20.10.2003
2004	537,00	564,00	-	Dec. nº 4.966, de 30.01.2004
2005	(**)620,56 (***)632,97	(**)651,59 (***)664,00	-	Dec. nº 5.374, de 17.02. 2005

Fonte: Fundef, *Manual de orientação*, maio/2004.

(\*) Em janeiro de 2003 foi definido o valor de R\$ 446,00 para alunos de 1ª a 4ª séries e de R\$ 460,30 para alunos de 5ª a 8ª séries e educação especial, conforme o Decreto nº 4.560 de 30.1.2003, posteriormente substituído pelo Decreto nº 4.861, de 20.10.2003.

(\*\*) Escolas urbanas

(\*\*\*) Escolas rurais

Conforme os valores da Tabela 1 demonstram, por meio dos decretos-lei, o governo atualizou os valores do custo-aluno do Fundef, apresentados na variação nominal, ou seja, na moeda coerente brasileira (R\$). Nos três primeiros anos da implantação do Fundef (1997-1999), o custo-aluno era único, sem diferenciações para as primeiras e segundas etapas e/ou para a educação especial. De 2000 a 2004, houve uma diferenciação de cerca de 5% de uma etapa (1ª a 4ª séries) para outra (5ª a 8ª séries). No ano de 2005 ocorrem mais especificações, além da diferenciação por fases e valores do custo-aluno nas escolas urbanas, as escolas rurais obtiveram um custo-aluno um pouco maior, resultante de antigas reivindicações da maioria dos municípios brasileiros, os quais alegavam ter despesas maiores com o aluno rural, seja na relação de menos alunos por professor, seja em decorrência das distâncias entre as escolas.

<sup>156</sup> A lei estabelece a adoção de uma metodologia de cálculo específico a partir de 1998, nos seguintes componentes: I - 1ª a 4ª séries; II - 5ª a 8ª séries; III - estabelecimentos de ensino especial; IV - escolas rurais.

Para observarmos a evolução do valor real do custo-aluno do Fundef ao longo dos anos de 1997 a 2005, utilizaremos o índice da inflação, que considera os efeitos da inflação. Nesse sentido, o valor real do custo-aluno será decorrente do valor corrente de cada ano sobre o índice da inflação, como mostra a tabela 2.

TABELA 2 – Evolução do Valor Real do Custo Aluno/Ano do Fundef  
no período de 1997 a 2005

ANO	Custo-aluno (Valores correntes) (1)	Inflação anual (%)	Índice da inflação (3)	Valor real do custo-aluno (4)	Variável real
1997	300,00	7,48	1,00	300,00	-
1998	315,00	1,70	1,02	308,82	2,85
1999	315,00	19,98	1,22	258,20	-19,61
2000	341,32	9,81	1,34	254,72	-1,36
2001	372,07	10,40	1,48	251,40	-1,31
2002	428,45	26,41	1,87	229,12	-9,73
2003	457,15	7,67	2,01	227,44	-0,73
2004	550,50	12,5	2,27	242,51	6,21
2005	637,77	5,59 (2)	2,39	266,85	9,11

Fonte: Valores correntes - Disponível em: [www.mec.gov.br/mabo/aquivos/pdf/valorfundef2005](http://www.mec.gov.br/mabo/aquivos/pdf/valorfundef2005). Acesso em: 7.3.2005.

(1) Os valores correntes do custo-aluno do Fundef, a partir do ano 2000, foram resultantes da média dos valores da 1ª a 4ª séries e da 5ª a 8ª séries e educação especial.

(2) Para o Banco Central, os acumulados em doze meses prevêem que o IPCA deve ficar em 5,59%. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT>. Acesso em: 29.3.2005. Revista *Época*, 28. 3. 2005.

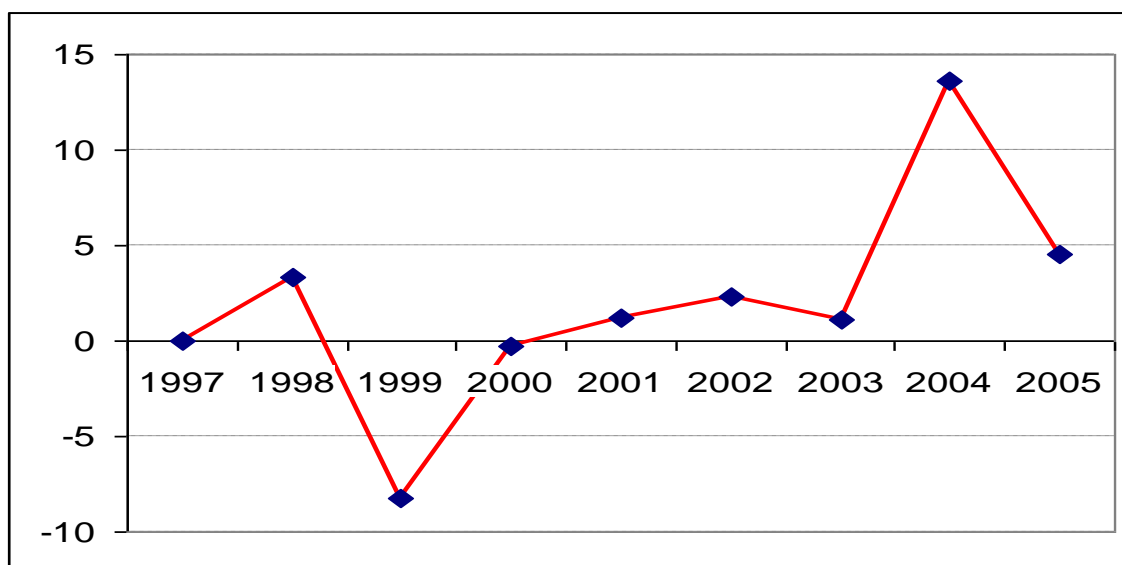
(3) O Índice da inflação é calculado considerando a base 1 e a inflação de cada ano acumulada para o ano seguinte. Ou seja:  $I_p=1(1+0,017)=1,02$ ;  $1,02(1+0,1998)=1,22$ ;  $1,22(1+0,0981)=1,34$ , ....

(4) Valor real (VR) é igual ao valor corrente (VC) sobre o índice da inflação ( $I_p$ ). Ou seja:  $VR=VC/I_p$ .

Segundo constatamos, as variações dos valores do mínimo do custo-aluno do Fundef foram marcadas por acréscimos muitos reduzidos entre 3%. Todavia, 1999 e 2002 tiveram decréscimos significativos, respectivamente, 19,61% e 9,73%. O ano de 2004 é atípico, apresenta uma variação para mais, de 6,21%. Conforme a previsão para o ano 2005, o acréscimo será de 9%. Podemos deduzir, mediante esses dados, que não houve a esperada manutenção da política de custo mínimo por aluno, pois os acréscimos são inferiores à inflação de cada ano.

Esta tendência da queda do valor do custo aluno-ano do Fundef pode ser também demonstrada se a avaliarmos em relação ao custo-aluno de 2005. Com exceção do ano de 2004, os demais apresentam reduzidos aumentos ou acentuadas quedas, como mostra o gráfico a seguir.

GRÁFICO 1 – Evolução do Valor do Aluno/Ano do Fundef – 1997/2005, a preços constantes e relativos ao ano de 2005



Fonte: [www.mec.gov.br/mabo/arquivos/pdf/valorfundef2005](http://www.mec.gov.br/mabo/arquivos/pdf/valorfundef2005). Acesso em: 7.3.2005.

Obs.: Índice = IPCA – considerando o valor da 1ª a 4ª séries urbanas, a preços de 2005, com os seguintes valores: 1997= R\$ 527,08; 1998= R\$ 544,45; 1999= R\$ 499,77; 2000= R\$ 498,57; 2001= R\$ 504,77; 2002= R\$ 516,66; 2003= R\$ 522,46; 2004= R\$ 593,43; 2005= R\$ 620,56.

O valor mínimo anual por aluno é fixado por ato do Presidente da República, que define um valor não inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas. Contudo, o contra-senso governamental pode ser constatado na execução do próprio Fundef, pois quando o Presidente estabelece o valor-aluno/ano nacional bem abaixo dos previstos em lei, diminui a complementação da União aos fundos estaduais. De 1998 a



2002, conforme a 4ª Coned (2002),<sup>157</sup> a dívida atingiu 10 bilhões de reais. Segundo Davies (2004), essa determinação legal não vem sendo respeitada nem no governo Lula, que em campanha eleitoral a presidência prometia resolver essa irregularidade da União em relação ao Fundo, mas já deixou de complementar com mais de R\$ 3 bilhões o Fundef em 2003, com previsão semelhante para 2004.

Os méritos do Fundef anunciados pelo governo FHC, entretanto, precisam ser apreciados com cautela, pois a educação brasileira em toda sua dimensão apresenta muitos problemas ainda não enfrentados pelos sucessivos programas governamentais.

#### 4.1.1 A valorização do magistério como proposta do Fundef

A Lei do Fundef, no artigo 2º, é clara sobre o destino dos recursos do Fundo a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério. Esse Fundo foi proposto pelo governo de FHC como a redenção do magistério do ensino fundamental, cuja remuneração seria, então, melhorada por conta dele. Como já mencionando, a lei define que 60% do fundo se destinem à remuneração do magistério e sua valorização, entendida como formação do professor. O salário médio do professor fica condicionado à carreira docente, ou seja, quanto maior a capacitação, maiores serão os salários.

Para Castro (1999), o Fundef induziu uma importante mudança na melhoria do perfil do magistério do ensino fundamental, traduzida em melhoria de salários, além do acréscimo das taxas de matrículas nas redes municipais.

Todavia, de acordo com Davies (1999, p. 25), a maior fragilidade do Fundef é justamente em relação à pretensa valorização dos docentes ou do magistério, ao delimitar a cota relativa a salário e capacitação em 60%, assim como o prazo de duração dessa capacitação, que se estenderia até 2006. “Ora, uma valorização séria precisa ser permanente, não podendo durar tão pouco tempo”. Esta situação ainda é mais agravante no relacionado ao quadro docente da zona rural.

---

<sup>157</sup> BOLLMANN, Maria da Graça. 4ª CONED, entre 23 e 26 de abril 2002.

Para medir o aumento salarial dos professores das redes públicas estaduais e municipais de ensino, o INEP (1999) encomendou uma pesquisa à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), da Universidade de São Paulo (USP). Esta levantou informações em todas as capitais numa amostragem aleatória de 200 municípios em todo o País,<sup>158</sup> correspondente a 75% do total de matrículas nas escolas públicas de ensino fundamental. Segundo a pesquisa indicou o ganho salarial varia de acordo com o grau de formação dos professores. As três categorias a apresentar maiores ganhos para os professores, na média nacional, são as dos que possuem o primeiro grau completo (33,3%), o segundo grau, o com magistério (17,9%) e licenciatura plena (10,2%). Em contraste, as categorias com as quais se associam os primeiros graus incompletos (29%), segundo grau sem magistério (16,5%) e a licenciatura curta (4,8%) mostraram aumentos menores.

Baseado nessas informações, o Ministério de Educação fez algumas simulações levando em conta a remuneração média dos professores das duas redes de ensino com carga horária equivalente às quarenta horas semanais. As variações salariais levaram em conta o grau de formação dos professores.

No primeiro exemplo, um professor com formação secundária completa cuja média salarial era de R\$ 394,00, em 1997, se, no período de um ano, completasse sua formação de magistério, algo perfeitamente possível, teria seu salário elevado para R\$ 683,00, em 1998. Conservando a mesma formação, seu salário ficaria em R\$ 459,00. No segundo exemplo, um professor com nível superior, sem licenciatura, recebia R\$ 763,00, em 1997; mantendo esta formação, seu salário subiria para R\$ 799,00, em 1998; mas se obtivesse licenciatura plena em um ano, seu salário alcançaria R\$ 1.072,00. No terceiro exemplo, o salário de um professor com o primeiro grau incompleto era de R\$ 241,00, na média nacional. Se ele continuasse com formação primária incompleta, seu salário, em agosto de 1998, seria de R\$ 310,00. Entretanto, se viesse a frequentar um curso de capacitação e, em um ano, completasse o primeiro grau, seu salário chegaria a R\$ 346,00.

Essas pesquisas estão sendo utilizadas pelo governo para mostrar ao professorado que a capacitação é o requisito básico para a melhoria salarial. Daí sugerir a obrigatoriedade

---

<sup>158</sup> Os dados foram discriminados por jornada de trabalho do magistério (20 horas e 40 horas) e por nível de capacitação dos docentes, agregados por dependência administrativa: rede pública estadual, rede pública municipal e rede pública total.

de capacitação dos professores no prazo de cinco anos, período estabelecido para a duração do Fundef.<sup>159</sup>

Para Davies (2001), existe uma questão crucial não devidamente esclarecida pela lei. Como garantir que os 60% do Fundef estejam sendo destinados à valorização dos docentes ou profissionais do magistério em exercício no ensino fundamental? Dada a precária fiscalização desenvolvida pelo Estado brasileiro, prevê-se toda sorte de irregularidades oficiais, a despeito das despesas com o ensino fundamental e a valorização do magistério já estarem previamente normalizadas nos orçamentos dos municípios.

Além disso, a formação dos professores, nesse período definido em lei, faz-se, prioritariamente, em cursos de licenciatura em regime especial de curta duração. Esta formação é permeada por muitas irregularidades administrativas, por vezes acobertadas pelo poder público com a complacência dos Estados e da União. O exemplo emblemático foi a corrupção desvendada pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)<sup>160</sup> do Fundef em alguns municípios do Estado do Ceará. Além dessas irregularidades, há os problemas de ordem político-pedagógica, criados pelo limite de cinco anos para serem os recursos destinados à formação dos professores, obrigando-os a estudo nos finais de semana ou nas férias, sem liberação de aulas ou redução da carga horária.

O término da exigência da Lei do Fundef de aplicar parte dos recursos da parcela de 60% para a capacitação nos primeiros cinco anos levou muitas prefeituras ao corte dos convênios com as universidades, impedindo os professores de concluírem seus programas de qualificação e, por conseguinte, limitando as possibilidades de melhoria na remuneração e na

---

<sup>159</sup> O governo federal excluiu a obrigatoriedade dos professores de se capacitarem até 2007, como previsto pela LDB. Juntamente com esta notícia, o jornal *Hoje* apresentou uma pesquisa da SAEB que afirmava que os alunos de 1ª a 4ª séries se saíam melhor na avaliação quando os professores possuíam nível superior. A coordenadora do MEC justificou a exclusão da exigência porque os professores se sentiam acuados diante da referida obrigação. Na mesma matéria, o CNTE protestou dizendo que, embora não concordasse com a maneira como vinha sendo feita a capacitação dos professores, a saída para esse problema não poderia ser a sua extinção. Jornal *Hoje* – Rede Globo. 8.8.2002.

<sup>160</sup> A Assembléia Legislativa do Ceará protagonizou, em 1999, a CPI do Fundef, que resultou na investigação de 108 municípios, apontando numerosas irregularidades de desvio de recursos do Fundo. Entre as mais graves, sobressaem: aplicação inferior a 60% dos recursos para pagamento dos professores; média de 30 a 40%; pagamento de salários fora do ensino fundamental; uso dos recursos com despesas não relacionadas com manutenção e desenvolvimento do ensino, determinado na LDB; algumas despesas sem licitação, sobretudo cursos de capacitação para professores; não implantação de Plano de Carreira e Remuneração; desvio dos recursos da conta do Fundef para outras contas; atraso no pagamento de professores; indícios de superfaturamento na contratação de cursos de capacitação de professores leigos. Conforme o próprio relatório final da CPI, esta não se ateve apenas à investigação, mas teceu várias recomendações e sugestões – inclusive de leis – intentando melhorar a fiscalização sobre estas verbas. *CPI do Fundef*: Vitória da sociedade. Fortaleza: INESP, 2001. Disponível em: <http://www.arturbruno.com.br/>. Acesso em: 27.4.2005.

qualidade da prática educativa. Este projeto de capacitação, embora almejado pelos docentes, sofre restrições pela forma como ocorre: a concentração – ou alijamento de conteúdos num pequeno espaço de tempo e a ausência de planejamento que considere o tempo de trabalho cotidiano dos professores.

Com efeito, segundo Ramos (2003), na atual conjuntura, a melhoria salarial dos professores depende menos dos critérios formais de valorização da categoria e muito mais das condições econômico-financeiras dos municípios, em sua maioria, extremamente pobres e endividados.

A valorização do magistério prevista pelo Fundef remete-nos a pensar na melhoria da profissão do docente no ensino fundamental sob as diversas situações: o aumento da remuneração do professor; a sua habilitação ou capacitação; e o melhoramento das suas condições de trabalho.

Por lei, os recursos do Fundef devem ser empregados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, particularmente, na valorização do seu magistério, devendo ser aplicados de modo que:

O mínimo de 60% seja destinado anualmente à remuneração<sup>161</sup> dos profissionais do magistério em efetivo exercício<sup>162</sup> no ensino fundamental público (regular, especial, indígena, supletivo, inclusive alfabetização de adultos), compreendendo os professores e os profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, em efetivo exercício em uma ou mais escolas da respectiva rede de ensino. É importante destacar que a coberta destas despesas poderá ocorrer, tanto em relação aos profissionais integrantes do Regime Jurídico Único do Estado ou Município, quanto aos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – LCT e ao formal e legalmente contratados em caráter temporário, na forma da legislação vigente. (FUNDEF, *Manual de orientação*, 2004, p. 14).

---

<sup>161</sup> Artigo 7º- Constituída pelo somatório de todos os pagamentos devidos (salário ou vencimento, décimo terceiro salário, décimo terceiro salário proporcional, um terço de adicional de férias, férias vencidas, proporcionais antecipadas, gratificações, horas extras, aviso prévio, gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou função de direção ou chefia, salário-família, etc.). Ao profissional do magistério, e dos encargos sociais (previdência e FGTS) devidos pelo empregador correspondente à remuneração paga com esses recursos aos profissionais do magistério em efetivo exercício, observada sempre a legislação federal, estadual e municipal sobre a matéria.

<sup>162</sup> É caracterizado pela existência de vínculo definido em contrato próprio celebrado de acordo com a legislação que disciplina a matéria, atuação, de fato, do profissional do magistério no ensino fundamental público. Os afastamentos temporários previstos na legislação, tais como férias, licença-gestante ou paternidade, licença para tratamento de saúde, não caracterizam ausência ao efetivo exercício.

O efetivo exercício do docente é caracterizado pela existência de um vínculo definido, celebrado de acordo com a legislação que disciplina a matéria e pela atuação do profissional do magistério no fundamental. Além de tratar dos profissionais do magistério, a lei nº 9.394/96 refere-se a trabalhadores da educação, ou seja, aqueles que exercem atividades de natureza técnico- administrativa ou de apoio, nas escolas ou nos órgãos da educação (Fundef, *Manual de orientação*, 2004, p. 19). Quanto ao ingresso na carreira de magistério, deve se dar por meio de concurso público de provas e títulos, conforme estabelece a Constituição Federal (artigo 37, II), a LDB (artigo 67, I e a Resolução/CNE nº 03/97 (artigos. 1º e 3º).

Todavia, a lei destina o uso dos 60% do Fundef ao pagamento dos professores do ensino fundamental do quadro permanente dos Estados e Municípios, incluídos aqueles que estejam atuando efetivamente na condição de substituto de professor titular, legal e temporariamente afastado das suas funções docentes; e que sejam contratados por tempo determinando com base no disposto no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, desde que em efetivo exercício.

Em relação aos professores terceirizados (vinculados a cooperativas ou outras entidades), que eventualmente estejam atuando sem vínculo contratual direto (permanente ou temporário) com o respectivo Estado ou Município a que prestam serviços, não poderão ser remunerados com a parcela de recursos vinculada à remuneração do magistério, pois esses recursos não se destinam ao pagamento de serviços de terceiros, contratados por meio de processo licitatório próprio.

Até dezembro de 2001, a lei permitia que parte desta parcela dos 60% também fosse utilizada na capacitação de professores leigos.<sup>163</sup> Os outros 40%, no máximo, em outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, como, por exemplo, capacitação de professores, aquisição de equipamentos, reforma e melhorias de escolas da rede de ensino e transporte escolar, conforme o parágrafo único do artigo 7º.

Nos primeiros cinco anos, a contar da publicação desta Lei, será permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% (sessenta por cento), prevista neste artigo, na capacitação de professores leigos, na forma prevista no art. 9º, § 1º Lei nº 9.424/96.

---

<sup>163</sup> Parágrafo Único do artigo 7º - Nos primeiros cinco anos, a contar da publicação desta lei.

A partir de 2002, a lei restringe a possibilidade de capacitação de professores leigos utilizando a parcela dos 60% do Fundef. Recomenda, então, que os investimentos voltados à formação inicial dos profissionais do magistério sejam agora financiados com a parcela dos 40% dos recursos do Fundo.

Como objetiva a valorização do magistério, o artigo 9º compromete os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de seis meses da vigência desta lei, a dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério,<sup>164</sup> de modo a assegurar: I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério; II - o estímulo ao trabalho em sala de aula; III - a melhoria da qualidade do ensino.

Ainda nesse mesmo artigo, o parágrafo 1º assegura que no prazo de cinco anos, a partir da implantação da lei, os novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos. O segundo parágrafo determina que, nesse prazo de cinco anos, aos professores leigos é garantida a obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

Conforme a LDB e a Resolução CNR nº 03/97, os professores leigos que atuam no ensino fundamental definem-se como: aqueles que fizeram apenas o ensino fundamental, completo ou incompleto; quando lecionem para turmas de 1ª a 4ª séries e não possuam o ensino médio ou modalidade normal (antigo magistério); quando lecionam para turmas de 5ª a 8ª séries e não concluíram o ensino superior ou cursos de licenciatura em área específica. A aplicação de recursos do Fundef na capacitação de professores leigos nos cinco primeiros anos recorre a essa identificação. Quanto à capacitação dos profissionais do magistério do ensino fundamental, podem ser usados os recursos da parcela dos 40% do Fundef, incluindo o desenvolvimento da formação em nível superior dos professores na docência de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental, desde que cumpra a exigência estabelecida.

---

<sup>164</sup> Na elaboração do novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, devem ser levados em consideração os seguintes aspectos: a) o ingresso na carreira do magistério requer, obrigatoriamente, a aprovação em concurso público de provas e títulos; b) a carreira deve corresponder a uma forma de evolução profissional, no sentido horizontal e vertical, implicando diferenciação de remunerações; c) o novo plano de contemplar níveis de titulação correspondentes às habilitações mínimas exigidas pela Lei nº 9.394/96 para o exercício do magistério; d) além dos níveis de titulação, o novo plano deve conter critérios claros e objetivos de evolução na carreira, de acordo com os incentivos de progressão por qualificação do trabalho docente, previstos na Resolução nº 03/97 da CEB/CNE; dedicação exclusiva, avaliação de desempenho, qualificação em instituições credenciadas, tempo de serviço, avaliações periódicas de conhecimentos.

O prazo de duração do Fundef termina legalmente em 2007. Perguntamos então: Qual será a formação do professor exigida até lá, uma vez que a lei dispensa recursos para esse fim (60%) apenas nos cinco primeiros anos?

De acordo com a LDB (artigo 62), os docentes da educação básica deverão ser formados em nível superior (licenciatura plena), mas admite como formação mínima a de nível médio, modalidade normal, para o exercício da docência na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental. No entanto, conforme declara, os professores deverão, no futuro, serem formados em licenciatura específica ou cursos normais superiores, pois a melhoria da qualidade do ensino constitui um compromisso que passa, inclusive, pela valorização do magistério. Todavia, a própria LDB não define um prazo para os sistemas de ensino deixarem de aceitar a formação em nível médio, modalidade normal para quem faz parte do quadro do magistério, com atuação nas quatro séries do ensino fundamental.

Para a finalidade da formação profissional dos professores, inclusive no desenvolvimento da formação em nível superior dos professores que atuam na docência de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental público, a legislação atribui o uso dos recursos da parcela dos 40% do Fundef, obedecendo, nesse caso, as exigências legais, acrescentando que:

A atualização e o aprofundamento dos conhecimentos profissionais deverão ser promovidos a partir de programas de aperfeiçoamento profissional continuado, assegurados nos planos de carreira do magistério público. (FUNDEF, *Manual de orientação*, 2004, p.21).

Em relação aos recursos de capacitação, se estes tiverem como finalidade a habilitação do professor, o MEC só faz o credenciamento de instituições que os oferecem. Embora exija a verificação perante os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, alerta para os aspectos de qualidade e da reconhecida capacidade técnica das pessoas (física e/ou/jurídica) contratadas para a prestação desses serviços.

A Lei do Fundef, nos termos da valorização do magistério, corrobora o artigo 212 da Constituição Federal e as diretrizes do Conselho Nacional de Educação. No entanto, parece fazer distinção entre habilitação ou formação do professor e capacitação do profissional do magistério. A habilitação é definida no terceiro parágrafo do artigo 9º da lei como a condição necessária para ingresso do professor no quadro permanente nos novos Planos de Carreira e Remuneração. A formação tornaria os professores leigos hábeis para a execução da docência; seria, portanto, a formação inicial para exercer a atividade e só depois integrá-los no Plano de

Carreira do Magistério, não obstante a Lei do Fundef tenha favorecido e estimulado, nos primeiros cinco anos, a capacitação dos professores leigos.

A capacitação do profissional docente parece ser a formação continuada a ser adquirida pelo professor ao longo da sua carreira, mediante especializações ou treinamentos nas diversas áreas, atividades ou níveis em que atua ou possa vir a atuar. Assim sendo, o habilita a uma ascensão profissional, conforme o Plano de Carreira do Magistério.

A legislação do Fundef estabelece a obrigatoriedade de implantação de novos Planos de Carreira e Remuneração para o Magistério em Estados e Municípios, delegando ao Conselho Fiscal a cobrança dessa medida. As diretrizes nacionais para elaboração dos Planos foram fixadas pela Câmara de Educação Básica (CEN) do Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Resolução nº 03, de 8.10.1997.

Como uma das principais reivindicações na valorização do professor na condição de profissional, o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério é assim definido:

Um conjunto de normas estabelecidas por lei (estadual ou municipal) com o objetivo de regulamentar as condições e o processo de movimentação na carreira, estabelecendo a progressão funcional (por níveis, categorias, classes), adicionais, incentivos e gratificações devidos, e os correspondentes critérios e escalas de evolução da remuneração (Fundef, *Manual de orientação*, 2004, p. 21).

Na esfera municipal, o Plano de Carreira e Remuneração deve ser elaborado pela Prefeitura, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação (ou órgão equivalente), e participação de representantes dos órgãos responsáveis pelas finanças, planejamento e administração, além de assessores jurídicos e especialistas no assunto. No intuito de garantir a democratização do processo, remonta-se o debate com representantes da sociedade, como a Câmara de Vereadores, a Associação ou o Sindicato de Professores, a Associação de Pais e/ou Alunos e, onde houver, o Conselho Municipal de Educação. Findo esse processo, compete ao Prefeito Municipal enviar o projeto de lei à Câmara de Vereadores. Após aprovado, este é sancionado pelo Prefeito, transformado em lei municipal e publicado. A partir daí iniciam-se os procedimentos necessários à implantação do novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal.



Conforme o Fundef propõe, desde sua implantação, as prefeituras devem implantar o novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério e regularizar a situação dos professores leigos, num prazo de cinco anos. As redes de ensino devem criar condições necessárias à habilitação desse contingente de professores sem a adequada formação para o exercício do magistério.<sup>165</sup> Em relação à condição dos professores portadores de licenciatura de curta duração, segundo a lei, estes não podem ser considerados leigos, pois possuem habilitação reconhecida e registrada no MEC. No entanto, necessitam de qualificação. De acordo com a LDB:

Esses professores devem concluir a licenciatura plena para atuação nas séries finais do Ensino Fundamental. A Resolução nº 03/97 da CEB/CNB dispõe que no prazo de cinco anos, onde União, estados e Municípios colaborarão para garantir que se cumpram as exigências mínimas de formação para os docentes já em exercício na carreira do magistério (FUNDEF, *Manual de orientação*, 2004, p. 20).

A Lei nº 10.172/01 que define o Plano Nacional de Educação, estabeleceu o prazo de um ano (já expirado) após sua publicação para implantação do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. Segundo alertava, o não cumprimento dessa obrigação legal sujeitaria os administradores à ação do Ministério Público, a quem cabe o dever de zelar pela garantia da ordem jurídica vigente.

Quanto ao parâmetro de fixação de salários dos professores, passaremos a descrever a resolução da CEB/CNE, do Fundef e da Unesco na avaliação sobre este assunto.

Conforme determina a Resolução nº 03/97 da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), “a remuneração dos docentes do ensino fundamental [...] constituirá referência para a remuneração dos professores da educação infantil e do ensino médio” (Resolução nº 03/97 da CEB/CNE, artigo 7º).

---

<sup>165</sup> A obtenção da habilitação necessária é condição para ingresso no quadro permanente instituído pelo novo plano. Em relação aos professores leigos poderão existir diferentes situações que exigirão correto encaminhamento pelo poder público: a) Professores leigos não concursados, quando habilitados, deverão realizar concurso público de provas e títulos para ingresso no quadro permanente do magistério; b) Professores leigos, concursados para cargos de auxiliar ou assistente de ensino condução de docência, quando habilitados, a lei municipal que institui o novo plano de carreira poderá prever seu ingresso no quadro permanente do magistério, sem novo concurso; c) Professores leigos, estáveis e não habilitados, estão impedidos de exercer a docência e os cargos que ocupam poderão ser extintos, devendo, então, tais professores serem remanejados para outro cargo para o qual estejam capacitados. Os contratados poderão ser reaproveitados em outras atividades ou, quando for o caso, ser demitidos, conforme as necessidades da administração pública.

Ao dispor sobre a remuneração dos docentes do ensino fundamental, a Resolução nº 03/97 da CEB/CNE prevê uma equivalência entre o custo médio aluno ano<sup>166</sup> e a remuneração média mensal<sup>167</sup> para uma relação média de 25 alunos por professor no sistema de ensino (relação entre a totalidade dos alunos da rede de ensino e a totalidade dos professores).

A Lei nº 9.394/96, em seu artigo 25, delega aos sistemas de ensino a responsabilidade pelo estabelecimento da relação adequada alunos/professor; a carga horária e as condições de infra-estrutura do estabelecimento, considerando os recursos disponíveis e as características locais e regionais.

Não há impedimento para a concessão de aumentos salariais antes da implantação do novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. Entretanto, a própria Lei do Fundef recomenda que as melhorias salariais sejam asseguradas aos membros do magistério, em caráter permanente, por meio do novo Plano de Carreira.

No entanto, vale ressaltar que as normas federais não determinam nacionalmente o valor da remuneração do magistério, nem mesmo o piso salarial profissional. O que está fixado é:

O montante de recursos a ser destinado ao pagamento dos profissionais do magistério: mínimo de 60% do Fundef exclusivo para o ensino fundamental. A remuneração dos profissionais da educação, no que se refere tanto ao piso (menor salário), quanto ao teto (maior salário) do magistério será definida em cada sistema, estadual o municipal, a partir dos recursos disponíveis e critérios definidos pelas normas legais de cada nível de governo, nos respectivos Planos de Carreira e remuneração do Magistério. O valor do investimento mínimo nacional, o fixado por aluno/ano, não é piso, nem teto salarial nacional. (FUNDEF, *Manual de orientação*, 2004, p.22).

---

<sup>166</sup> Conforme o Art. 7º da Resolução 03/97 da CEB/CNE: I – o custo médio aluno-ano será calculado com base nos recursos que integram o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, aos quais é adicionado o equivalente a 15% (quinze por cento) dos demais impostos, tudo dividido pelo número de alunos do ensino fundamental regular dos respectivos sistemas; II – o ponto médio da escala salarial corresponderá à média aritmética entre a menor e a maior remuneração possível dentro da carreira.

<sup>167</sup> Segundo o artigo 7º da Resolução 03/97 da CEB/CNE: III – a remuneração média mensal dos docentes será equivalente ao custo médio aluno/ano, para uma função de 20 (vinte) horas de aula e 5 (cinco) horas de atividades, para uma relação média de 25 alunos por professor, no sistema de ensino; IV – jornada maior ou menor que a definida no inciso III, ou a vigência de uma relação aluno-professor diferente da mencionada no referido inciso implicará diferenciação para mais ou para menos no fator de equivalência entre custo médio aluno-ano e o ponto médio da escala de remuneração mensal dos docentes.

Para a definição dos critérios para o cálculo da remuneração dos docentes devem-se usar os dispositivos e fórmulas de cálculo constantes do Parecer nº 10/97<sup>168</sup> e da Resolução nº 03/97 da CEB/CNE que leva em consideração o custo médio aluno/ano, ou seja, a razão entre os recursos do Fundef acrescidos dos demais recursos subvinculados para o ensino fundamental e a matrícula nesse nível de ensino em cada sistema. Esse valor é a referência para a definição do ponto médio da escala salarial dos profissionais da educação e corresponde à media aritmética entre a menor e a maior remuneração possível na carreira do magistério.

Conforme o *Manual de orientação* do Fundef (2004, p.23), a fórmula apresentada no Parecer nº 10/97 da CEB/CNE para o cálculo do ponto médio da escala de remuneração do magistério se deve considerar:

- O custo médio aluno no sistema de ensino, definido a partir do valor mínimo anual por aluno do Fundef no estado e dos demais recursos subvinculados para o ensino fundamental naquele sistema;
- O percentual de, no mínimo, 60% dos recursos, subvinculados ao ensino fundamental, destinados à remuneração dos profissionais do magistério em exercício nesse nível de ensino;
- A relação média de alunos por professor no sistema de ensino;
- O número de remunerações pagas durante o ano, incluindo o décimo terceiro salário;
- Os encargos sociais embutidos na folha de pagamento.

Em relação ao salário do magistério, a Lei do Fundef não estabelece um valor mínimo (piso) ou um valor máximo (teto). Conforme sua legislação, as escalas salariais deverão integrar o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério de cada governo estadual e municipal. Mas, de acordo com a realidade de cada governo, principalmente a receita, os salários serão definidos levando em conta outras variáveis também determinantes, como: o número de profissionais, de alunos, da jornada de trabalho e outras.

---

<sup>168</sup> Ministério da Educação e do Desporto/DF. Diretrizes para os novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. PAR – CER 10/97, aprovado em 3.9.1997 (Proc. 23001.000105/96-15).

Ainda em relação aos vencimentos dos docentes, tem sido comum, no final de cada ano, as Prefeituras Municipais concederem abonos ou parcelas adicionais do chamado décimo terceiro salário aos professores, resultantes de excesso de valores do Fundo não aplicados como deveriam, ou seja, no aumento da remuneração. Porém, como a própria Lei do Fundef admite, em caráter excepcional e temporário, pode ser feita concessão de ganhos adicionais a favor desses profissionais, tudo sob o princípio da transparência e respaldo legal exigido. A explicação dos prefeitos são que estas compensações salariais decorrem da diferença entre previsão orçamentária (menor) e a arrecadação da receita do Fundef, no caso, maior.

Todavia, o Parecer CEB 10/97 destaca como primordial a questão do piso salarial nacional, que nos termos da valorização dos profissionais do ensino e da própria Constituição precisam ser assegurados. Esse mesmo parecer define o salário mensal do professor como resultante do custo total médio dos professores por ano dividido pelo número de meses e descontado o custo patronal da previdência. Nesse modo, acrescenta: “Quanto maior o número de aluno por professor, maior será o salário médio do professor” (CEB 10/97, p.4).

Assim, no intuito de avaliar a dimensão da valorização do professor, relativamente à remuneração, qualificação e condições de trabalho, apresentaremos uma relação do exposto pela Lei do Fundef e os princípios abordados e recomendados pela Unesco (1998g), no documento *A condição dos professores*, o qual inclui textos da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Nesse documento de “Recomendação”, a Unesco conceitua a categoria de “professor” ou “pessoal docente” como sendo todas as pessoas que, nos diversos estabelecimentos de ensino, estão encarregadas da educação dos alunos. Esse termo também se estende aos diretores de escolas, supervisores e todos os que dão assistência ao professor em seu trabalho, por meio de orientação ou de ajuda direta.

A referida “Recomendação da Unesco” denomina “condição do professor” como expressão empregada para avaliar a grandeza da valorização do docente. De tal modo, a Unesco (1998g, p. 6) conceitua a *condição do professor* como: “Tanto a posição social que se reconhece segundo o grau de consideração atribuído à importância da função e à competência e condições de trabalho, como pela remuneração e demais benefícios materiais que lhe concedem, em comparação com outras profissões”.

Em seus princípios gerais, esse documento (1998g, p. 7) declara: “Deveria reconhecer-se que o progresso em educação depende primordialmente das qualificações e competência do corpo docente em geral e das qualidades humanas, pedagógicas e de cada um em particular.”

Sobre a eficiência do ensino e da aprendizagem, o capítulo IX desta “Recomendação” enfatiza dois princípios, pois os considera de maior importância na promoção das políticas e planos educacionais de qualidade. São eles: 1. a conexão entre o emprego do professor e suas condições de trabalho; 2. a conexão entre a qualidade de ensino e a eficácia de políticas educacionais. (UNESCO, 1998g, p.34).

O item 85 desse documento sugere a necessidade do trabalho do professor ser organizado e facilitado de maneira a evitar-lhe perda de tempo e energias. Para tal, com base nas “tendências modernas na administração de escolas”, ressalta a utilização de um planejamento máximo e de um gerenciamento efetivo, com a ajuda, se possível, de técnicas computadorizadas, ambiente humano e material. Em alguns países, o treinamento de administração vem sendo atribuído aos diretores das escolas, pois, conforme se supõe, a introdução de novos métodos de organização deve fazer parte da formação docente e produzir um impacto na qualidade do ensino.

Outro ponto levantado pela “Recomendação da Unesco” para dimensionar a condição de valorização do professor refere-se aos salários:

Entre os vários fatores que afetam a condição do professor, deveria ser dada uma atenção muito particular à remuneração, uma vez que, nas condições do mundo atual, outros fatores, como a posição e consideração que a sociedade lhes reconhece e o grau de apreço pela importância das suas funções, estão grandemente dependentes, tal como em outras profissões similares, da situação econômica que se lhes acorda (UNESCO, 1998g, capítulo X, item 114).

Nesse princípio, a “Recomendação” inclui a apreciação da Organização Internacional do Trabalho (item 115, 1998g, p. 42) e anuncia que a remuneração do professor deve: a) refletir a importância que a educação tem para a sociedade e conseqüentemente a importância do professor e a responsabilidade de toda espécie que sobre ele recaem a partir do momento em que começa a exercer as suas funções; b) poder ser favoravelmente comparado com os vencimentos pagos em profissões que exijam qualificações equivalentes

ou análogas; c) assegurar aos professores a manutenção de um razoável nível de vida, para si e seus familiares, e permitir o prosseguimento da formação e do aperfeiçoamento profissional, assim como o desenvolvimento dos seus conhecimentos e o enriquecimento cultural; d) ter em conta a noção de que as determinadas funções requerem grande experiência e qualificações mais elevadas e implicam maiores responsabilidades.

Esta “Recomendação” chama a atenção quanto à inexistência de declarações e ações oficiais, na maioria dos países, do reconhecimento sobre a remuneração adequada para o professor e da importância das funções do magistério para a sociedade. Embora estas possam até admitir que os salários dos professores não correspondam ao seu grau de importância, não os equivalem às outras ocupações que requerem qualificações semelhantes.

O Comitê da OIT admite ser difícil avaliar os salários dos professores no sentido de lhes ser assegurado “um padrão razoável de vida”, haja vista que o padrão “considerável razoável” pode variar de um país para outro. No entanto, não vê problemas no ajuste do salário, dentro dos limites aceitáveis, se forem baseados em critérios objetivos, tais como: o nível de qualificação, os anos de experiências ou os graus de responsabilidades. Além do mais, elege como importante para a valorização do professor a revisão periódica da estrutura de sua remuneração, de preferência, anualmente, levando em conta as seguintes fontes: o aumento do custo de vida, a elevação do nível de vida nacional proveniente do aumento da produtividade e o aumento generalizado dos salários e da remuneração.

Apesar de a Lei do Fundef incluir como preocupação obrigatória os salários dos professores, mediante a subvinculação de recursos para esse fim, o salário médio anual do professor brasileiro, em início de carreira, segundo a Unesco (2000m),<sup>169</sup> é o terceiro mais baixo do total de 38 países desenvolvidos e em desenvolvimento pesquisados. Segundo mostra este estudo, abaixo do Brasil (US\$ 4.818), apenas Peru (US\$ 4.752) e Indonésia (US\$ 1.624) pagam salários menores aos seus professores primários. Tais valores equivalem à metade dos do Uruguai (US\$ 9.842) e Argentina (US\$ 9.857), e situam-se muito abaixo da média dos países desenvolvidos, onde o maior salário anual nesse nível de ensino foi encontrado na Suíça (US\$ 33.209).

---

<sup>169</sup> Relatório de *Acompanhamento Global da Educação para Todos (EPT)*. 2000. Disponível em: [www.unesco.br](http://www.unesco.br). Acesso em: 20.7.2004.

Conforme o diretor do Fundef, Ulysses Cidade Semeghini, entre 1998 a 2000, o “salário médio nacional aumentou 30% e no Nordeste chegou a alcançar 60%. Embora se trate de salários muito baixos, “houve uma melhora significativa”.<sup>170</sup>

A Unesco ressalta alguns problemas comuns em quase todos os países analisados. Entre estes, o aumento da relação de alunos/professor em sala de aula e a falta de tempo dos professores para a dedicação exclusiva. Em razão dos baixos salários, eles chegam a ocupar até três empregos ou três turnos (manhã, tarde, noite).

Segundo observamos, o estudo da Unesco (2000m) revela os mesmos problemas estruturais das escolas públicas dos países pobres. Desta forma, a falta de condições de trabalho do professor resulta de forma contundente na queda de qualidade do ensino, conforme demonstram os resultados de avaliação divulgados próprio governo brasileiro.

#### 4.1.2 O Fundef e a almejada escola de qualidade

Neste trabalho não nos propomos a definir um padrão idealizado de qualidade do ensino. Limitamo-nos a questionar os valores baixos do custo-aluno, iniciados, na série de dez anos de duração do Fundef, com a cota de R\$ 300,00. Perguntamos: Como produzir a qualidade do ensino, nos termos da Lei do Fundef? Qual a definição de qualidade numa escola pública? Ao se determinar o custo médio nacional dos alunos do ensino fundamental, não se deveria prever algumas variáveis que resultassem em qualidade na educação? Não deveria o Fundef, além de responsabilizar-se pela universalização, garantir os padrões de qualidade previstos na lei?

Atualmente, o tema da qualidade na educação consta de todas as discussões, seja nos aspectos da democratização em relação à expansão da educação, seja no atendimento das necessidades do mercado de trabalho. Na verdade, esta questão tratada à luz do receituário neoliberal sugere o paradigma da qualidade total adotado nas empresas privadas e deverá ser aplicado aos sistemas de ensino público.

---

<sup>170</sup> Antonio Góis. *Folha de São Paulo*/ANDES- SN. Disponível em: [www.andes.br](http://www.andes.br). Acesso em: 20.6.2004.

Nos anos 1980, a qualidade da educação estava associada à expansão quantitativa e à democratização do acesso à escola pela população mais carente. Na década de 1990, com a nova LDB, os padrões da educação são redefinidos por meio da produtividade, da qualidade e da eficiência.

Sob a ótica de uma sociedade globalizada, os novos parâmetros para a produção, com exigência de competitividade, produtividade, redução de custos, desregulamentação dos direitos do trabalho, tecnologia avançada e sistema de redes têm se evidenciado nos diversos setores e nas normas institucionais das escolas públicas do Brasil. Estas formas se manifestam no discurso da descentralização, da autonomia, da flexibilização, da participação, da criatividade, da produtividade, da gestão e da qualidade.

Por todo o Brasil, desencadeou-se ampla campanha pela qualidade e produtividade dos processos industriais e dos serviços. Assim, congressos, seminários e inúmeras publicações passaram a destacar a questão da qualidade como essencial no alcance do desenvolvimento desejado. No campo da educação, inventou-se a “pedagogia da qualidade” e da “gestão de qualidade total”. Com esse propósito, o MEC instituiu a Coordenadoria do Núcleo Central de Qualidade e Produtividade.

Dentro dessa onda de aperfeiçoamento das técnicas para obtenção de maior produtividade, a educação básica ocupa o centro das atenções a partir do Congresso Mundial “Educação para Todos”, da Conferência de Jomtien, Tailândia, 1990, cuja proposta no plano mundial tomou forma, no Brasil, com o Plano Decenal de Educação para Todos, com o objetivo principal de uma “educação fundamental de qualidade para todos” (FRANCO, 2000, p. 90).

A Declaração de Jomtien (UNESCO, 1990a, p.14) é clara na definição de políticas para a melhoria da educação básica. Segundo determina, “as pré-condições para a qualidade, equidade e eficácia da educação são construídas na primeira infância [...] condições essenciais para a consecução dos objetivos da educação básica”. No entanto, admite que a eficácia não significa oferecer uma educação básica de baixos custos, mas utilizar, “com maior eficácia, todos os recursos (humanos, organizativos e financeiros), para obter os níveis pretendidos de acesso e desempenho escolar”. Conforme alerta, em alguns programas a eficácia pode até exigir um aumento dos recursos. Entretanto, reforça:



Se os recursos existentes podem ser utilizados por um número maior de educandos ou se os mesmos objetivos de aprendizagem podem ser alcançados a um menor custo por aluno, então será facilitada à educação básica a consecução das metas de acesso e desempenho para os grupos atualmente desassistidos (IDEM, 1990a, p.14).

Outro aspecto levantado no Plano de Ação da Declaração de Educação para Todos é que “a qualidade e a oferta da educação básica podem ser melhoradas mediante a utilização cuidadosa das tecnologias educativas”. Todavia, de acordo com esta declaração, o uso e o desenvolvimento de tecnologias adequadas requerem não apenas aquisição de equipamentos, mas a seleção e o treinamento de professores e demais profissionais de educação. A definição de tecnologia avançada “varia conforme as características de cada sociedade e poderá mudar rapidamente, na medida em que as novas tecnologias (rádio e televisão educativos, computadores e diversos auxiliares audiovisuais para a instrução) se tornem mais baratas e adaptáveis aos diversos contextos”. Recomenda também o uso da tecnologia moderna na gestão da educação básica (UNESCO, 1990a, p.16).

Definidas as bases da qualidade, equidade e eficiência na educação básica, sob a direção da política do Banco Mundial, lança-se de modo integral em quase todos os lugares e instâncias a ideologia da qualidade total. Nessa ótica, prevalece o bloqueio à universidade pública, que passa a ser responsabilizada pela precariedade da educação básica à medida que estaria absorvendo recursos públicos em demasia. Juntamente com esta alegação, produz-se toda uma campanha sobre a introdução do ensino superior pago nas instituições públicas.

Em pauta é colocada a ineficiência dos serviços públicos. Estes, segundo os organismos internacionais, são ruins, de altos custos e privilegiavam as minorias. Assim, o tema da qualidade e da competência foi transferido da economia para as demais instâncias da sociedade, inicialmente, para as formas de organização do trabalho industrial, depois para os serviços, para a educação e a cultura popular. O aspecto da qualidade, da eficiência, da produtividade retoma o mito do progresso amplo, de dimensão planetária e de igualdade para todos, mas, na realidade, impõe limites e segrega, cada vez mais, os produtores de riquezas ao seu acesso.

Um documento importante que apresenta soluções e regras para a educação nos países em desenvolvimento é o Relatório *Educação: um tesouro a descobrir*, elaborado para a Unesco pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, o qual aponta três grandes aspectos ou elementos capazes de melhorar a qualidade do ensino escolar.

O primeiro aspecto diz respeito à melhoria das competências dos professores, mediante a adoção de seis políticas ou medidas: 1. nível de formação inicial dos professores; 2. indicação, nos certificados de aptidão para o ensino, do nível e do tipo de educação para o qual o titular se habilita: primário, secundário, ensino técnico ou profissional, educação especial etc; 3. recrutamento de professores – deve-se tomar cuidado para garantir o justo equilíbrio entre as diversas áreas, ou seja, professores com maior ou menor experiência, entre zonas urbanas e rurais; 4. formação do professor em serviço<sup>171</sup> – é a forma de educação permanentemente recomendada, pois permite a todos os membros do corpo docente melhorar as suas competências pedagógicas, tanto no plano da teoria como no da prática. Esta formação em serviço deverá ter em conta a elaboração de programas; 5. condições de trabalho dos professores – este parâmetro avalia a dimensão das turmas de alunos, as horas ou dias de trabalho do professor e os meios de que este dispõe; 6. remuneração dos professores – esta deve ser suficientemente elevada a fim de estimular os professores “a abraçar a profissão e atingir um nível que se possa comparar de maneira razoável, ao nível atribuído a outras categorias de função pública”.

O segundo aspecto refere-se à concepção e elaboração de programas, e à formação de grupos profissionais interessados. Nessa feição, o Relatório menciona a necessidade de colaboração entre as autoridades e os grupos profissionais interessados. Os programas escolares devem estar em combinação com os conteúdos de formação dos professores. Quanto à elaboração dos métodos de ensino e de aprendizagem, há de se refletir, segundo o citado Relatório, sobre a importância de estudos experimentais, pois se acredita que, trabalhando em contato com a natureza, adquire-se experiência.

O terceiro está pendente à gestão das escolas. Neste caso, a escola é uma instituição educativa onde são organizadas, sistematicamente, as atividades práticas de caráter pedagógico. No entanto, o professor, na maioria dos casos, trabalha sozinho em sua sala de aula, embora faça parte de uma equipe, cujos membros construíram a chamada cultura da escola.

Conforme a Unesco, dificilmente uma escola poderá oferecer um ensino de alta qualidade, pois precisa, antes de tudo, ter o reconhecimento e a adoção destas medidas e ser dirigida com eficácia pelos responsáveis por sua gestão, contando, evidentemente, com a

---

<sup>171</sup> A formação em serviço significa que o professor não precisa se afastar das suas funções de professor para adquirir formação; ao contrário, esse fato possibilita ampliar suas competências. A competência é um dos pilares em que está calcada a educação sob a orientação do Banco Mundial.

cooperação ativa dos professores e dos demais membros da comunidade escolar. Por fim, o Relatório reforça a idéia de que, para o século XXI, o objetivo fundamental a ser cumprido é a melhoria da qualidade do ensino escolar.

Com base na Lei do Fundef, no seu artigo 13, serão definidos ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no artigo 60, parágrafo 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Serão considerados, observado o disposto no artigo 2º, parágrafo 2º, os seguintes critérios: 1. estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; 2. capacitação permanente dos profissionais de educação; 3. jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; 4. complexidade de funcionamento; 5. localização e atendimento da cidade; 6. busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.

De acordo com o artigo 14, conforme a lei, a União desenvolverá política de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência nas escolas promovidas pelas unidades federadas, em especial naquelas voltadas às crianças e adolescentes em situação de risco social.

Tomando como referência o Relatório de *Acompanhamento Global da Educação para Todos* (EPT) 2000, encomendado pela Unesco, a qualidade educacional significa a diferença entre a boa e a má educação e, “é importante em termos de quê, como e quanto as pessoas aprendem”. Esta afirmação é considerada verdadeira, principalmente para as “sociedades mais pobres e para as pessoas provenientes de ambientes carentes” (UNESCO, 2000m, p. 11).

Assim, para avaliar os avanços alcançados nos países que se comprometeram com as metas de qualidade para todos, a Unesco (2000m) elabora um Índice de Desenvolvimento da Educação para Todos (IDE)<sup>172</sup>. Este índice se propõe a identificar os países que estão se saindo bem em todas as frentes, alcançando sucesso em algumas áreas ou dificuldades generalizadas.

A própria Unesco reconhece ser difícil incorporar no índice as seis metas definidas no Fórum Mundial de Educação, de Dacar (2000), pois os programas de aprendizado e de habilidades de vida não se prestam a mensurações quantitativas, e os dados relativos à

---

<sup>172</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação para Todos (IDE) varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1 for o valor, mas próximo se encontra o país de alcançar os objetivos da EPT.

educação e cuidados dispensados à primeira infância ainda não se encontram suficientemente padronizados.

Desse modo, o IDE incorpora quatro indicadores mensuráveis de Dacar: educação primária universal (medida por um índice líquido de matrículas), de alfabetização de adultos (os índices de alfabetização, nas faixas etárias acima de 15 anos); de paridade entre os gêneros (o valor médio de índice de paridade entre os gêneros no ensino primário e secundário e na alfabetização de adultos) e de qualidade da educação (permanência na escola até a 5ª série).

Sobre o número ideal de alunos por professor, o Relatório aponta que, em 122 países analisados, na relação aluno/professor para o nível primário, a África Subsaariana tem uma razão superior a setenta e as médias de países da Ásia são superiores a quarenta alunos por professor.

No indicador Treinamento de Professores, no mundo chamado em desenvolvimento, há países onde metade dos professores jamais passou por treinamento pedagógico; na Ásia e na Região do Pacífico, menos de dois terços. Nesse estudo, o Brasil não é mencionado.

Em relação aos gastos educacionais, a média dos países em desenvolvimento é de 3,4% a 5,7% da receita nacional, enquanto a dos países da OCDE, Europa Central e Oriental é de cerca de 8%. O mesmo Relatório da Unesco justifica então os baixos investimentos, porque a “maioria dos países em desenvolvimento, onde os sistemas terciários são estabelecidos de forma mais precária que nos países ricos, aloca entre um terço e metade de seus gastos com educação no sistema primário”. Conforme constatou-se, na metade dos países não há disponibilidades de dados; na educação primária, recebe entre 1,1% e 2,2% dos recursos nacionais.

Sobre os resultados em termos de aprendizado, a Unesco (2000m, p.12) apronta:

Os estudos de acompanhamento da qualidade da educação, em todas as regiões do mundo, exceto os mais pobres, chegam à mesma conclusão: as meninas apresentam desempenho muito melhor em Leitura do que os meninos, e estes tendem a ser melhores em Matemática.

Entretanto, segundo o próprio Relatório afirma, só foi possível calcular esse índice para 94 países em relação ao ano 2000, mas a maioria dos países da OCDE foi excluída, por

não dispor de dados completos. Na análise dos resultados, apenas dezesseis países (dos 94) atingiram ou estão perto de atingir as metas quantificáveis da EPT, representando um IDE de 0,95 ou mais. Nenhum país da África Subsaariana, dos Estados Árabes ou do Sul e Oeste da Ásia está perto de atingir essas metas. Para alguns países da América e da Ásia, estima-se um IDE entre 50 e 80%.

O governo federal brasileiro também lança instrumentos de avaliação para demonstrar que as políticas educacionais adotadas têm produzido equidade e qualidade. Entre esses, menciona-se a avaliação do desempenho escolar dos alunos do ensino fundamental e médio, divulgada pelo SAEB. O desempenho escolar é avaliado em áreas básicas do conhecimento da língua portuguesa e matemática para os alunos do ensino fundamental e do médio.

Especificamente, a qualidade do ensino fundamental é traduzida pelo desempenho das crianças e adolescentes da primeira etapa do ensino fundamental (1ª a 4ª séries), no referente à condição de saber ler, escrever ou resolver pelo menos operações simples de matemática. O desempenho escolar é, portanto, compreendido pelos resultados apresentados em uma escala de desempenho<sup>173</sup> que descreve, em cada nível, as competências e as habilidades que os alunos são capazes de demonstrar.

Conforme a justificativa do SAEB para a adoção dessa escala em níveis, esta permite expressar pedagogicamente as habilidades e os conhecimentos dos alunos, e sinaliza para a definição de políticas passíveis de viabilizar o melhoramento do ensino. A tendência, segundo o SAEB, é de ser esta avaliação mais contínua e abrangente, constituindo um recurso indispensável à avaliação da qualidade, da equidade e da eficiência do ensino e da aprendizagem no âmbito do ensino fundamental e médio.<sup>174</sup>

Os dados do Relatório do SAEB – 2001 mostram, por exemplo, que os alunos do Ceará, da 4ª série do ensino fundamental, alcançaram média de 145, 1 na avaliação de língua

---

<sup>173</sup> De acordo com o INEP, 2002, as Escalas de Níveis de Desempenho da Língua Portuguesa são: nível 1, de 125 a 150; nível 2, de 150 a 175; nível 3, de 175 a 200; nível 4, de 200 a 250; nível 5, de 150 a 300; nível 6, de 300 a 350; nível 7, de 350 a 375; nível 8, de 375 ou mais. A Escala de Níveis de Desempenho de Matemática: nível 1, de 125 a 150; nível 2, de 150 a 175; nível 3, de 175 a 200; nível 4, de 200 a 250; nível 5, de 150 a 300; nível 6, de 300 a 350; nível 7, de 350 a 375; nível 8, de 375 a 400; nível 9, de 400 a 425; nível 10, de 425 ou mais.

<sup>174</sup> “De 1995 a 2001, a amostra selecionada e a abrangência do SAEB vêm aumentando, chegando em 2001 a contar com a participação de 27 unidades da federação, 6.935 escolas de rede pública e privada, 287.719 alunos da educação básica. No Ceará, 327 escolas da rede pública e particular e cerca de 17 mil alunos” (INEP, 2002b, p. 10).

portuguesa, situada no nível 1 da escala de desempenho, que equivale a 125-150. O diagnóstico é que estes alunos possuem o domínio de habilidades elementares reduzidas, não correspondendo ao preconizado nas Matrizes de Referenciais Curriculares Básicos da SEDUC<sup>175</sup> para este nível escolar.

O resultado da avaliação do desempenho escolar do SAEB vem revelando o baixo índice de aprendizagem dos alunos, apresentando-se como enorme o desafio para a melhoria da qualidade da educação no Brasil e, principalmente, no Estado do Ceará.

Embora, em 2002, o Ceará<sup>176</sup> tenha registrado a extraordinária taxa de 98,64% das suas crianças matriculadas no ensino fundamental, a grande meta, admitida pelo próprio governo, continua sendo assegurar a permanência desses alunos na escola. Como os dados demonstram, a evasão escolar, a repetência e o desempenho escolar “atingem individualmente percentuais de pelo menos 20%, representando significativos desperdícios de recursos, retenção do aluno no sistema de ensino e custos imensuráveis como problemas com auto-estima, insegurança etc” (VIDAL et al., 2003, p.74) .

Conforme Vidal et al. (2003), em 2002, constatou-se o melhoramento das taxas de promoção e de repetência no ensino fundamental com benefício no fluxo de alunos na trajetória escolar. Na 1ª série do ensino fundamental, a repetência diminuiu de 46% para 39%, enquanto, na 5ª série caiu de 34% para 23%. Entre 1994 e 2002, o número de concludentes do ensino fundamental no Brasil cresceu 67%.

Como vimos, existem vários órgãos públicos ou privados, de nível nacional ou internacional, que se preocupam em oferecer receitas e regras para uma escola pública eficaz e de qualidade. Os parâmetros de qualidade, entretanto, não são fáceis de ser exibidos.

---

<sup>175</sup> Nessa série/ciclo os alunos deveriam saber e ser capazes de, entre outras competências, localizar informações secundárias no texto, fazer a reconstrução de uma narrativa, fazer leituras de frases curtas, ter a compreensão global de pequenos textos, etc. (VITAL et al., 2003, p. 82).

<sup>176</sup> No Ceará, dados do SAEB de 1990 mostram que, nessa década, de 199 alunos que ingressavam no ensino fundamental, apenas doze haviam concluído em oito anos. O tempo médio de conclusão desse nível de ensino, que era de doze anos, vem diminuindo ano a ano, chegando em 2002 a 8,7 anos (MEC/INEP/SEEC). Segundo a Secretária da Educação do Estado do Ceará, Sofia Lerche Vieira (2004), o Ceará atingiu a universalização do ensino fundamental e, por essa razão, tende a ter problemas relativos ao desempenho educacional. Reconhece que é preciso investir muito na melhora da qualidade da educação, admitindo que, conforme o SAEB, cerca de 39% das crianças que cursam a 4ª série do ensino fundamental apresentam dificuldade de leitura.

Normalmente, a questão da qualidade é atribuída aos aspectos pedagógicos, sejam relativos a currículo, qualificação dos professores ou gestão na escola.<sup>177</sup>

O número de alunos por professor numa sala de aula é tradicionalmente apontado como um dos principais indicadores da qualidade de educação. Segundo se avalia, quanto maior essa relação, menor a possibilidade de se alcançar um ensino de qualidade. A própria Unesco elege esta relação como um indicador importante na avaliação da qualidade da escola. De acordo com recente estudo elaborado em mais de 100 países, a média de quarenta alunos por professor é elevada e negativa a uma perspectiva de qualidade.

Segundo a “Recomendação da Unesco” (1998g, p.34), o “número de alunos por turma deveria ser tal que o professor pudesse prestar atenção pessoal às dificuldades de cada aluno”, que, de vez em quando, pudesse reunir os alunos em pequenos grupos e, inclusive, tomá-los um a um, para lhes ministrar um ensino de recuperação; também deveria poder reuni-los em grande número para sessões de ensino audiovisual.

O Comitê da Unesco, no primeiro Relatório de 1970, já divulgava que nos “países em desenvolvimento” a média de alunos por professor é geralmente alta nas escolas primárias. No Relatório de 1982, conforme observado, a introdução de novos métodos e técnicas de ensino produziu reduzido impacto no tamanho da turma ou na composição do índice de alunos por professor.

Em estudo elaborado pela Unesco<sup>178</sup> com 48 países desenvolvidos ou em desenvolvimento, no qual foi possível comparar esse indicador, o Brasil apresentou a sexta maior média de alunos/professor no ensino primário, com 28,9<sup>179</sup> No ensino médio, o Brasil apresenta a maior relação (38,6) na comparação com 33 nações desenvolvidas ou ditas em desenvolvimento.

O Banco Mundial, contudo, vem sintomaticamente, conforme Leher (1998), procurando desmistificar esta relação como empecilho à qualidade, sugerindo que as turmas devem ter em média 45 alunos. Sem dúvida, o Banco está pensando na racionalidade dos

---

<sup>177</sup> Representantes do governo federal ou alguns estudiosos reportam-se, por exemplo, à questão da escola, como se suas condições físicas tivessem alcançado já um patamar adequado de qualidade. Entretanto, sabemos que esses problemas ainda não foram resolvidos, haja vista os inúmeros anexos (armazéns, antigas fábricas, casas ou prédios que são alugados para funcionar como escolas) instalados pelas prefeituras da cidade de Fortaleza ou outras cidades do Estado do Ceará.

<sup>178</sup> De acordo com Góis (2002) a própria Unesco reconhece que o Brasil paga pouco ao professor. *Folha de S. Paulo*/ANDES-SN. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/unesco>. Acesso em: 3.2.2005.

<sup>179</sup> Vale lembrar que nesse estudo a Unesco colhe dados de todas as escolas, públicas ou privadas, mas, como cerca de 90% dos nossos alunos estudam nas escolas públicas, esse dado é bastante significativo.

recursos, responsabilizando nessa relação o professor, que careceria de capacidade ou criatividade para garantir um ensino de qualidade, não obstante as adversas condições de funcionamento da escola pública.

A qualidade na educação surgiu como objetivo na Conferência de Dacar (2000) e nas *Metas de Desenvolvimento do Milênio* da ONU, foi o tema central da IV Reunião do Grupo de Alto Nível do programa Educação para Todos, realizada em Brasília (2004).

Na abertura desse evento, a autoridade máxima da Unesco, Koichiro Matsuura<sup>180</sup>, destacou os avanços conquistados no Brasil, na área da educação, como de "notável progresso" com "políticas públicas fortes", dentro de uma "estratégia concreta de inclusão social" que demonstram "ganhos expressivos". No entanto, o próprio Relatório de monitoramento da Educação para Todos, mostra que o Brasil aparece apenas na 72ª posição do *ranking* de progresso atingido entre 127 países analisados. Segundo os dados divulgados no Relatório, os 41 primeiros países do ranking estão próximos de alcançar as metas do projeto — em sua maioria nações industrializadas e em transição, como Coréia do Sul e Cingapura. No entanto, fazem parte dessa lista, países da América Latina e Caribe, como: Barbados que está 8º lugar no *ranging* global, a Argentina está na 23ª posição, Cuba ocupa o 30º e o Chile, o 32º lugar<sup>181</sup>.

Em sua receita para alcançar a qualidade na educação, a Unesco atribui que, "os aumentos de qualidade podem muitas vezes ser atingidos a custos módicos, ao alcance de países mais pobres". Presente nessa cerimônia, Lula destacou o esforço do governo brasileiro para criar e implementar ações na educação, como: o aumento de recursos para a educação no orçamento de 2005; a capacitação de professores; a iniciativa da reforma universitária, com o lançamento do Programa Universidade para Todos (que prevê a troca de isenção fiscal por vagas em instituições privadas de ensino superior) e as cotas de acesso às instituições federais de ensino superior para alunos egressos de escolas públicas. E, finalmente, para provar o comprometimento com as metas do milênio, o presidente lançou um prêmio de estímulo para

---

<sup>180</sup> HASHIZUME, Maurício. Educação para Todos? Escassez de recursos determina baixa qualidade do ensino *Carta Maior*, Brasília, 9 nov.2004. Agência de notícias, canais: educação. Disponível em: <http://agenciacartamaior.uol.com.br>. Acesso em: 15.4.2005.

<sup>181</sup>O Brasil se encontra no segundo grupo, o dos 51 países considerados próximos de algumas metas, mas longe de outras. Os últimos 35 países, como Bangladesh, Paquistão e vários da África Subsaariana, estão muito distantes de atingir as metas no prazo. Entre os 16 países da América Latina, o Brasil está em 10º no ranking. Disponível: <http://www.pnud.org.br/educacao/reportagens/index.php?id01=798&lay=ecu>. Acesso em: 5 de jul.2005.



prefeitos, governadores e organizações da sociedade civil que se destacarem na promoção da educação, a ser concedido a partir de 2006.

Em pauta, o imperativo da qualidade tornou-se o principal objetivo da Declaração de Brasília (MEC, 2004, p.1). Como afirma: “Acesso e qualidade são interdependentes, são necessidades e direitos inseparáveis e devem ser preocupações dos planos das políticas nacionais e das iniciativas internacionais de educação.” Esse propósito seria alcançado com um real compromisso político e programas de investimento bem direcionados que melhorariam a qualidade e ampliariam o acesso à educação para milhões de crianças em muitos países. Conforme a Carta de Brasília:

Uma educação de qualidade tem que facilitar a aprendizagem em termos de criatividade, valores para a cidadania democrática, e habilidades para a vida, assim como conhecimentos e habilidades cognitivas, em um ambiente seguro e favorável à aprendizagem (MEC, 2004, p.1).<sup>182</sup>

Para a UNESCO (2004, p.2)<sup>183</sup>, a definição de qualidade na educação se caracterizam por dois princípios: “o primeiro deles, identifica o desenvolvimento cognitivo dos alunos como o grande objetivo explícito de todos os sistemas educacionais. O segundo dá ênfase ao papel da educação na promoção de valores e atitudes de cidadania responsável e no cultivo do desenvolvimento criativo e emocional”. Admite que a consecução desses objetivos nos diferentes países é mais difícil de avaliar e comparar. Todavia, aponta os benefícios de uma melhor educação, que resultariam em “uma renda mais alta durante toda a vida e para um crescimento econômico mais robusto para o país, além de ajudar os indivíduos a fazerem escolhas mais informadas sobre fertilidade e outras questões importantes para seu bem-estar”. Menciona que, “as pesquisas mostram que os ganhos cognitivos advindos da educação fundamental são o fator mais importante na proteção dos adolescentes contra a infecção pelo vírus. Esses benefícios estão estreitamente associados aos níveis educacionais alcançados”. Aponta como exemplo, a redução à vulnerabilidade ao HIV/Aids.

O relatório de monitoramento da Educação para Todos de 2004 reconhece que, a qualidade na educação é um desafio até para os países desenvolvidos que levam esse

---

<sup>182</sup> Declaração de Brasília, 2004, p. 1 item 3. MEC, 10.11.2004. Disponível em: [http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/educacao\\_PIB](http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/educacao_PIB). Acesso em: 22 .3. 2005.

<sup>183</sup> UNESCO. *Educação Para Todos: O imperativo da Qualidade. Relatório Conciso*. EFA Global Monitoring Report Team c/o UNESCO, 7 place de Fontenoy 75352 Paris 07, França, 2004.

problema a sério. Desse modo, reivindica a reorientação da educação de qualidade, a qual “requer sistemas de ensino que estejam estruturados e equipados para educar os estudantes para enfrentar os desafios do Século XXI”.

E acrescenta: as reformas da educação só terão êxito na qualidade se estiverem baseadas numa visão de longo prazo, “com corpo docente motivado e bem-apoiado e uma forte liderança governamental, coordenado em parceria e sinergias com todos os parceiros no desenvolvimento”.

Conforme o próprio texto principal da EAP (2004-2007), o Brasil foi exemplar em suas reformas educacionais, mas os indicadores em relação à educação ainda precisam melhorar, pois partiram de um nível muito baixo:

O modo mais equitativo de levar mais adiante essas iniciativas seria ajudar um número maior de crianças pobres a concluir a oitava série. No entanto, para que a força de trabalho brasileiro seja mais competitiva no nível global, é necessário que mais pessoas terminem o ensino médio (BANCO MUNDIAL, 2004f, p. 32).

Em todos os congressos mundiais que se propuseram a avaliar o alcance da proposta de Educação para Todos, analisados por nós, foi constatado que o item sobre qualidade ainda não foi atingido, constituindo-se, então, em uma meta a ser cumprida até 2015.

#### **4.2 O Fundef e o Critério Custo-Aluno: Relatos, Pressupostos Básicos e Principais Controvérsias**

O critério do cálculo do custo-aluno do Fundef tem sido alvo de críticas em virtude do não cumprimento da lei ou da falta de inclusão de variáveis que dimensionem uma escola de qualidade. Há um consenso quanto à dificuldade de incluir a qualidade em fórmulas matemáticas, haja vista que o Brasil se caracteriza por uma ampla rede de ensino, com diversificações regionais muito acentuadas. Não pretendemos, no entanto, formular aqui um índice de qualidade da escola, embora isso não seja de todo um absurdo, pois tal índice não é, em hipótese alguma, estabelecido pelos órgãos oficiais responsáveis, não obstante o discurso corrente em prol de qualidade, ou de qualidade total na educação.

Raros estudos se detiveram no custo-aluno de uma escola pública de qualidade no Brasil. Nesse sentido, consideramos oportuno registrar algumas contribuições pontuais de Anísio Teixeira a respeito do financiamento da educação brasileira, nos meados dos anos 1960, quando aquele educador ressaltava a necessidade de priorizar a educação no horizonte da construção de uma nação realmente emancipadora.

Conforme Saviani (2001), o educador Anísio Teixeira é exemplo de pensador preocupado em promover as alternativas concretas na busca de melhorar a educação, apontando ser possível, no âmbito da legislação, concepção e medidas para enfrentar os desafios requeridos pela educação brasileira.

Dos estudos especiais elaborados por Anísio Teixeira (1962) referentes às *Bases Preliminares para o Plano de Educação*, destaca-se ao relativo ao Fundo Nacional do Ensino Primário para o ano 1963. Não podemos, a rigor, precisar se mencionado Fundo possuía uma abrangência maior do que o atual Fundef, em termos de redistribuição dos recursos, mas podemos expor e antecipar que se trata de um documento original, preocupado com os rumos da educação no Brasil e que define critérios em relação ao custo da educação, priorizando, sobretudo, a valorização do professor na trajetória de uma escola de qualidade.

De acordo com Anísio Teixeira (1962), compete ao Conselho Federal de Educação, nos termos do parágrafo 2º do artigo 92 da Lei de Diretrizes e Bases, elaborar, para execução em prazo determinado, o plano de educação referente a cada um dos Fundos. Para esse propósito, na concepção do Fundo e do Plano, conforme Teixeira (1962, p. 1), devemos considerar “especiais os serviços públicos de ensino e, deste modo, sujeitos a tratamento diverso daqueles que recebem os serviços públicos normais”. Para tal, devem-se estabelecer “recursos especiais, obrigatoriedade de planos periódicos e articulação entre as atividades da União, dos estados e dos municípios”.

Desse modo, segundo acrescenta Anísio Teixeira (1962, p.4), a criação dos Fundos, conforme a lei, objetiva:

Dar base e viabilidade a um plano de *assistência financeira* aos Estados e aos Municípios para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos sistemas estaduais de educação, sem prejuízo das obrigações da União já anteriormente assumidas, especialmente quanto ao ensino superior (incluído no artigo, 15 da Lei de Diretrizes e Bases de 1962).

Para Anísio Teixeira, a “doutrina incontestável da Lei de Diretrizes e Bases que a Educação Nacional repousa nos sistemas estaduais de educação” era consenso e deveria caber à União prestar assistência financeira, quando possível uma assistência técnica, e, por último, suplementar com estabelecimentos próprios, quando assim o julgar conveniente (caso do ensino superior). No referente à formação do magistério, esta “deverá ser considerada dentro das atividades de assistência técnica”.

No exame das bases que devem estabelecer o critério para o plano do Fundo Nacional do Ensino Primário, Anísio Teixeira (1962, p.5) ressalta que:

A assistência financeira da União deverá, portanto, ser exercida à luz da necessidade da população escolar de cada município. Para educar todas as suas crianças, devemos buscar avaliar o custo por aluno da educação, seja no ensino municipal, seja no estadual, naquele município.

Segundo Anísio Teixeira (1962, p.6), idealmente para se fazer uma educação de qualidade, seja na esfera do Estado ou do Município, a população deve receber “uma educação substancialmente equivalente uma à do outro, com professores igualmente competentes e igualmente pagos e as demais despesas e condições da escola apreciavelmente idênticas”. Entretanto, como reconhece Anísio Teixeira, os contrastes econômicos e sociais do País restringem a possível identidade dos níveis regionais.

Para a avaliação dos salários do professor, nos sistemas escolares, Anísio Teixeira (1962, p.6) é enfático ao:

[...] considerar as despesas de magistério como importando em 70% da despesa total, o que deixaria 30% dos recursos a serem distribuídos pela administração, pelo material didático, livros e aparelhamento, e pela construção do prédio, sua conservação e seu equipamento. Faltariam os recursos para a assistência social, compreendendo uniformes e alimentação, que deverão provir de fontes diversas da dos Fundos de Educação, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases. É evidente que outros recursos da comunidade, do Estado e da União, deverão ser mobilizados para esse fim, absolutamente essencial ao êxito do esforço educacional brasileiro, mas tais despesas não correrão pelo Fundo de Educação.

Em síntese, o custo-aluno anual seria a soma total dessas despesas ao ano distribuídas pelo número de alunos, numa média de trinta por sala. Este, no entanto, seria o custo básico do aluno para efeito de cálculo do auxílio federal, a ser dado ao Estado, mediante

convênio, para aplicação em cada Município, nos termos da carência de educação de cada um deles, na região respectiva. Assim, o quadro das despesas seria representado por: 70% do custo total da educação primária destinados ao pagamento dos salários dos professores e os 30%, além das despesas com o magistério, poderiam ser distribuídos nas percentagens seguintes: 7% para despesas de administração, 13% para despesas com livros, material didático de consumo e aparelhamento e 10% para as despesas de capital, como prédio e equipamento. Quanto ao Fundef, este designa 60% de uma cesta de 15% dos recursos definidos pela Constituição para o pagamento dos salários dos professores.

Anísio Teixeira já alertava para o fato de que a parcela de 10% do custo do ensino destinada a despesas de prédio e equipamento não seria suficiente para construção e conservação do prédio escolar. Este percentual constituiria um fundo de amortização e “os juros dos empréstimos de capital para a construção e conservação dos prédios escolares, numa política de investimento em que o papel da União pode ser fundamental”.

Em relação ao auxílio federal, conforme Anísio Teixeira (1962, p. 8), deveria ser concedido quando o Estado já tivesse cumprido os percentuais já vinculados por lei para a educação e não excederem as suas despesas. O recurso federal visa, principalmente, expandir o ensino a maior número de alunos e melhorar sua qualidade, sempre por base o custo do aluno.

No caso de expansão da matrícula, o auxílio seria o do custo total dos novos alunos; no caso de melhoria do ensino, o auxílio seria um reforço a esse custo do aluno, ajudando-se a elevação do nível e qualidade do ensino. No convênio a ser assinado, seriam fixadas as condições para o recebimento do auxílio, bem como as do empréstimo e equipamento, a ser amortizado com 10% dos recursos despendidos pelo Município, e pelo Estado no município em questão, além dos 10% do auxílio federal retido para esse fim.

Anísio Teixeira (1962, p.9) atribui um destaque especial aos salários dos professores como sendo o alicerce de uma escola de mais qualidade e comprometimento, além de definir o número de alunos por sala. Outro importante aspecto levantado pelo referido professor diz respeito à assistência ou auxílio a ser prestado pela União aos Estados e Municípios para a universalização do ensino. Assim, reforça:

O auxílio a ser distribuído a cada Estado será em 30% diretamente proporcional à população escolar em 70% inversamente proporcional à sua renda *per capita*, de modo a atuar como força de equalização dos recursos para o ensino de cada brasileiro.<sup>184</sup>

Segundo Amaral (2001), o professor Anísio Teixeira, na década de 1960, apresentou uma proposta de implantar um Fundo que garantisse recursos permanentes para o ensino primário. O diferencial de tal proposta em relação ao Fundef seria o modelo de financiamento sugerido por Anísio Teixeira, o qual estaria calcado em outros aspectos metodológicos, definindo a base dos volumes dos recursos a partir do estabelecimento do salário dos docentes.

O principal objetivo de proposta de Anísio Teixeira é a redistribuição dos recursos para a educação fundamental entre os Municípios do Estado, a partir da prefixação de um custo médio anual, nacional, do aluno. Enquanto isso, o Fundef prevê a contribuição de recursos federais para os Estados que não conseguirem, com seus próprios recursos, atingir esse custo médio nacional. Conforme Amaral (2001, p. 278), as idéias de Teixeira vão além do Fundef, principalmente no relacionado à valorização do professor, quando se preocupa efetivamente com a qualidade do trabalho docente, consoante se expressa na definição “do salário para o professor, assim como apresenta uma engenhosa articulação permanente entre as três esferas do poder público”.

De acordo com Amaral (2001), Anísio Teixeira, ao falar de financiamento do ensino primário para todos, expressa a preocupação com a desigualdade econômica e cultural entre os municípios, a qual, conseqüentemente, levaria à desigualdade dos alunos. Anísio Teixeira, portanto, não vê o aluno deslocado do seu contexto social. Para amenizar tal desigualdade, propôs, então, se fixar um “custo-padrão” da educação a ser financiado com os recursos das três instâncias públicas: União, Estado e Municípios.

---

<sup>184</sup> Segundo define nesse documento, para o ano 1963, a discriminação orçamentária do Fundo Nacional do Ensino Primário seria a seguinte: a) 75% para manutenção, expansão do ensino e sua melhoria progressiva, por convênios com os Estados e territórios, para aplicação nos Municípios, nos termos do disposto no Plano de Educação, inclusive os 10% para financiamento dos empréstimos para reconstrução e construção de prédios e os equipamentos escolares, sendo o montante de cada Estado ou território calculado em 30% diretamente proporcional à população de 7 a 14 anos e 70% inversamente proporcional à renda *per capita* do Estado ou território 75% do montante do Fundo (Cr\$ 14.250.000.000); b) 3% para concessão de bolsas de estudo a alunos a serem educados em condições especiais, por falta de escola local adequada 3% do montante do Fundo (Cr\$ 570.000.000); c) 22% para aperfeiçoamento de professores em centros federais de treinamento, incentivo à pesquisa, realização de congressos e conferências e despesas federais de administração do Plano do Fundo de Ensino Primário, inclusive a mobilização nacional contra o analfabetismo 22% do montante do Fundo (Cr\$ 4.180.000.000).

O cálculo do custo-padrão da escola primária de Anísio Teixeira vale enfatizar, toma como base o salário do professor. A preocupação maior desse educador era contar com profissionais “capazes e preparados”, cujos salários não poderiam ser inferiores a 1,5 salário mínimo (SM) regional (1,5 X SM), vigente à época, para uma carga de trabalho diário de seis horas.

Na opinião de Amaral (2001), o novo Fundef, com base nas idéias de Anísio Teixeira, teria como base para o valor do Fundo o salário do professor. Em 1964, se previu para salário do professor o valor equivalente a 1,5 vezes o salário mínimo. No entanto, conforme o referido autor, para saber o seu real valor, necessário se faz atualizar os salários para os dias de hoje.

Com base em um estudo do Dieese (2000) denominado *Salário mínimo: pouca comemoração para 1º de Maio*, em que se analisa a evolução do salário real e do PIB *per capita* mensal, a partir de 1964, Amaral (2001) faz a relação do salário mínimo real e do PIB *per capita* mensal, a evolução do ano 1964 (ano do estudo de Anísio Teixeira) e até 1998 (estudo do Dieese), e indica que, apesar do PIB brasileiro ter crescido de R\$ 211,36 para R\$ 498, 49, o salário mínimo caiu de 92,49% para 26,55% do PIB *per capita* mensal. Segundo deduz, se quiséssemos fazer um novo Fundef com base nos estudos de Anísio Teixeira, teríamos de trabalhar com um salário mínimo compatível com o crescimento econômico do País e colocá-lo como paridade nacional para o financiamento da educação. Considerando o salário mínimo no valor de R\$ 461,00 (92,49 x R\$ 211,36- ano 1964), teremos um valor para custo anual de 491,43, obtido a partir da expressão (1,0660 x S.M).

Conforme Amaral (2001, p 288), há uma semelhança quanto à metodologia das duas abordagens, o Fundef e a proposta de Anísio Teixeira, na definição dos recursos destinados ao ensino fundamental (primário) obrigatório. Todavia, para além das semelhanças, existem diferenças marcantes em relação a aspectos importantes. Na proposta de Anísio Teixeira, o cálculo do custo-aluno parte da definição do salário do professor, “expressando-se aí uma preocupação real com a qualidade do ensino sem se preocupar inicialmente com o volume total de recursos a ser aplicado”. Já o Fundef define o custo-aluno/ano a partir de um volume de recursos predefinidos. Em sua proposta, Anísio Teixeira não se limita ao volume total de recursos a ser aplicado no ensino primário obrigatório. Os defensores do Fundef apontam este limite obrigatório de 15% dos recursos destinados à educação no ensino fundamental como a grande mudança na política de financiamento da

educação brasileira. Anísio Teixeira também prevê a obrigatoriedade, entretanto, a base dos recursos, na sua concepção, é mais ampla, não se limitando a determinados impostos.

Sua proposta inclui ainda a constituição de Conselhos de Educação, com a composição legal e autonomia administrativa; ou seja, os recursos financeiros seriam gerenciados por esses conselhos sob a forma de fundos de educação, nacional, estadual e municipal. O Conselho de Educação deverá ser forte e possuir poderes para controlar a aplicação de recursos do Fundo e não apenas como instrumento de fiscalização.

Por idealizar uma educação para toda a sociedade, a proposta pensada por Anísio Teixeira fundamenta-se no levantamento da população, cuja faixa etária escolar deveria estar efetivamente matriculada, ao contrário de se ater somente ao número de matrículas como faz o Fundef.

Os valores obtidos como gasto por aluno ao ano pela abordagem imaginada por Anísio Teixeira não são muitos maiores dos que os definidos pelo Fundef. Todavia, se diferenciam substancialmente ao evidenciarem o grau de paridade com que a educação deveria ser tratada pelas autoridades governamentais, em relação aos demais setores da economia. O Fundo seria, portanto, permanente, ao contrário do caráter temporário do Fundef.

Nesse contexto, Amaral (2001) defende a utilização de um novo Fundef com base nas idéias de Anísio Teixeira. Isto significaria um acréscimo no cálculo do custo-aluno e nos recursos destinados ao ensino obrigatório de melhor qualidade, mediante uma real valorização do magistério.

Voltando à nossa discussão sobre o Fundef, reafirmamos nossa argumentação quanto aos gastos com educação do governo brasileiro que a inclui num âmbito mais fiscal do que social. Por este motivo as alternativas de melhorar a qualidade na escola acabam privilegiando o aspecto da gestão,<sup>185</sup> ao invés de aumentar os recursos na superação das carências ou déficits da escola pública. Outrossim, o Brasil e os demais países periféricos estão cada vez mais amarrados às condições impostas pelos organismos internacionais. Qualquer saída nesse sentido será limitada às restrições estruturais do capitalismo em crise.

---

<sup>185</sup> No Ceará, o Programa Pró-Gestão atua nesse sentido, qual seja, oferecer capacitação ao núcleo gestor da escola pública no intuito de dar subsídios a esses trabalhadores da escola para administrar com maior eficiência os recursos da escola, seja nos aspectos financeiro, humanos, patrimonial e institucional. Acredita-se que, uma vez preparados e conscientes do seu papel, a escola possa melhorar sua qualidade. Ao gestor se coloca a opção de gerir com eficiência e eficácia, com vistas a atender o cidadão. O Programa pretende oferecer ao núcleo gestor da escola a capacidade de elaborar projetos para a escola, usando a criatividade e a coletividade.



Segundo aponta Melchior (1997), algumas questões atualmente decidem o mínimo do custo-aluno para a educação. A primeira se refere à condição de os serviços públicos e, no caso da educação, dependerem da estabilidade no fluxo de recursos financeiros, principalmente em relação aos pagamentos dos salários. A solução seria a seguinte: uma vez fixado um patamar do fundo para os salários dos professores, independentemente do decréscimo na arrecadação dos recursos, não poderão os salários retroagir ou diminuir. A segunda questão é que o mínimo fixado pelo Fundo, em tese, deveria se elevar gradativa e continuamente, mesmo porque a inflação persistirá e os salários devem, portanto, ser reajustados. Para Melchior (1997, p. 11), a fixação do custo mínimo:

[...] é o fator-chave da constituição dos fundos. Ele dependerá dos recursos orçamentários federais que são condicionados primeiramente por estimativas e, depois, pela efetiva arrecadação dos impostos. Em princípio, o mínimo ficará condicionado ao desempenho da economia. Como o país está submetido a um rígido programa de estabilização que visa fazer a inflação declinar cada vez mais, a atividade economia está controlada e poderá decrescer, afetando a arrecadação de impostos e o mínimo fixado.

Melchior (1997, p. 12) também questiona se o custo mínimo por aluno está diretamente relacionado com a qualidade do ensino. “Em princípio, existe a idéia de que a elevação do custo *per capita* também eleva a qualidade do ensino. Em outras palavras, quanto mais se gasta em educação, mais qualidade do ensino se enseja.”

Todavia, segundo alerta o referido autor, no caso do Brasil, essa problemática deve ser vista com cautela. A partir da reforma tributária de 1998, os Estados e Municípios passariam a dispor de mais recursos financeiros para os serviços públicos e, por sua vez, de mais capacidade para melhorar a qualidade da educação. No entanto, isto não se verificou, pois os Estados e Municípios, com algumas exceções, utilizam sua máquina burocrática como instrumento politiquero, como atestam os inúmeros casos do uso irregular dos recursos do Fundef, divulgados pela imprensa em geral.

Como participante do processo de discussão do Programa de Valorização do Professor, ainda na gestão do ministro Eduardo Portela, Melchior (1997), defende que esse Programa não deveria ser paternalista, e simplesmente aumentar os salários dos professores, mas que se exija uma contrapartida entre o governo e os professores na melhora da capacitação dos professores. O governo ofereceria cursos de reciclagem e aperfeiçoamento e os professores, principais agentes da qualidade do ensino, teriam os seus salários elevados

gradativamente. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 14/96 nada acrescentou sobre a melhoria da qualificação dos professores.

Apesar da Lei do Fundef fazer a diferenciação entre o custo-aluno por série, zona rural e escola especial, não se define o custo-aluno em termos de qualidade e equidade, ressaltando na LDB, no artigo 60, parágrafo 4º do ADCT e na Emenda nº 14/96.

Para avaliar o custo mínimo por aluno, a CNTE parte do critério de inclusão da inflação, embora este não seja determinado por lei. Se considerar, por exemplo, a correção dos valores do Fundef de julho de 1995 a julho de 2002, somando-se ao IPCA acumulado até dezembro de 2001, e estabelecendo a previsão de uma inflação de 2% até julho de 2002, chegar-se-ia a um aumento de 60%. Ora, aplicando-se 60% ao valor mínimo de R\$ 300,00 de 1995, teríamos R\$ 480,00, uma quantia bem superior aos valores mínimos válidos para 2002, que são de R\$ 418,00 e R\$ 438,90.

Para o ano 2002, a CNTE previa uma receita total para o Fundef nos Estados e nos Municípios na ordem de R\$ 21,5 bilhões e uma matrícula total de 32 milhões de alunos no ensino fundamental público. Esse montante resultaria em um valor mínimo médio de R\$ 671,87, que se desdobraria em R\$ 655,08 para os alunos de 1ª a 4ª séries e R\$ 688,66 para os alunos de 5ª a 8ª, estabelecendo, portanto, a atual diferenciação de 5% entre esses níveis do fundamental.

Desse modo, a União teria de gastar em 2001 não os R\$ 500 milhões,<sup>186</sup> que repetiu em 2002, mas aproximadamente uma soma de R\$ 3 bilhões em complementação para pelo menos quinze Estados mais carentes: Pará, Maranhão, Ceará, Bahia, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Rondônia e Amazonas não se restringindo apenas aos estados do Pará, Maranhão, Ceará, Bahia, como vem ocorrido desde 1998.

A contenção de despesas e a restrição ao ensino fundamental com abrangência maior no Nordeste demonstram a lógica da política do Fundef, limitada a um Fundo. Esta especificidade está inserida em um parâmetro de seletividade das políticas públicas sugeridas pelo Banco Mundial, que orientam as políticas sociais admissíveis para o mundo subdesenvolvido.

---

<sup>186</sup> Maria José Rocha Lima. Assessora Técnica da Liderança do PT na Câmara dos Deputados. Brasília, 16 de Abril de 2002. Disponível em: <http://www.pt.org.br/assessor/FundefEvolucaoAluno>. Acesso em: 7.1.2005.

De acordo com Monlevade e Ferreira (1997, p.17), o Fundo apresenta uma dimensão maior no referente ao entendimento da política estatal: [...] o Fundef, na concepção e na prática, nada mais parece ser que um mecanismo de ajuste do MEC, subalterno à política econômica de um Governo Federal submisso à voracidade do capital globalizado.

Ao selecionar determinada política social, especificamente para a educação, o Estado não está apenas oferecendo os direitos devidos à população, mas também cumprindo a função de combater os conflitos no processo de integração e manutenção da força de trabalho, assim como motivando a classe trabalhadora ao modelo de trabalho assalariado.

Podemos constatar, inicialmente, que essa sistemática de financiamento, embora seja uma política nacional, e, principalmente, uma política localizada no Norte e Nordeste do Brasil. Na cidade de São Paulo, a inferência da política do Fundef é quase irrelevante, haja vista que sua arrecadação viabiliza a regularidade das fontes de financiamento à educação. Como exemplo, podemos citar a recente implantação do Centro Educacional Unificado (CEU).

O CEU é um sistema educacional integrado por meio do qual os alunos passam o dia todo na escola. Estes, além de estudar e se alimentar, praticam outras atividades como: esporte, dança e música, e recebem uniformes, mochilas, sapatos e material escolar. De acordo com o discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião da inauguração deste sistema, tal projeto “revoluciona a educação”, fazendo uma escola de qualidade que outros Estados e o governo federal também podem fazer.<sup>187</sup> Do discurso do Presidente, ressaltamos:

[...] o uniforme, para uma criança pobre vir para a escola, é dar a essa criança o primeiro princípio da cidadania, para ela vir bem vestida à escola. Porque isso é o princípio elementar da igualdade entre as crianças numa escola. [...] Não estava na cabeça dessas mulheres, mães dessas crianças, um dia poder dançar balé, não estava muito menos tocar violino[...]. Está dando a essas crianças a chance delas amanhã poderem provar que o que povo pobre deste país precisa é apenas de uma oportunidade na vida. Inaugura não só uma escola, inaugura um padrão de decência, um padrão de respeito, inaugura, na verdade, um novo jeito de tratar as pessoas neste país. Porque era muito mais fácil gastar esse dinheiro em outro lugar, mas você (Marta Suplicy) veio gastar aqui.

---

<sup>187</sup> Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva elogiando a iniciativa da prefeita de São Paulo, Marta Suplicy, pela implantação do Centro Educacional Unificado em Guaanazes, Zona Leste na capital Paulista, inaugurado em 1.8.2003. *Diário do Nordeste*, Fortaleza, 2.8.2003, p. 6.

No Estado do Ceará<sup>188</sup> foi assinado um convênio do governo com o Ministério da Educação via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para repassar R\$ 7 milhões para a educação básica dos municípios de Aratuba, Ibicuitinga, Icapuí e Jati. Estes municípios fazem parte do Projeto Escola Básica Ideal. A experiência no Ceará é um projeto-piloto que se pretende entender para mais 29 municípios. De acordo com o Ministro da Educação, Tarso Genro, o convênio visa garantir a construção, ampliação e aquisição de equipamentos para as unidades escolares, além de transporte escolar, acesso à rede de bibliotecas, ao sistema de telecomunicações e à rede internacional de computadores. Para participar do convênio, os municípios precisam preencher as seguintes exigências: ter até 15 mil habitantes, possuir Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo e se comprometer com a melhoria da educação, em zelar o analfabetismo e promover a nucleação das escolas. Conforme a Secretaria da Educação, Sofia Lerche, para a escolha dos municípios, foram observadas “realidades diferentes, um da praia, outro da serra, do sertão central e outro do sul do Estado. Todos têm o selo Unicef 2002”. Acrescenta: “O nosso compromisso é com a qualidade do ensino”.

Diante do exposto, o cenário apresentado mostra o quanto a educação pública de qualidade constitui uma realidade distante da população carente. O simples atendimento aos direitos subjetivos da criança e do adolescente institucionalizado na Constituição e no Estatuto da Criança, no âmbito local, torna-se uma revolução na educação.

#### 4.2.1 A definição do custo-aluno mínimo do Fundef

Um dos problemas mais graves do Fundef é a definição do custo mínimo por aluno, limitado à simples divisão dos recursos subvinculados ao número de alunos matriculados no fundamental.

---

<sup>188</sup> Convênio assinado no dia 26.5.2003 pelo governo do Ceará e MEC. *Diário do Nordeste*. Fortaleza, Ceará. Caderno Cidade. Quinta feira, 27.5.2004, p. 11.

De acordo com a posição da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)<sup>189</sup> acerca do valor mínimo anual aplicado no Fundef, a União não cumpre a lei em relação à fórmula para o cálculo do valor mínimo (artigo 6º da Lei nº 9.424/96). O propósito da União, todavia, é claro, pois, ao definir um valor mais baixo do custo-aluno, estaria reduzindo sua complementação aos Estados e Municípios que não atingirem esse valor.

Segundo Oliveira e Adrião (2001), as premissas do Fundef estariam baseadas na previsão de um “padrão de qualidade” para todos os brasileiros, nos termos da declaração do direito à educação, incorporados à Constituição de 1988. Alicerçado nestes dispositivos, o governo reinterpreta a lei e implanta o Fundef como um valor mínimo de gasto por aluno, enquadrando as metas de qualidade. Todavia, conforme aponta a análise de Oliveira e Adrião (2001, p.108):

Inverte-se o processo. Não se parte da discussão do que seria o ensino de qualidade e em seguida discute-se o montante de recursos necessários para atendê-lo, mas do montante de recursos disponíveis no momento. Dessa forma, não estamos tratando de um custo-aluno necessário para garantir um padrão de qualidade, mas o “gasto” possível nas condições atuais é a referência para definir o padrão de qualidade ou uma suplementação de caráter redistributivo por parte da União, desde que a esfera recebedora esteja aplicando corretamente seus recursos financeiros em educação (OLIVEIRA ; ADRIÃO, 2001, p.108).

Paradoxalmente, contudo, a descentralização imposta pela Lei do Fundef resulta no não cumprimento do critério do cálculo da complementação para o custo mínimo por aluno a ser realizado pela União, quando o Estado ou Município não alcançar esse valor mínimo. Conforme Davies (2001), se o governo federal tivesse cumprido a lei, teria beneficiado, já em 1998, os estados na ordem de 2 bilhões e não apenas R\$ 486,6 milhões. Com uma complementação bem inferior às necessidades educacionais da população brasileira, a participação da União se torna incrivelmente ilegal, e o Fundef apenas mais um paliativo na diminuição da miséria dos recursos educacionais dos municípios e estados mais pobres do Brasil, sobretudo do Nordeste.

Consideramos da maior relevância destacar, aqui, que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em janeiro de 2003, constitui em seu primeiro mês de mandato, por meio da Portaria nº 71, de 27.1.2003 e nº 212, de 14.2.2003, um grupo de trabalho para

---

<sup>189</sup> A CNTE divulgou o texto Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento Básico e do Magistério, referente às posições da CNTE sobre o Fundeb que foram aprovadas em caráter de resoluções na 2ª Plenária Intercongressural da CNTE, realizada nos dias 4 e 5 de setembro de 2004, em Valparaíso, Goiás. Disponível em: [www.cnte.org.br/Fundef](http://www.cnte.org.br/Fundef). Acesso em: 2.11.2004

formalizar um *Estudo sobre o valor mínimo do Fundef*,<sup>190</sup> cujo objetivo era apresentar, para 2003, propostas relacionadas à fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano do Fundef.

O documento descreve detalhadamente a composição e o conjunto de critérios operacionais básicos do Fundef, considerando: i) critérios de fixação adotados na evolução do valor mínimo nacional, entre 1998 e 2002; ii) interpretações e questionamentos legais; iii) alternativas de evolução e aperfeiçoamentos.

Sobre os critérios de fixação do valor mínimo por aluno/ano, o referido documento parte da própria Lei do Fundef. De acordo com a Lei nº 9.424/96, parágrafo 1º artigo 6º,

o valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no parágrafo 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no artigo 2º, parágrafo 1º, incisos I e II.

Nesse entendimento, foi definindo para o exercício de 1997 o “valor mínimo, por aluno, de R\$ 300,00 (trezentos reais), nos anos subseqüentes serão definidos tendo como limite o ano 197 e a relação entre a receita e número de alunos”.

De acordo com o documento *Estudo sobre o valor mínimo do Fundef* (MECb,2003), os critérios do custo-aluno deveriam prevalecer por cinco anos (considerados a contar da promulgação da Emenda Constitucional nº 14, portanto, até setembro de 2001), a partir do qual deveria o valor aluno corresponder ao valor padrão mínimo de qualidade do ensino, conforme estabelecido no parágrafo 4º, artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos seguintes termos:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, as suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

Desse modo, segundo consta no Relatório, o valor mínimo adotado para efeito dos repasses do Fundef obedece a dois critérios distintos de fixação:

---

<sup>190</sup> Relatório Final: *Estudo sobre o valor mínimo do Fundef*. Ministério da Educação. Grupo de trabalho (Portaria nº 71, de 27.1.2003 e nº 212, de 14.2.2003. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 20.3.2004.

- Na primeira etapa (de 5 anos do Fundo, concluída em 2001) o valor referencial a ser considerado se baseia no conceito de capacidade de gasto por aluno, calculado a partir do montante de recursos formadores do Fundo, no propósito de identificar a capacidade de despesas anuais por aluno, a serem realizadas com os recursos gerados.

- Na segunda etapa (a partir de 2002) o valor mínimo deveria corresponder ao custo-aluno-qualidade, com padrão definido em função da variedade e da quantidade mínima de insumos por aluno, indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem (Art. 4º, IX, da LDB)

Embora o duplo caráter de critérios adotados pelo Fundef tenha sido constatado pela equipe que assessora o atual governo, passados dois anos do governo Lula e mais de um ano após esse Relatório ser divulgado, foi aprovada em 29.3.2005 a Proposta de Emenda Constitucional que prevê a criação do Fundeb como o novo Fundo para financiar a educação básica.

O primeiro critério, analisado pelo Relatório, baseia-se na relação “receita/número de alunos, e define o limite mínimo, calculado a partir da relação entre o montante da receita total do Fundef e o número de alunos, previsto no parágrafo 1º, artigo 6º da Lei nº 9.424/96 como sendo o valor referencial a se considerar para efeito de fixação do valor mínimo por aluno/ano do Fundef, de modo que o valor não seja inferior àquele limite mínimo. O referido Relatório (MEC, 2003b, p. 8), todavia, aponta duas interpretações do texto legal a serem consolidadas:

- a primeira, até então defendida e adotada pelo MEC, repousa no entendimento de que esse cálculo deve levar em conta a receita e o número de alunos em cada estado isoladamente, por ser o Fundo de âmbito estadual, sem intercomunicação com outro estado. Tal interpretação resulta no cálculo, de 27 valores *per capita* distintos (26 Estados e um Distrito Federal), sendo o valor mínimo nacional fixado, a critério do Governo Federal, em valor intermediário, entre o menor e o maior dos 27 *per capita*s calculados, de sorte que haja uma melhoria em relação *per capita* do Estado com valor mais baixo;

- A segunda, defendida pelo Ministério Público e órgãos de controle externo e interno (Tribunal de Contas da União e Secretaria de Controle), UNDIME, CONSED, CNTE, dentre outros, consiste no entendimento de que o cálculo do limite mínimo deve tomar como base a receita total do Fundef e o nº de alunos de todos os Estados e Distrito Federal, conjuntamente. O valor médio nacional resultante seria o valor referencial a ser observado na definição do valor mínimo nacional, não sendo permitida a adoção de valor inferior a esse valor médio calculado nacionalmente.

A primeira interpretação dada pelo MEC sobre o cálculo do custo-aluno apresenta como propósito a redução da complementação em valores da União aos Estados carentes, tendo em vista que o governo define por baixo o custo-aluno, e é cada vez menor o número de Estados que não alcançam esses valores mínimos. Conseqüentemente menor é o compromisso da União com a educação básica.

Quanto à interpretação do Ministério Público, Undime, Consed, CNTE, entre outros, o custo-aluno deveria tomar como base a receita total do Fundef em relação ao número de alunos de todos os Estados, o que a tornaria maior e beneficiaria um maior número de Estados.

Ainda segundo constata o Relatório, os critérios de diferenciação no custo-aluno, só passaram a ser cumpridos a partir de 2000, embora de modo parcial, na seguinte forma: i) foram estabelecidos para alunos atendidos nas escolas rurais; ii) foram definidos apenas dois valores distintos: um para o segmento da 1ª a 4ª séries e outro para o da 5ª a 8ª e educação especial, admitindo uma equivalência de custos da educação especial com os do ensino regular de 5ª a 8ª séries; iii) o diferencial de custos estabelecido em 5% entre os dois valores fixados não foi respaldado por um necessário e criterioso estudo de custos capaz de justificá-lo, e este foi adotado somente a partir do ano 2000.

O Relatório divulga, conforme a tabela 3, a comparação ente a receita do Fundef, o crescimento do PIB, o número de alunos e o respectivo valor *per capita*.

TABELA 3 – Crescimento do PIB, Receita do Fundef, nº de Alunos e Valor *per capita* – 1998/2002

Ano	PIB (Valores Correntes)		Receita do Fundef (Valores Correntes)		Alunos do Ensino Fundamental		Valor <i>per capita</i> /ano (A/B)	
	Valor R\$ milhões	Cresc. (%)	Valor R\$ Milhões (A)	Cresc. (%)	Quantidade (B)	Cresc. (%)	Valor (R\$)	Cresc. (%)
1997				-	30.535.072	-	-	-
1998	914.188,9		12.933,0	-	32.380.024	6,0	423,55	-
1999	963.868,5	5,4	14.671,5	13,4	32.844.682	1,4	453,10	7,0
2000	1.086.699,9	12,7	17.352,5	18,3	32.591.935	(0,8)	528,32	16,6
2001	1.184.768,8	9,0	19.729,0	13,7	32.152.070	(1,4)	605,33	14,6
2002	1.336.723,0	12,8	22.825,9	15,7	-	-	709,93	17,3
	<b>Acumulado</b>	<b>46,0</b>		<b>76,5</b>	-	<b>5,3</b>	-	<b>67,6</b>

Fonte: Estudo sobre o *valor mínimo do custo-aluno*. Baseado no PIB (Banco Central), sendo o valor de 2002 estimado, e na Receita do Fundef (SIAFI) e alunos.



Segundo se constata, o aumento de 76,5% na receita do Fundo, associado ao crescimento de 5,3% nas matrículas, fez o valor *per capita* (aluno/ano) crescer 67,6% entre 1998 e 2002, enquanto o valor mínimo fixado evoluiu apenas 42,1%, equivalente ao Índice de Preço ao Consumidor e Atacado (IPCA). Embora o crescimento do Fundef se mostre significativo (76,5) em relação ao próprio PIB, a título de ilustração, se compararmos o último ano de 2002, quando ocorre o maior acréscimo do Fundef (15,7) com o PIB do mesmo ano, verificaremos que este participa somente com 1,7%. Devemos, no entanto, ressaltar que a comparação desses indicadores é feita levando em conta os valores correntes, os quais não incluem os efeitos da inflação.

Quanto ao cálculo do custo-aluno, é feito pelo Censo Escolar anterior, ou seja, os alunos do ensino fundamental matriculados no ano anterior. Esta medida por si só pode traduzir-se numa redução do custo-aluno, que não acompanha o crescimento do número de alunos. Segundo alguns estudos sugerem, o custo-aluno mais coerente deveria ter como referencial de cálculo a inclusão das estimativas de novas matrículas.

A respeito do cumprimento da lei em relação à qualidade, o Relatório cita medidas adotadas pelo Tribunal de Contas da União. Este, por meio da Decisão nº 620, de 8.9.1999, determinou:

[...] que o MEC adote as providências necessárias, no sentido de que os critérios previstos no & 2º, art. 2º, da Lei nº 9424/96 – diferenciação de custo por aluno e na alínea “B”, § 2º, art. 2º, do Dec. 2.264/97 – estimativa de novas matrículas – sejam observadas no cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundef (MEC, 2003b, p. 7-8).

Na opinião do MEC, é tecnicamente impraticável a inclusão do critério de estimativa de novas matrículas. Com base em estudos e análises destinados a estimar a matrícula inicial de alunos das redes municipais por município, justificou-se que estes incorreram “em erros que certamente serão maiores do que se utilizarmos a matrícula registrada no censo escolar do ano anterior, que pode ser considerada, também uma estimativa”. (MEC, 2003b, p.7-8).

Para o MEC, a utilização de um modelo parametrizado apresenta dificuldades técnicas de execução, corre o risco de torná-lo complexo para abranger todas as variáveis ou

de ser simples demais e não considerar fatores importantes capazes de influenciar o número de alunos matriculados. O Ministério chama também a atenção para a existência de variáveis possíveis de ser incluídas nesses modelos, como, por exemplo, a população por idade ou faixa etária, as migrações de populações, etc. Estas são certamente variáveis que determinariam ou influenciariam a matrícula escolar, mas não estão disponíveis. É preciso, portanto, considerar estimativas para elas. Isto, por sua vez, poderia aumentar o erro final da estimativa da matrícula.

Desse modo, o MEC defende as matrículas do ano anterior como a melhor referência para o cálculo dos coeficientes da distribuição dos recursos do Fundef, diante das dificuldades técnicas já apontadas nos estudos mencionados.

Segundo o citado grupo de trabalho do governo Lula que elaborou este estudo, a argumentação técnica alegada pelo MEC em relação à estimativa de novas matrículas é aceitável, principalmente em decorrência do comportamento de crescimento negativo apresentado pelas matrículas do ensino fundamental a partir de 2000. Por isso, em concordância com o MEC, esse Relatório recomenda uma adaptação da norma legal à realidade presente, para evitar situações passíveis de infringi-la.

Adverte também que o MEC não prioriza a realização de um estudo técnico capaz não apenas de identificar a diferenciação de custos existentes, mas também de avançar e definir um valor por aluno correspondente ao um padrão mínimo de qualidade do ensino, definido nacionalmente na forma já estabelecida pela Emenda Constitucional nº 14/96 e pela Lei do Fundef.

Em forma de tabela, o Relatório compara tanto o valor mínimo nacional do Fundef como o valor praticado por este para mostrar as distorções visíveis na própria lei, como exposto na tabela a seguir.

TABELA 4 – Comparativo entre o Valor Mínimo Nacional do Fundef  
(valor médio x valor praticado)

ANO	VALOR MÍNIMO NACIONAL (R\$)						COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO (R\$ milhões)			
	MÉDIA NACIONAL			PRATICADO					Diferença	
	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries e educ. especial	nº de Estados a serem beneficiados pela União	1ª a 4ª série	5ª a 8ª séries e educ. esp.	nº de Estados com compl. União	Com base no valor médio nacional (A)	Com base no valor praticado (B) (*)	(A-B)	% B/A
1998	418,78	418,78	17	315,00	315,00	7	2.060,60	486,70	1.573,90	23,6
1999	453,10	453,10	15	315,00	315,00	8	2.590,70	580,00	2.010,70	22,4
2000	511,35	536,91	14	333,00	349,65	5	3.128,00	485,50	2.642,50	15,5
2001	585,38	614,65	15	363,00	381,15	4	3.507,60	391,60	3.116,00	11,2
2002	685,66	719,95	12	418,00	438,90	4	3.913,50	496,20	3.417,30	12,7
		<b>Total</b>					<b>15.200,4</b>	<b>2.378,7</b>	<b>12.760,4</b>	<b>15,6</b>

Fonte: Tabela extraída do Relatório: *Estudo sobre o valor mínimo do Fundef*. Ministério da Educação. Grupo de Trabalho (Port. nº 71, de 27.1.2003 e nº 212, de 14.2.2003, p. 8).

Conforme mostram os dados da tabela 4, ao longo dos anos vem diminuindo o número de Estados beneficiados com a complementação da União, no referente ao Fundo. A participação da União no financiamento do ensino fundamental via Fundef, foi reduzida em 14,5%, caindo de R\$ 580,00 milhões em 1999 para R\$ 496,20 em 2002.

Consoante o Relatório, essas duas interpretações geram resultados diferentes para o valor mínimo nacional por aluno/ano, com reflexo direto no maior ou menor valor da complementação da União ao Fundo.

Tais resultados vão ao encontro das análises de alguns autores, entre eles, Davies (2001), ao afirmarem que a União, quando definiu a função do Fundo como um simples retribuidor de recursos, aliado a um custo-aluno muito baixo, está se ausentando da responsabilidade de investir no ensino básico, amparada pela Lei do Fundef, a qual a legitima a participar cada vez menos desse processo.

O Relatório do MEC (2003b, p.10) é enfático na conclusão de que as contribuições da União decresceram desde a implantação do Fundef:

Simulações sobre o valor mínimo nacional, calculadas a partir desse valor médio nacional, demonstram que a Complementação da União seria da ordem de R\$ 2,0 bilhões em 1998, evoluindo-se progressivamente até alcançar cerca de R\$ 3,9 bilhões em 2002, caso tivesse sido adotado esse critério de fixação do valor mínimo. Tais valores significariam o repasse de recursos federais no âmbito de 17 Estados em 1998, cerca de 15 entre 1999 e 2001 e 12 em 2002 (média de 14,6 Estados no período).

Portanto, como evidenciam os dados a diferença entre a complementação calculada com base no valor médio e a complementação efetiva realizada contabiliza uma soma considerável de R\$ 12,7 bilhões entre 1998 e 2002.

Nesse mesmo Relatório (MEC, 2003b, p.11) consta a interpretação do critério legal adotado pelo MEC, contestada em outubro de 1999, pois no entendimento do Ministério Público de São Paulo é

Procedente a interpretação do critério adotado pelo MEC para fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano, que impetrou uma Ação Civil Pública contra a União, com o objetivo de fazer com que o valor mínimo fosse fixado tomando-se como referencia o valor médio nacional por aluno/ano, adotando-se a receita do Fundo e o número de alunos do País, na aplicação da fórmula prevista § 1º, art. 6º, Lei nº 9.424/96.

De acordo com esse Relatório, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Decisão nº 871, de 17.07.2002, determinou ao MEC, de forma *diferente*, não apenas o cumprimento do critério do valor mínimo, acima da média nacional, calculado pela fórmula prevista no §1º, artigo 6º, da Lei nº 9.424/96, mas que o

*Adote urgentemente, uma vez que o prazo estabelecido no parágrafo 4º do art. 60 da ADCT já está esgotado, as providências necessárias de modo a permitir que a União estabeleça, em colaboração com os Estados, DF e municípios (art. 74 da Lei nº 9.394/96 – LDB), o Padrão Mínimo de Qualidade de Ensino e passe a calcular anualmente o custo correspondente a esse padrão mínimo, em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 74 da LDB.*

A União recorreu da decisão do TCU com base em documentos técnicos, já citados, elaborados pelo MEC e comprobatórios da inviabilidade da apreciação de outra

fórmula de fixação do custo-aluno. Hoje, essa ação encontra-se em curso na Justiça Federal, em São Paulo.

A determinação do TCU, segundo o Relatório, vai além da aplicação de uma fórmula matemática que permita o cálculo de um valor referencial mínimo, mas que alcance o valor referencial cujo critério seja a qualidade do ensino, conforme prevêm a Constituição Federal e a LDB. Na ocasião, o TCU pedia a urgência na definição do valor necessário de um padrão mínimo de qualidade do ensino e que se substitua, imediatamente, o valor mínimo nacional por aluno/ano, no formato na Lei do Fundef, cujo prazo expirou no final de 2002.

Sobre a definição de um valor mínimo na adoção de uma fórmula matemática de cálculo do referencial, o Tribunal de Contas da União recomenda que o MEC

[...] adote providências, no sentido de ser novamente discutida com o Congresso Nacional a questão do cálculo do valor mínimo nacional por aluno, por meio de Projeto de Lei ou de Medida Provisória, de forma a compatibilizar o valor da complementação nacional com as condições financeiras da União.

Segundo aconselha o Tribunal de Contas da União, não se deve apenas buscar uma melhor forma de aplicação da fórmula do valor mínimo nacional para o Fundef, mas a realização de um “criterioso e abrangente estudo técnico que permita ao MEC identificar o custo mínimo por aluno capaz de assegurar ensino de qualidade”.

Ainda conforme o TCU adverte, enquanto não se define o custo-aluno de qualidade, a União possui a obrigatoriedade de cumprir, na forma da lei, denominado critério provisório do custo-aluno, estabelecido no artigo 6º da Lei do Fundef, cuja efetivação está sendo burlada pelo governo federal, desde o governo FHC.

Aqui vale resgatar a metodologia de cálculo do coeficiente de distribuição e da receita anual utilizada pelo Fundef. Os valores devidos a cada estado e a cada Município são calculados levando-se em consideração o montante de recursos do Fundo no âmbito de cada Estado e o número de alunos do ensino fundamental (regular e especial) atendidos pelo Estado e pelos Municípios, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior realizado pelo MEC.

De acordo com o *Manual de orientação* do Fundef (2004, p. 9), em 1998 e 1999, os coeficientes de distribuição dos recursos foram definidos em consonância com o total de

alunos do ensino fundamental regular. A partir do exercício de 2000, o critério de definição foi modificado. Atualmente o cálculo realizado vem tomando como referência:

- O quantitativo de matrículas no ensino fundamental regular (1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries) e na modalidade educação especial;
- O valor mínimo nacional por aluno/ano, diferenciado para os segmentos da 1ª a 4ª e da 5ª à 8ª séries do ensino fundamental regular e todas as séries do ensino fundamental na modalidade especial, e
- O diferencial de 5% entre o valor por aluno/ano a ser considerado para o segmento da 5ª a 8ª séries do ensino fundamental regular e todas as séries da educação especial, e o da 1ª a 4ª séries do ensino fundamental regular.

Assim, conforme o atual *Manual de orientação* do Fundef, o cálculo do custo-aluno apresenta modificações referentes às especificidades relativas aos níveis do ensino de 1ª a 4ª, de 5ª a 8ª séries e educação especial em que se considera o diferencial de 5%. Na verdade não há uma modificação estrutural do custo-aluno. Mantém-se o definido por lei, o qual prevalece à base do custo mínimo ditado por medida provisória para completar possíveis custos-alunos de Estados que não alcancem esse limite.

### **4.3 A Redistribuição de Recursos como Função do Fundef**

O Fundef, é justo enfatizarmos, fundamenta-se numa lei específica e como tal não pode representar o instrumento de transformação do quadro da educação, pois trata-se de uma lei de redistribuição de recursos e não de incorporação de novos recursos no sistema educacional como um todo. Entretanto, o governo atribui a este Fundo uma autonomia de recursos suficientes para garantir um padrão mínimo de qualidade na escola, até hoje indefinida.

Conforme o divulgado no primeiro balanço do Fundef (2000), as regiões Norte e Nordeste absorveram mais de dois terços do ganho líquido dos recursos obtidos pelas redes

municipais de ensino. Nos municípios nordestinos, constatou-se crescimento real de 89% nas receitas destinadas ao ensino fundamental e de 47% na região Norte, somando um ganho líquido de R\$ 857 milhões e R\$ 123 milhões, respectivamente.

Segundo o governo federal, o total de recursos do Fundef em 1998, ano da sua implantação, foi de R\$ 13,20 bilhões. Nos três últimos anos evoluiu de R\$ de 19,9 bilhões em 2001, para 22,9 bilhões em 2002, e R\$ 25,2 bilhões em 2003, conforme discriminado na tabela 5.

TABELA 5 - A Origem dos Recursos do Fundef no Período de 2001 a 2003

ORIGEM DOS RECURSOS	2001		2002		2003	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
FPM	2.619,90	13,1	2.240,20	14,2	2.382,1	13,4
FPE	2.639,00	12,7	2.121,10	13,6	3.267,20	12,9
ICMS	13.519,20		14.275,10	88,	17.310,0	
IPI exp.	284,30	1,4	281,70	1,2	270,50	1,1
L.C 8796 (*)	536,00		591,30	2,8	611,0	2,4
<b>subtotal</b>	<b>19.469,80</b>		<b>22.529,0</b>	<b>96,2</b>	<b>24.840,0</b>	<b>98,7</b>
Compl.União	451,90	2,3	421,80	1,8	335,7	1,3
<b>Total Fundef</b>	<b>19.541,60</b>	<b>100</b>	<b>22.950,00</b>	<b>100</b>	<b>25.176,0</b>	<b>100</b>

Fonte: Fundef. *Manual de orientação*, maio 2004.

No entanto, segundo os dados revelam, houve, em termos relativos, um decréscimo de 2,3% em 2001 para 1,3% em 2003, da complementação dos recursos da União para os Estados. Confirma-se a retirada da União no financiamento do ensino básico, como alguns estudiosos vêm denunciando.

Para o CNTE (2002), não resta dúvida de que o Fundef aumentou anualmente a receita dos Estados e Municípios, aproximadamente em cerca de 100%. Quanto às matrículas do ensino fundamental público, estas ficaram mais estáveis, principalmente porque foram vetados da participação no cálculo os alunos dos supletivos presenciais e os alunos da educação de jovens e adultos. De 28 milhões de alunos matriculados em 1995, registraram-se 33 milhões em 2000 e 32 milhões em 2001.

Na opinião do governo federal, a redistribuição de recursos proporcionada pelo Fundef reduziu expressivamente as distorções no investimento aluno/ano das redes de ensino estaduais e municipais. Em alguns casos, nas redes estaduais, este investimento chegava ao dobro do verificado nas redes municipais: “O Fundef equiparou os valores. A diferença entre as redes fica agora por conta das demais receitas e transferências constitucionais de estados e municípios que continuam vinculadas à educação” (INEP, 1999).

O argumento do governo é o de que o Fundef corrigiu a diversidade da capacidade de arrecadação de Estados e Municípios. Esta levava a uma diferença significativa de gasto por aluno, ferindo o princípio constitucional da igualdade e direito a todos. Os Estados mais ricos gastavam em média três a quatro vezes mais em relação aos mais pobres. Com o Fundef a questão da equidade foi resolvida, pois de acordo com o balanço do seu primeiro ano, na ausência do referido Fundo, 39,2% dos Estados teriam um valor aluno/ano abaixo do valor mínimo nacional.

Para Castro (1999, p. 23-24), “o impacto redistributivo do fundo foi mais efetivo nos municípios das Regiões Nordeste e Norte”. Em situação de extrema carência, os municípios cujo valor *per capita* situava-se abaixo de R\$ 150,00 tiveram um aumento médio de 129%.

De acordo com Davies (1999), um dos problemas mais graves do Fundef está na sua própria conceituação. Embora seja apresentado como um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, ele não adiciona recursos para o sistema educacional como um todo, e se restringe apenas ao papel da redistribuição dos recursos já vinculados à educação antes mesmo da criação do Fundo.

Sobre o mecanismo redistributivo, como lembra o autor, o critério de redistribuição dos recursos fundamentado no número de matrículas no ensino fundamental é deveras questionável, principalmente no caso de alguns Estados, como o Rio de Janeiro, que perdem recursos para os municípios. Em contrapartida, em outros, acontece o inverso, a exemplo de São Paulo (DAVIES, 1999).

Outro exemplo da evasão de recursos é a cidade de Fortaleza, onde parte das suas receitas são transferidas, via Fundef, para municípios menores e mais pobres do Estado do Ceará. Isto, porém, não significa que sua administração tenha atendido todas as necessidades requeridas pela escola pública do ensino fundamental. Apesar de não ser o desejável, o custo-aluno de Fortaleza era superior ao previsto pelo governo. Contudo “os recursos são



redistribuídos entre os municípios, cujo gasto por aluno é inferior ao mínimo nacional” (RAMOS, 2003, p. 281-282).

Do ponto de vista da CNTE, no processo de redistribuição do Fundef não foram incluídos a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. O Fundo, portanto, não reduziu a presença de velhos problemas no sistema educacional brasileiro, tais como: a) as matrículas na educação infantil pública (creche e pré-escola) continuam atendendo somente a 18% das crianças até 5 anos de idade, ou seja, a maioria das matrículas de 19 milhões destas crianças se dá nas instituições privadas; b) os Estados estão estrangulados para atender à demanda por educação, contando com apenas 10% de impostos vinculados ao ensino médio - e em alguns casos até a educação superior; c) dos 48 milhões de jovens e adultos que não completaram o ensino fundamental (incluindo 20 milhões de analfabetos), somente 8 milhões estão escolarizados pelos Estados, pelos Municípios ou por programas federais.

Para entender o Fundef como política redistributiva de recursos vinculados e destinados exclusivamente ao ensino fundamental, é preciso entender a função do Estado no desempenho de suas ações.

Jamais a educação da população foi prioridade do governo brasileiro. Embora a Constituição Federal afirme esse dever, observam-se, cada vez mais, a ausência do poder central da educação e a transferência das responsabilidades da educação obrigatória para outras unidades organizacionais, como os Estados e os Municípios.

A promulgação da Constituição de 1988 teria sido a oportunidade para o Brasil priorizar as políticas sociais, garantir o ensino público e gratuito. Para tal, foram estabelecidos para esses objetivos dois tipos de recursos financeiros: os percentuais vinculados a impostos e transferências para manutenção e desenvolvimento do ensino e as contribuições sociais para reforço desse financiamento.<sup>191</sup> A lei, entretanto, nunca foi de fato cumprida, haja vista o descompasso regional da escolarização da população brasileira. O Fundef, ao invés de se constituir em mais uma política de financiamento, mascara a retirada da União no processo de investimento na educação. Vale lembrar que a União, na promoção das reformas administrativas e tributárias, vem ampliando sua parcela de contenção de

---

<sup>191</sup> Pelo artigo 212 da Constituição, a União deve aplicar pelo menos 18% dos recursos arrecadados, enquanto os Estados e Distrito Federal e os Municípios 25% no mínimo. O ensino fundamental ainda contará com a contribuição do salário-educação, correspondente a 2,5% da folha de contribuição dos empregados, recolhida mensalmente pelas empresas.

recursos e transferindo aos Estados e particularmente aos Municípios a função de atender a demanda educacional cada vez maior.

Conforme ressalta Melchior (1997), a Emenda nº 14/96 e a Lei do Fundef foram os instrumentos utilizados pelo governo para legitimar uma irregularidade praticada pela União no referente ao artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988. Com base neste artigo a União deveria destinar 50% dos recursos vinculados à educação do ensino fundamental, o que não era cumprido. Em média, esta aplicava apenas 33%. Todavia, a Emenda nº 14 determinou que a União deveria aplicar no mínimo 30%. Portanto, a lei reduziu a participação da União na educação fundamental, pois se antes cabia-lhe aplicar 50% e agora aplicava 33%, conforme a Emenda nº 14, os recursos foram reduzidos para 30% .

Segundo Pinto (2002, p.8), a nova redação dada ao artigo 60 se confirma em uma profunda mudança no financiamento a educação básica:

a União, que nunca cumpriu esse artigo, teve reduzida a sua responsabilidade, assim como foi retirado do texto constitucional o compromisso de erradicar o analfabetismo (cerca de 18 milhões de pessoas com 10 anos ou mais, em 2002) e de assegurar o ensino fundamental para aqueles que a ele não tiveram acesso pela via dos programas presenciais de educação de jovens e adultos.

Davies (2004) chama a atenção para a "reforma tributária" aprovada pela Emenda Constitucional 42, em 19.12.2003, como sendo mais uma política prejudicial à educação, por desvincular 20% dos 18% de impostos que o governo federal é obrigado a aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino. Em 2003, isso significou cerca de R\$ 4,5 bilhões a menos do legalmente devido e, para os anos seguintes, podemos prever no mínimo outro tanto a cada ano até 2007, último ano previsto para a vigência da Desvinculação das Receitas da União (DRU).<sup>192</sup>

A DRU assume importante espaço na reforma tributária, pois permite desvincular 20% de todo o orçamento da União para o governo gastar livremente. A maior concentração de recursos vinculados está no sistema de seguridade social composto pela saúde, educação, assistência e previdência social. Assim, por meio da DRU, desde 1994, o governo está desviando dinheiro destinado a gastos sociais para outros fins - principalmente o pagamento da dívida.

---

<sup>192</sup> A DRU foi criada em 1994 pelo governo FHC com o nome de Fundo Social de Emergência. Depois passou a ter o nome de Fundo de Estabilização Fiscal e, finalmente, Desvinculação dos Recursos da União, Proposta do Ministério da Fazenda, de 4 de julho de 2004.

Atualmente, segundo Davies (2004), o governo desvia por ano 16 bilhões de reais do sistema de seguridade social. Por esse motivo, a prorrogação da DRU foi o único item da reforma mencionado entre as exigências do FMI para a liberação do empréstimo de 30 bilhões de dólares acordado no final de 2002 com a anuência do então candidato Lula. O acordo com o FMI<sup>193</sup> previa o compromisso do governo em aprovar uma reforma tributária no sentido de aumentar a flexibilidade do orçamento do governo federal. A prorrogação da DRU, que expirava no ano de 2003, foi incluída na reforma tributária e aprovada em 17.12.2003, para vigorar por mais quatro anos (2003-2007).

Quanto à educação, o prejuízo seria maior se a proposta original da PEC 42 tivesse sido aprovada, porquanto previa também a desvinculação de 20% do salário-educação (cerca de R\$ 700 milhões), o que permitiria ao governo usar esses recursos conforme seus interesses. Uma compensação parcial, no entanto, foi conseguida por meio da Lei nº 10.832, de 29.12.03, ao aumentar de 33% para 39,6% a quota federal do salário-educação a partir de 2004, reduzindo, em consequência, a quota estadual, de 66% para 59,4%.

De acordo com Davies (2004), essa alteração na lei corrigiu uma distorção, ao repassar diretamente aos Municípios a parcela do salário-educação correspondente ao número de matrículas no ensino fundamental, evitando, assim, se depender de regulamentação por lei estadual, muitas vezes dificultada ou impedida por vários governos estaduais, que dividiam apenas 50% da quota estadual, conforme previsto na Lei 9.766, de dezembro de 1998.

Todavia, os Estados se dizem prejudicados e ameaçam não ampliar sua oferta no ensino médio, alegando a falta de recursos. Por esta razão, vêm recorrendo ao Banco Mundial com vistas ao suprimento de recursos para financiar o setor educacional, como é o caso do Estado do Ceará.

Conforme Ramos (2001, p.175), “as várias alterações na legislação não trouxeram recursos novos para a educação, nem por parte das esferas estadual e municipal, nem por parte da esfera federal”. Entretanto, segundo a autora, a criação do Fundef possibilitou a redistribuição das receitas já destinadas à educação, reafirmando a prioridade ao ensino fundamental.

---

<sup>193</sup> O Ministro da Fazenda Antônio Palocci do governo Lula anuncia no dia 28 de março de 2005, em cadeia nacional, que o Brasil não vai renovar o acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Todavia, ressaltou que o Brasil vai manter o compromisso com os organismos internacionais de um superávit primário de 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2005, além de não elevar a carga tributária acima do nível de 2002.

#### 4.3.1 O Fundef e a municipalização do ensino fundamental

A descentralização das responsabilidades no ensino público tem levado pesquisadores a analisar a viabilidade e efetivação do financiamento da educação por parte dos Estados e Municípios. Na opinião de alguns estudiosos, os Municípios não possuem condições de bancar a educação fundamental e infantil, uma vez que apresentam dificuldades, não apenas na utilização dos recursos, mas na manutenção e desenvolvimento do seu modelo educacional.

É um equívoco, contudo, confundir descentralização com desconcentração e municipalização. A descentralização é um processo, no âmbito das esferas públicas, relacionado à repartição ou delegação de poder que vai das esferas maiores para as menores; da União para os Estados e Municípios e dos Estados para os Municípios. A desconcentração significa um processo no âmbito da mesma esfera administrativa do poder público, ou seja, dentro do próprio Estado ou município. Já a municipalização traduz o processo de passar todas as escolas à esfera da administração Municipal. Quanto à confusão de atribuições, Melchior (1997, p. 33) adverte:

O Fundo incentiva o esforço municipal no ensino fundamental que deve ser a prioridade maior do processo de educação. No entanto, o Fundo somente atinge a descentralização parcial de alguns Estados e de alguns municípios. A descentralização, como processo global, somente poderá ser feita por uma forte indução: uma Lei Nacional.

Segundo Melchior (1997), o Fundo apressou a descentralização dos recursos que antes eram objeto de influências políticas ou de conveniências dos governos. De acordo com a Constituição Federal, contudo, as unidades federativas, tanto a União, como os estados, o Distrito Federal e os Municípios, têm suas responsabilidades mais ou menos definidas em relação aos graus de ensino e, principalmente, quanto ao ensino fundamental. Desse modo, a possibilidade de uma municipalização só pode ser efetivada se respaldada em lei nacional, mediante uma emenda na Constituição Federal.

É importante lembrar que, com base na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente e na Constituição Federal Brasileira de 1988, a educação se constitui um direito, com receita

previamente aprovada pela lei orçamentária da União. Ademais, o ensino fundamental tornou-se obrigatório e considerado um direito público subjetivo.

Há um consenso no governo federal em torno da educação como um investimento, traçando-se, assim, uma correlação direta entre o nível educacional do povo e o desenvolvimento do município, do Estado e do País. A educação significaria mais qualidade de vida, mais cuidado com a saúde, menos criminalidade, melhores possibilidades de obtenção de emprego e permanência no mercado, dinamização do consumo e atração de investimentos externos. Portanto, se o Estado, cumprir sua função de financiar a educação, poderá promover benéficas conseqüências econômicas.

Para tanto, a educação passa a ser reconhecida como direito e investimento, pela própria Constituição Federal, com uma legislação específica para garanti-la. Ao longo da história de financiamento à educação, os recursos foram sendo alterados ou até mesmo extintos, em consonância com o processo mais democrático ou menos intervencionista do Estado. Atualmente, os recursos destinados à educação vinculam-se como 18% da União e 25% dos demais entes federativos.

O Fundef, porém, não inclui a totalidade dos 25% das quatro fontes de receita (EPM, ICMS, IPI-Ex, LC 87) a ele destinadas, mas destas receitas devem ser investidos 15% na educação fundamental, enquanto os 10% restantes são gastos nos outros níveis. A lei também obriga os municípios a gastar 25% das fontes de receita (IPTU, ISS, ITBI, IPVA, IRRF, ITR, IOF) não absorvidas pelo Fundef, das quais podem ser destinados 15% para o ensino fundamental e 10% também para a pré-escola ou ensino fundamental. Fica evidente na lei o fato de que o município faz a contribuição para o Fundef, mas também recupera recursos deste, de acordo com o número de alunos matriculados. Quando as entidades contribuem mais com o Fundef, são chamadas de “perdedores”; quando recebem mais recursos do Fundef, são chamadas de “ganhadores”.

O Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172, de 9.1.2001, contém um capítulo referente ao financiamento da educação básica. Nesta lei, a questão do financiamento da educação não é apresentada como um problema econômico, mas como uma questão de cidadania.

Em reconhecimento, por parte do Estado, de que a educação desempenha papel fundamental no combate à erradicação da pobreza, estão sendo implementadas e instituídas algumas políticas públicas nesse sentido, como: bolsa-escola federal, via Emenda

Constitucional nº 31/2000, que determina injetar recursos federais nos Estados e Municípios por meio de programas de: renda mínima associada à educação; os novos programas de apoio à educação de jovens e adultos; e o Programa Recomeço, nos Estados, municípios e microrregiões com o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que objetiva a expansão e a melhoria do ensino médio.

Martins (2003), ao elaborar amplo estudo intitulado *Financiamento da educação nos municípios* analisa as principais fontes para o funcionamento do sistema escolar. Segundo informa, além dos recursos vinculados e os subvinculados, como o Fundef e MEC, o município pode contar com programas de outros ministérios, voltados à educação, como: educação profissional, do Ministério do Trabalho; educação de jovens e adultos e formação de profissionais em assentamentos rurais, do Ministério da Reforma Agrária; prevenção da violência na escola, da Secretaria de Direitos Humanos; esporte na escola, do Ministério das Comunicações; e a implantação de bibliotecas públicas nos municípios que ainda não as tenham, do Ministério da Cultura.

Na legislação, existem inúmeras referências à educação como direito social. O artigo 6º da Constituição Federal, por exemplo, considera a educação como direito social a ser assegurado pela família, sociedade e Estado, com absoluta prioridade, à criança e ao adolescente (artigo 227, *caput* CF). Mas é no artigo 205 da Constituição Federal que o dispositivo que inicia o capítulo da educação, da cultura e do desporto define a educação como dever do Estado e da família.

A educação no ensino fundamental não é apenas obrigatória. Seu acesso constitui, segundo o artigo 208, um direito público subjetivo, isto é, um direito que, se não for cumprido, pode ser exigido judicialmente. Qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associações comunitárias, organização sindical, entidade de classe ou qualquer outro legalmente constituído e ainda o Ministério Público podem acionar o poder público para exigir o cumprimento desse direito, de acordo com o artigo 5º, *caput* da LDB. Constitucionalmente, o Estado deve oferecer educação, de qualidade conforme rezam os artigos 4º e 206, VII, da Constituição Federal.

No caso da educação básica, o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172/01 (item 11.3.2., meta nº 41), postula a definição de padrões mínimos de qualidade da aprendizagem para toda a comunidade educacional. Em termos da lei (artigo 208, § 2º, CF), o não-cumprimento do ensino obrigatório, com a ausência de oferta ou oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. A LDB vai mais adiante e, no seu artigo 5º,

parágrafo 4º, dispõe que “comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, pode vir a ser imputada por crime de responsabilidade”.

Na figura de autoridade competente, o Prefeito é o responsável pela oferta do ensino fundamental, e está sujeito a processo, por crime de responsabilidade, se for negligenciada a oferta do ensino obrigatório no seu município (artigo 5º, § 4º da LDB). Ao mesmo tempo, cabe aos pais e às famílias o dever de matricular os filhos na sede de ensino (art. 55, ECA), constituindo também um crime deixar de fazê-lo sem justa causa. Caso isso aconteça, os Prefeitos devem buscar a colaboração do Conselho Tutelar e do Ministério Público para verificar as causas da não-efetivação das matrículas por parte do País.

Para assegurar a universalização do ensino obrigatório, a Constituição Federal prevê que os Estados e Municípios definam as formas de colaboração, as quais provêm da União e dos Estados aos Municípios por meio de uma resolução técnica e financeira, conforme dos artigos. 211, *caput* CF, e 8º, *caput*, da LDB) e/ou na gestão associada de serviços públicos, nos termos da lei que regulamenta o artigo 241 da Constituição Federal. Mesmo que o Município organize sua rede de ensino, continuaria com o direito à assistência técnica e financeira da União e dos Estados.

Além do ensino fundamental, é responsabilidade do município, como preceitua a LDB, o oferecimento da educação infantil. Também é permitida a atuação em outros níveis, mas somente depois de atender às necessidades da área de sua competência e sem comprometer os percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo. 111 da LDB).

Vale enfatizar a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>194</sup> (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que objetiva manter o equilíbrio das contas públicas, prevenir os desvios orçamentários, estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, utilizando-se de ações de planejamento, controle, transparência e responsabilização.

A LRF inova no sentido da gestão dos recursos públicos, definindo a padronização dos conceitos, regras e procedimentos contábeis a serem efetuados por todas as

---

<sup>194</sup> A LRF atribui à Secretária do Tesouro Nacional as normalizações do processo de registro contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, como também consolidar os Balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, ainda, promover a integração com as demais esferas de governo em assuntos de administração financeira e contábil, assumindo com isso as funções de Órgão Central de Contabilidade da União, conforme o parágrafo 2º do artigo 50 da LRF e inciso I, artigo 17, da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

esferas de governo, levando, portanto, seus gestores a ter responsabilidade fiscal no planejamento e aplicabilidade do dinheiro do contribuinte, além de obrigar a divulgação, pelas prefeituras e Estados, de relatórios orçamentários e de gestão fiscal, para que o contribuinte acompanhe a aplicação dos recursos públicos.

Na opinião de Martins (2003, p. 33), “o Fundef passa a ser a fonte de ganho ou perda de recursos que, mais diretamente dependem da ação do município”. Para tanto, os municípios procuram ganhar mais recursos ou minimizar as perdas, mediante criação de novas matrículas<sup>195</sup> no ensino fundamental, o que pode se dar: a) por matrícula de crianças que estão fora da escola; b) por negociação, dentro do espírito do regime de colaboração para a absorção de vagas da rede estadual; c) por matrícula no ensino fundamental de crianças da faixa etária desse nível, que estão em estabelecimentos de outros níveis; d) por matrícula no ensino fundamental de adolescentes, acima da faixa, em classe de aceleração, obrigatoriamente em cursos presenciais; e) por matrículas das crianças de seis anos na 1ª série ou ciclo do ensino federal como faculta o artigo 87, parágrafo 3º, I, da LDB; f) pelo fluxo de alunos da rede privada em face da redução do poder aquisitivo da classe média. Entende-se que a cada nova matrícula correspondam mais recursos no valor mínimo anual fixado para o Fundo no âmbito de cada Estado.

Entre suas metas, o Plano Nacional de Educação (2000) prevê (item 2.3, meta nº 27):

Estimular os municípios a proceder a um mapeamento, por meio do Censo educacional, das crianças fora da escola, por bairro ou distrito de residência e /ou locais de trabalho dos pais, visando localizar a demanda e universalizar a oferta de ensino obrigatória (DIDONET, 2000, p.70).<sup>196</sup>

O PNE estabelece metas para todos os níveis e modalidades de ensino, orientando as ações do poder público nas três esferas da administração: União, estados e Municípios. Na formulação da PNE- implantada pelo FHC, a sociedade civil elaborou uma outra proposta de PNE para a sociedade brasileira, conhecida como PNE de Santa Catarina. Esta proposta se diferencia da proposta do governo sob vários aspectos. Primeiro por ter sido concebida coletivamente e se fundamentar em dois grandes eixos: 1. a ampliação da ação do Estado na

---

<sup>195</sup> Não se podem incluir as matrículas da educação infantil (creches e pré-escolas) na base de cálculo do Fundef. Tal procedimento violaria a Emenda nº 14/96.”

<sup>196</sup> Plano Nacional de Educação (PNE)/Apresentação de Vitl Didonet. Brasília: Editora Plano, 2000.



escola pública; e 2. a efetivação da gestão democrática da educação e da escola. Já o PNE – FHC adapta, em linhas gerais, as orientações para educação produzidas pelos assessores do Banco Mundial.

Segundo Leher (1998, p 211), a prioridade do ensino fundamental não pode ser explicada somente pelo aumento do financiamento ou de leis que favoreçam sua expansão, mas também pela formulação ideológica do Banco Mundial, segundo a qual “as classes populares devem ter acesso apenas a uma educação minimalista”.

Para Saviani (2001), a orientação da educação adotada no Brasil pauta-se no modelo americano que considera como função principal do ensino fundamental a socialização das crianças, diferente do modelo europeu, que prioriza a formação intelectual, a apreensão dos conhecimentos elementares e o domínio da cultura moderna.

Essa orientação educacional conduz a diferentes formas de gestão. O “modelo americano” vincula a escola básica às comunidades próximas, aos Municípios, enquanto o “modelo europeu” conduz a uma maior centralização das iniciativas com uma forma de gestão relativamente unificada, com responsabilidade primordial focalizada no Estado nacional. Do ponto de vista dos resultados, segundo Saviani (2001) o “modelo europeu” conseguiu assegurar uma certa homogeneidade ao acesso à cultura letrada e propiciar condições mais igualitárias aos seus cidadãos. Já o “modelo americano” provocou as desigualdades e diversas distorções, apresentados anualmente nas avaliações do ensino básico (SAEB).

De acordo com Saviani (2001), ao aderir ao “modelo americano” corremos o risco de universalizar o ensino fundamental sem ter conseguido erradicar o analfabetismo (crianças que terminam a 8ª série do ensino fundamental, mas não sabem ler, interpretar, fazer contas aritméticas simples). Esse perigo fica evidente quando se leva em conta uma política educacional orientada na redução de custos, na priorização do ensino fundamental e na promoção automática do aluno como solução para o problema do elevado grau de repetência.

#### 4.4 Avaliação do Banco Mundial sobre os Efeitos do Fundef

Conforme o relatório *Educação municipal no Brasil: recursos, incentivos e resultados* (BANCO MUNDIAL, 2003g),<sup>197</sup> é clara a vinculação do Banco Mundial com o Fundef. A aplicação do Fundef responde aos interesses políticos do Banco Mundial no sentido de cumprir a meta da universalização do ensino fundamental, assim como disseminar a concepção da descentralização dos recursos vinculados à educação, sob o pretexto da autonomia e municipalização.

Preparado pelo Banco Mundial em consulta ao Ministério da Educação do Brasil e com a finalidade de avaliar as políticas e os resultados de recursos destinados à educação municipal no País, este Relatório (2003g) se compõe de dois volumes: o primeiro trata de políticas e apresenta as principais descobertas e conclusões relacionadas a essa temática. O segundo volume denomina-se *Relatório de pesquisas* e detalha as descobertas apontadas no volume 1. Neste documento o próprio Banco Mundial isenta o governo brasileiro da responsabilidade da análise, ao deixar claro que “as opiniões aqui expressas são unicamente as do Banco Mundial”.

Os recursos públicos, conforme o Relatório (2003g, p. 1), são definidos como aqueles que “atuam através de uma estrutura de incentivos para o seu uso, a fim de maximizar os resultados na provisão de serviços públicos”. Ressalta como determinante o papel dos municípios no processo de avaliação do sistema educacional no Brasil.

O Banco inicia sua análise apontando as principais transformações no cenário da educação brasileira. Segundo afirma, houve aumentos substanciais nos gastos públicos com a educação, em todos os níveis de governo, ao se elevar o PIB, no período de 1995 a 2000, de 4,2% para 5%. Ao comparar esse aumento com o tamanho da economia do Brasil, situada como a décima maior do mundo, em que no ano 2000, foi de aproximadamente 600 bilhões, o aumento nos gastos com educação torna-se, ainda segundo o Banco, substancial, tanto em termos relativos quanto em termos absolutos. No entanto, enfatiza como importante no sistema educacional brasileiro o fato de no período de 1996 a 1998 terem sido introduzidas

---

<sup>197</sup> BANCO MUNDIAL, Departamento de Desenvolvimento Humano Brasil: Unidade de Gerenciamento do País. Região da América Latina e do Caribe. Relatório nº 24413- BR.

medidas abrangentes de reforma nas políticas educacionais brasileiras, entre estas, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996.

O Relatório destaca dentro das reformas políticas “a introdução de um mecanismo simples que liga recursos a matrículas”. Na opinião do Banco (2003g, p.2), “este mecanismo criou um poderoso incentivo para uma melhoria quantitativa na provisão de serviços educacionais”. Assim, descreve o Fundef como um mecanismo de financiamento que distribui, desde 1998, expressiva parcela dos recursos públicos para os níveis subnacionais, com base na matrícula. Também menciona a formação do Fundo em cada Estado, em que os governos estaduais e municipais são obrigados a contribuir com certa proporção de suas receitas, mas para cada governo subnacional que contribuiu com o Fundef, recebe do Fundo apenas de acordo com os alunos matriculados. Avalia, portanto, que a nova legislação criou um incentivo para os governos subnacionais articularem tantos alunos do ensino fundamental quanto possível, fazendo com que a taxa líquida da matrícula no ensino fundamental passasse de 89% em 1996 para 96% em 2000.

Para o Banco Mundial (2003g), a principal função dos municípios é a provisão de serviços de educação, pois são mais receptivos às necessidades educacionais da população local, resultando em melhoria na qualidade da população local. Conforme esse Relatório, os governos municipais foram responsáveis pelo aumento das matrículas do ensino fundamental, de 34% em 1996 para 54% em 2001. Esta é a principal razão do Banco credenciar mais benefícios do que desvantagens à descentalização administrativa. O Banco observa, entretanto, a existência de profundas disparidades no desempenho da administração, em que municípios com igual contexto socioeconômico apresentam grandes diferenças na efetividade e na eficiência no uso dos recursos públicos para a educação.

Consoante recomenda o Banco (2003g, p.3), as futuras intervenções políticas devem se basear nas experiências positivas prévias dos municípios, o que resultaria em melhoria no aprendizado e no bem-estar das crianças. E ressalta:

Saíram melhor aqueles municípios que investiram adequadamente na melhoria e racionalização da infra-estrutura escolar, instituíram serviços de transporte para as crianças e melhoram o nível dos professores e lhes deram um maior apoio administrativo e pedagógico.

Na opinião do Banco, existem muitos municípios brasileiros sem uma política educacional coerente, onde o modelo educacional, além de deficiente, permanece altamente

politizado e clientelista. Para a solução desses problemas, sugere “um modelo baseado na identificação de ‘desviadores positivos’ de comportamento que foi usado internacionalmente em uma grande variedade de casos e poderia ser aplicado aos sistemas municipais de educação”.

A abordagem do “desvio positivo” (BANCO MUNDIAL, 2003g, p. 4)<sup>198</sup> refere-se ao fato comumente observado de que alguns indivíduos/entidades, perante situações orçamentárias similares, obtêm resultados superiores, sem acesso a recursos adicionais. Em vez de utilizar especialistas externos para diagnosticar a causa destas diferenças e então aplicar possíveis soluções em ampla escala, o Banco propõe usar aqueles que tiveram um desempenho superior, ou “desviadores positivos”, como agentes para gerar uma dinâmica de mudança comportamental.

O Banco constata, na sessão introdutória do referido Relatório, que o Brasil obteve dois avanços com as reformas recentemente criadas: o primeiro foi aporte de incentivo de recursos para o aumento das matrículas nos municípios brasileiros e o segundo, os municípios em geral fazerem bom uso dos recursos públicos adicionais recebidos.<sup>199</sup>

Segundo o Banco ressalta, o aumento na disponibilidade de recursos para o setor da educação no Brasil teve a grande participação dos municípios que se responsabilizam por 38% das despesas na educação, contra os 27% em 1995. “Os municípios como um todo, gastaram aproximadamente R\$ 24 bilhões em educação no ano 2000, quase o dobro do que eles gastaram, em termos reais em 1995”. Estes aumentos nos recursos municipais derivam-se, principalmente, de uma redistribuição de recursos dos estados para os municípios. Entretanto, conforme a própria avaliação do Banco, esse mecanismo do Fundef leva à redistribuição apenas dentro do Estado, e não dos Estados mais ricos para os mais pobres. Todavia,

---

<sup>198</sup> O uso original dessa abordagem ocorreu em um pequeno programa de nutrição feito em três aldeias de Viena em 1990. Pesquisadores da Universidade de Tufts fizeram uma pesquisa antropométrica das crianças para incentivar aquelas que tinham melhor condicionamento nutricional, usando como indicadores as relações altura/idade e peso/idade das crianças. Observaram que algumas crianças mesmo vivendo na mesma realidade possuíam resultados mais favoráveis e constataram que as mães as alimentavam com mais frequência e faziam alguns suprimentos alimentares com aqueles alimentos disponíveis na região. Então estas mães, em um programa local, tornaram-se agentes de mudança para encorajar outras mães da aldeia a seguir essa prática, resultando em diminuição da desnutrição. No Ceará, semelhante experiência foi sedimentada como o programa agentes de saúde, que ganhou dimensão de política bem-sucedida. Alguns advogam a extensão desse programa como adoção de agentes da educação.

<sup>199</sup> Na verdade, os municípios brasileiros têm sofrido, com frequência, denúncias de desvio de recursos destinados exclusivamente ao ensino fundamental.

[...] as correntes de receita tem sido suficientemente variadas dentro de um Estado, de forma que a eliminação da variação de disponibilidade de recursos dentro do estado levou a uma melhoria geral na equidade de recursos educacionais para sistemas educacionais subnacionais.

Outro dado importante apontado por esse Relatório do Banco é a redistribuição dos recursos. O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, responde sozinho por quase um quarto das transferências do Estado para os Municípios, enquanto os nove Estados do Nordeste juntos respondem pela metade da redistribuição do Fundef. O Banco acha interessante este dado no convencimento das transferências de recursos, porque existe relutância econômica e política, por parte de alguns governos estaduais, em partilhar ainda mais recursos com os Municípios.

Para o Banco Mundial (2003g), porém, a redistribuição dos recursos pelos governos estaduais induzida pelo Fundef não foi o único fenômeno a aumentar a disponibilidade dos recursos municipais. Outras reformas ministradas pelo governo federal são mencionadas, tais como: a política de estabelecimento de padrões para o currículo educacional e para a qualificação de professores. O Banco chama a atenção para os quase 152 milhões de reais gastos com estatísticas da educação e com atividades de pesquisa que foram relevantes para possibilitar a distribuição de recursos públicos com base em critérios objetivos. Outra participação do governo federal considerada significativa, de acordo com o referido Relatório, e que influenciou decisivamente a educação municipal foi a adoção de três programas: o programa de merenda escolar, que repassou dinheiro do governo federal para Estados e Municípios em cerca de um bilhão de reais gastos; o programa federal de distribuição de livros didáticos, que garante o material para todos os alunos da rede municipal e estadual, e, por fim, os programas de transferência de renda, financiados pelo governo federal, que transferem por ano, aproximadamente, meio bilhão de reais para as famílias pobres encorajarem seus filhos a frequentar a escola.

O Relatório também menciona alguns programas de destaque no rendimento dos recursos municipais. Trata-se do programa federal do Fundescola – Fundo de Fortalecimento da Escola, iniciado em 1998 e atualmente na sua terceira fase. Este programa oferece um modelo de padrões operacionais mínimos, apoiados em uma assistência técnica e financeira, para que as escolas desenvolvam planos em prol da melhoria da qualidade da educação. Conforme o Banco Mundial (2003g, p. 6),

O programa Fundescola desenvolveu o conceito de microrregiões de municípios que trabalham em conjunto com o governo estadual e o governo federal. A fase atual do programa visa a integração de modelos de melhoria, testados em escolas selecionadas de um município, para todas as escolas municipais.

Como exemplo da articulação de governos estaduais e municipais, o Relatório especifica o recrutamento de professores feito no Ceará, a melhoria da escola na Bahia e a testagem de alunos em Pernambuco. O Banco Mundial compromete-se a continuar envolvido no financiamento de alguns programas federais e estaduais, inclusive o Fundescola.

Outro aspecto levantado pelo Banco é em relação ao acréscimo dos recursos destinados à educação nos municípios, mesmo que aqueles que recebam recursos adicionais do Fundef mantenham as próprias contribuições para as despesas com educação. Outrossim, na avaliação do próprio Banco, as oportunidades de aumentar os recursos próprios, por parte dos municípios, são muito pequenas, porquanto estes vêm enfrentando crescentes necessidades com os gastos de educação no pré-escolar, o qual não se beneficia dos recursos do Fundef.

Para o Banco Mundial (2003g), a ligação dos recursos ao número de alunos tornou-se o maior incentivo para os governos municipais e estaduais aumentarem as matrículas de alunos, contribuindo, desse modo, para o aumento da municipalização do ensino fundamental. Esses resultados assinalam para os benefícios da descentralização no gerenciamento municipal dos recursos, evidenciando-se no aumento dos sistemas municipais de educação com mais alunos e mais recursos à sua disposição.

Ainda segundo argumenta, os Municípios investem de forma criteriosa na construção de salas de aula para acomodar o acréscimo dos alunos. Além disso, possuem menos despesas com pessoal em comparação com os Estados (55% e 63%, respectivamente) e podem gastar mais em despesas recorrentes, como o transporte. Sobre o transporte escolar inadequado de alunos, aqui cabe um parêntese para denunciar os inúmeros acidentes nos municípios cearenses.<sup>200</sup>

Embora o Banco Mundial reconheça que os Municípios pagam, historicamente, salários mais baixos aos seus professores em comparação com a maioria dos Estados, admite

---

<sup>200</sup> Thiago Cafardo. Jornal *O Povo*. Manchete intitulada: Acidente com transporte escolar fere 24 estudantes. “A volta para casa quase terminou em tragédia para 24 estudantes que moram no distrito de Várzea da Conceição, localizado na zona rural do município de Cedro, a 430 quilômetros de Fortaleza. Por volta das 11h30min de ontem (28.2.2005), no km 80 da CE-153, a caminhonete D-10 que transportava os alunos da sede, onde estudam, para o distrito apresentou falha mecânica no eixo traseiro”. Cafardo (2005) menciona outros acidentes envolvendo o transporte escolar, em que crianças caem das caminhonetes e acabam perdendo a vida. 1º. mar. 2005. <http://www.noolhar.com/opovo/ceara>. Acesso em: 4.3.2005.

que esta diferença vem diminuindo e aponta como vantagem da municipalização a área administrativa.

[...] enquanto que o sistema estadual tem tipicamente uma maior burocracia do pessoal administrativo, que não necessariamente dá um maior apoio as escolas, o pessoal administrativo das secretarias municipais de educação tem um contato mais próximo com as escolas, pois eles podem visitá-las com maior frequência e estão, portanto, melhor conectados (BANCO MUNDIAL, 2003g, p. 7),.

Como mostra o Banco, existe uma correlação positiva entre despesas administrativas municipais mais altas por aluno e a taxa de aprovação. Ressalta também, por meio de pesquisa, que “a taxa de aprovação representa bem o nível e o aprendizado dos alunos”.

Como evidencia o Relatório, de forma geral, os incentivos para melhorar a força de trabalho dos docentes têm sido bem implementados, destacando a legislação do Fundef, que especifica 60% dos recursos para o pagamento dos salários dos professores e outros profissionais envolvidos diretamente na provisão dos serviços educacionais. Para o Banco, esta medida procura remover as disparidades do perfil dos professores entre as regiões e os sistemas estaduais e municipais. Conforme o Relatório (2003g, p. 9), “os municípios em geral gastam 66% dos recursos do Fundef com salários de professores, sugerindo que a restrição de 60% não foi comprometedora, mas não se sabe o que teria acontecido se esta restrição não existisse”. Afirma ainda que no Brasil diminuem as disparidades nos salários dos professores, tendo havido também uma redução no número de professores leigos, aqueles que cursaram somente o ensino fundamental, de 12% do total de professores em 1997 para 5% em 2000. Verifica-se um aumento das contratações de professores. Esta passou de 600 para aproximadamente 750 mil, mas, justifica, em razão do aumento das matrículas, a relação entre professores e alunos no nível municipal passou de 20,5 para 22,2 alunos por sala de aula.

Embora, por lei, existam os Conselhos Fiscais, o Banco admite que os ganhos esperados na melhoria do mecanismo de controle social não foram obtidos, e, para isso, sugere “a necessidade de um maior esforço para aumentar o comprometimento da sociedade”. Na sua avaliação, os conselhos, na maioria dos municípios, não são representativos, pois seus membros, em muitos casos, são nomeados e escolhidos a dedo pelo prefeito. Entretanto, faltam dados quantitativos sobre a proporção dos Conselhos Municipais que efetivamente funcionam.

O Relatório cita ainda que o Banco vem se esforçando, com iniciativas do programa Fundescola, no treinamento dos membros dos Conselhos Sociais sobre seus direitos e responsabilidades. No entanto, consoante aponta, apesar de útil essa iniciativa, uma verdadeira capacitação dos conselhos requer outros fatores, possivelmente combinando-se o comprometimento da comunidade local com o de outros níveis de governo, tais como os auditores municipais e estaduais e o governo federal. Chama a atenção para a atitude exitosa de alguns municípios darem poder à comunidade e considera uma área a ser trabalhada pelo modelo de “desvio positivo”, ou seja, mediante uma metodologia calcada em exemplos de práticas políticas bem-sucedidas, geralmente em comunidades pequenas, mas que poderiam servir de estímulos às novas políticas. Para o Banco Mundial, o “desvio positivo” significa estímulos externos (bons exemplos de ações comunitárias) passíveis de refletir em outro local, região ou país.

Desse modo, na expectativa do Banco, os incentivos para matrículas devem resultar em esforços competitivos por parte dos Estados e Municípios no oferecimento de uma educação de melhor qualidade e, assim, atrair mais alunos para seus respectivos sistemas. A Lei do Fundef favorece, para cada aluno adicional do ensino fundamental, mais recursos a serem destinados aos Estados e Municípios, e este foi o principal incentivo para o recente aumento no número de matrículas. Como relata o Banco, “nos primeiros anos do Fundef, os estados transferiram voluntariamente alguns alunos para os municípios, mas as transferências diminuiram quando o impacto fiscal da perda de alunos começou a ser registrado pelos governos”.

Contudo, esse organismo aponta outros modos de os municípios ganharem mais alunos. Seria proporcionar um ensino de melhor qualidade do que é oferecido pelo sistema estadual. Esse processo geraria nos governos estaduais o aumento dos seus esforços para melhorar a qualidade de ensino, a fim de manter ou mesmo aumentar o número de matrículas em seus domínios. Na apreciação do Banco, esta competição entre Estado e Municípios produziria efeitos positivos, os quais promoveriam a qualidade de todos os sistemas educacionais. Todavia, “tais pressões competitivas ainda não surgiram, e é importante entender as limitações institucionais que previnem a competição.”

Desse modo, o Banco vincula o melhoramento da qualidade do ensino à competição que deveria existir entre os Municípios e os Estados para alcançar e obter mais recursos via acréscimo de matrículas dos alunos, como reza a Lei do Fundef. Lamenta, no



entanto, que a competição entre os Municípios e os Estados brasileiros ainda não tenha sido instalada, e culpa as instituições governais por estas limitações.

Conforme o Relatório (BANCO MUNDIAL, 2003g), os Estados brasileiros ainda monopolizam a provisão do ensino de 5ª a 8ª séries, deixando o ensino de 1ª a 4ª para os Municípios. De 124.000 escolas, em sua maioria rurais, que oferecem o ensino de 1ª a 4ª, 90% são municipais. Das 9.100 escolas, em sua maioria urbanas, que oferecem o ensino de 5ª a 8ª séries, apenas 16% são municipais. Existem, porém, 38.000 escolas de ensino fundamental completo (de 1ª a 8ª séries) igualmente divididas entre estaduais e municipais.

Na hipótese do Banco, a receita municipal é maximizada por meio da matrícula de um maior número de alunos. No entanto, quando a receita é ultrapassada pelos custos, no caso da construção de escolas:

[...] os governos estaduais oferecem serviços em uma grande diversidade geográfica, e as receitas do Fundef são uniformes por aluno em cada Estado. Os estados, portanto, têm a habilidade de internalizar estas diferenças de custos ao prover um subsídio entre as regiões, uma opção que é limitada aos municípios maiores (BANCO MUNDIAL, 2003g, p. 11).

No referente aos incentivos para melhor qualidade e maior eficiência em todos os municípios, o Banco atribui ao governo federal o mérito de incentivador das reformas que geraram grandes benefícios, ao investir somas significativas de recursos para melhoria da capacidade dos municípios, assim como propiciou um “pacote” completo para o fortalecimento das capacidades de gerenciamento de receitas e despesas, mediante o treinamento de técnicos em alguns municípios. Sugere também que a forma do governo fomentar o desenvolvimento da capacidade administrativa dos municípios seria relacionando as intervenções aos incentivos nos municípios. Como exemplo, cita o Programa Federal (PDE), que distribuiu mais de R\$ 300 milhões no ano 2000 diretamente para as escolas, destinados à compra de equipamentos e de bens de consumo.

Sobre os resultados alcançados pelas reformas aplicadas no sistema educacional, o mais claro e mais discutido, conforme o Banco, é o aumento na matrícula no período de 1996 a 2001. No ensino fundamental de 1ª a 8ª séries, evoluíram de 33,1 milhões de alunos para 35,4 milhões e a cobertura do ensino médio passou de 5,7 milhões de alunos para 8,5 milhões. Nesse Relatório, o Banco frisa a experiência de sucesso do Brasil no cumprimento das metas da Educação para Todos; mesmo que as metas da EPT tenham sido definidas em termos de

taxas de conclusão para os alunos, os aumentos no número de matrículas são uma condição necessária, embora ainda não suficientes.

Conforme demonstra, as reformas provocaram uma elevação da qualidade da educação com base no melhoramento dos indicadores das taxas de repetência, de aprovação e a distorção idade/série. Estes indicadores reverem-se importantes, pois são encadeados; uma vez rompidos, resultam em melhorias na qualidade do ensino. Ressalta que, se as taxas de repetência se elevam, aumenta a taxa de evasão, e, mesmo que as crianças deixem a escola e se matriculem novamente mais tarde, as combinações destes fatos levam a um aumento de idade e conseqüente alteração nas taxas de distorção idade/série. Ademais, quanto mais alta a taxa de distorção idade/série, maior é o risco de a criança sair da escola antes de concluir o ensino fundamental. Para a solução desse problema, o Brasil, segundo o Banco, vem utilizando os programas diretos de treinamento de professores, além de criar e adaptar currículos especializados para classes de aceleração, promovendo as crianças mais velhas para as séries subseqüentes.

Na opinião do Banco (2003g), os alunos, ao evoluir do sistema escolar no tempo certo, com melhorias nas taxas de aprovação, provocarão um impacto no uso eficiente dos recursos públicos. Há “aproximadamente 20 milhões de alunos matriculados de 1ª a 4ª séries no Brasil, e com cada aluno custando aproximadamente R\$ 1.100,00 por ano, cada 10% de redução no número de alunos repetentes implica em uma economia de 220 milhões”. Esta redução produzirá um impacto direto no valor dos recursos alocados por aluno, os quais seriam aplicados na melhoria da qualidade do ensino. Ao fazer, porém, uma análise rigorosa, este efeito direto dos recursos é ainda baixo.

Acentua também a importância da municipalização da educação para a maior eficiência dos gastos por aluno. Utilizando-se de alguns resultados econométricos, chegou à seguinte conclusão:

[...] a magnitude do efeito da municipalização é geralmente muito maior que o efeito do aumento das despesas por aluno: o efeito de aumento de 10% na municipalização leva a um aumento na taxa de aprovação que é cinco vezes maior que a melhoria causada por um aumento equivalente nos gastos pro aluno (BANCO MUNDIAL, 2003g, p.14).

Em suma, o Banco reforça o papel da municipalização e, com o advento do Fundef, justifica o aumento substancial nos recursos municipais para a educação, mostrando que os municípios não desperdiçam os recursos adicionais oriundos de transferência e até promoveram o aumento da educação infantil. Conforme o Relatório (2003g, p. 15),

As mudanças nos incentivos, mais que os próprios aumentos de recursos, são a força motriz por trás dos resultados, embora admita que os incentivos voltados para matrículas e as melhorias gerais na qualidade do ensino necessitam de uma maior adequação.

A conclusão do Banco é que “ao invés de buscar recursos adicionais para a educação, a ênfase política deveria estar em aumentar a qualidade do ensino buscando melhorar a eficiência do setor educacional” (BANCO MUNDIAL, 2003g, p.15). Esta recomendação política, segundo o Banco, é apoiada em dois fatos observados nesse estudo: o grande aumento nos recursos adicionais obtidos pelos municípios e a contínua ineficiência nos gastos em diversos municípios. Para o melhor acompanhamento dos gastos, sugere-se instituir uma política de padrões operacionais mínimos para as secretarias municipais e para as escolas.

Para o Banco, a divulgação do sucesso de eficiência de determinado município poderá influenciar nos demais, principalmente se o governo federal e os governos estaduais tomarem a frente na criação de oportunidades de incentivos. O Banco Mundial propõe ajudar os governos estaduais e municipais a gerarem uma dinâmica para o fluxo de informação sobre uma “boa gestão”. É enfático:

Outros países que busquem aumentar o número de suas matrículas no Ensino Básico deveriam notar que o sucesso brasileiro não veio através de soluções simples, mas através de uma rede abrangente de reformas, da qual o aumento dos recursos é apenas um componente político (BANCO MUNDIAL, 2003g, p. 13).

Na primeira parte do primeiro volume do Relatório sobre os recursos municipais voltados para a educação, constam as principais conclusões políticas do Banco sobre o assunto. São elas: O Banco reconhece o sucesso do Fundef sobre o aumento de matrículas e recomenda um mecanismo similar para os outros níveis de ensino, onde a matrícula permanece baixa, principalmente para o ensino infantil e o ensino médio. Por esta razão,

sugere ser reautorizado o Fundef até 2007. Reconhece também que a simplicidade da fórmula do Fundef é uma grande vantagem, mas são possíveis algumas modificações, como a incorporação de custos e a provisão de recursos adicionais, principalmente para crianças em desvantagens.

Expomos os principais elementos do Relatório avaliativo do Banco Mundial acerca da Educação Municipal Brasileira, que, numa análise apurada, desvela os pressupostos e os interesses desse organismo em relação à educação. Num exame crítico sobre esse documento, procuramos desmistificar o discurso sedutor presente em tal Relatório, denunciando, na medida do possível, as suas contradições e seus interesses no campo da educação pública, cuja marca principal é promover e manter um projeto educativo acorrentado e prisioneiro aos interesses do capital.

Observamos que a orientação predominante do Banco Mundial é a defesa de que o investimento no processo de municipalização é mais importante que o aumento de recursos destinados ao gastos com educação. Face a esse pressuposto, que se torna hegemônico no discurso *oficial* do capital, compreendemos que toda a proposta em relação ao financiamento da educação municipal, impetrada pelo Banco, vai no sentido de priorizar os processos de gestão administrativa e pedagógica em detrimento no investimento efetivo na educação. Tal quadro pode ser representado quando o próprio Relatório destaca os recursos como *componente político* e a gestão descentralizada como componente estrutural que contribuiria através do eficiente uso dos recursos destinados a educação.

Na análise desse documento, podemos elencar alguns elementos reveladores da inversão de prioridades, quando no processo de definição das políticas de financiamento da educação, especificamente a municipal, o determinante econômico se traduz num elemento político e o político se converte em econômico. Tal inversão representa uma estratégia do Banco Mundial, articulador maior da agenda do capital, de delegar para a sociedade a função de gestora das políticas públicas da educação, retirando o provimento dos recursos por parte do Estado. Esse propósito é camuflada pelo falso discurso da *educação para todos* em que as recomendações políticas do Banco para solucionar os problemas se centram na defesa de uma ampla *reforma* na educação.

Encontramos, na avaliação do Banco Mundial, um elemento-chave apontado por este organismo que explicaria a comprometedora qualidade da educação brasileira: a ausência de competição entre os Estados e municípios por mais recursos, que se daria por meio do

aumento das matrículas de alunos. O Banco vincula, decisivamente, o melhoramento da qualidade de ensino ao exercício da competição entre as unidades federativas.

Na apreciação do Banco Mundial, esta competição aparece como condutora de “efeitos positivos” na promoção na qualidade da educação, indicando desse modo, o princípio liberal da concorrência, utilizada pelo Banco e seus interlocutores, do envolvimento manipulatório da educação voltada aos interesses do capital.

Em contraposição a essa avaliação, Saviani (2001) denuncia que o dualismo na educação brasileira ainda prevalece em todas as propostas de reforma, onde a elite é quem tem o acesso à escola de qualidade e ao nível superior, enquanto às classes trabalhadoras ou às regiões mais atrasadas, quando muito, se destinava o ensino profissional para o exercício de funções subalternas. Esse dualismo faz-se presente na política educacional atual em todos os níveis, quando, na reforma do ensino médio, separa o ensino técnico do ensino médio de caráter geral. Quanto ao ensino superior, advoga-se ampliar vagas em instituições que oferecem apenas ensino sem pesquisa para a população carente. Segundo Saviani (2001, p.3), o dualismo manifesta-se, sobretudo, no ensino fundamental ao propor:

para a rede pública o ensino aligeirado avaliado pelo mecanismo de promoção automática e conduzido por professores formados em cursos de curta duração organizados nas escolas normais superiores com ênfase maior no aspecto prático-técnico em detrimento da formação de um professor culto, dotado de uma fundamentação teórica consistente que de densidade à sua prática docente.

Já na auto-avaliação do Fundef, o governo Lula aprovou recentemente a proposta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)<sup>201</sup> que apresenta como objetivo o financiamento à educação básica no Brasil, formado de: creche, pré-escola, ensino fundamental (rural e urbana), ensino médio (rural e urbano), ensino médio profissionalizante, educação de jovens e adultos, educação especial, educação indígena.

A fonte da receita será uma das principais mudanças do Fundeb em relação ao Fundef. Desde o início, a proposta de criação do Fundeb (PEC 112, de 1999) sofreu algumas alterações. A primeira previa a participação de 25% de todos os impostos que compõem o

---

<sup>201</sup> Promessa do programa de governo do Partido dos Trabalhadores apresentado durante a campanha eleitoral para a presidência, em 2002.

Fundef e ainda acrescentava a mesma participação sobre o Imposto de Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto de Transmissão de Causa Mortis (ITCM), Imposto Territorial Rural (ITR) e Imposto de Renda dos servidores estaduais e municipais. Os impostos próprios dos municípios, no entanto, ficam fora do Fundo (IPTU, ISS e ITBI). A proposta de criação do Fundeb aprovada pelo governo Lula<sup>202</sup> prevê 22,5% de todos os impostos que compõem o Fundef. Visa também ampliar a aplicação de recursos da União no ensino básico para R\$ 4,3 bilhões em até quatro anos. No entanto, em audiência pública no dia 5.4.2005 na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci Filho, afirmou que, para criar o novo Fundo, é preciso tirar os R\$ 4,3 bilhões da União previstos no projeto de um outro local, pois o governo não pretende aumentar a carga tributária e não há recursos para o Fundeb.

A PEC previa ainda a revinculação progressiva da Desvinculação de Receitas da União, que hoje permite o investimento, em outras áreas, de 20% dos 18% das receitas da União destinadas à educação. Segundo Vander Oliveira Borges, coordenador do Departamento de Desenvolvimento de Política Financeira da Educação Básica, esses 20% causam um buraco de R\$ 4,8 bilhões por ano na educação. A proposta do Fundeb é a reintegração dos 18% da DRU de forma gradual, à proporção de 25% ao ano, o que significa um aporte de recursos de cerca de R\$ 1,2 bilhão anual.

O Fundeb também inova quanto à subvinculação de recursos destinados ao pagamento de pessoal. De acordo com a proposta, pelo menos 80% dos recursos repassados a Estados e Municípios deverão ser aplicados na valorização de profissionais da educação básica. Isso inclui profissionais não-docentes, como serventes, merendeiras e outros funcionários da escola. Hoje, a proposta do Fundeb mantém os 60% mínimos para professores, mas ainda não definiu o valor para os outros funcionários da educação.

Quanto à complementação da União ao Fundo, no caso do Fundef a União é obrigada por lei a suplementar os gastos de Estados e Municípios que não atinjam o valor mínimo por aluno, estabelecido a cada ano. A proposta do Fundeb, inicialmente, mantém a linha do Fundef, ou seja, sem definição de valor mínimo. Mas o governo federal teve de atender à reivindicação dos governadores e se comprometeu a investir, no mínimo, um percentual definido de recursos próprios, a se iniciar com 5% do valor total do Fundo, ou seja,

---

<sup>202</sup> O presidente Luiz Inácio Lula da Silva aprovou a Proposta de Emenda Constitucional que prevê a criação do Fundeb em 29. 3.2005 como o novo Fundo para financiar a educação básica.

2,1 bilhões no primeiro ano. O investimento é progressivo: 6,5% no segundo ano, 8% no terceiro e 10% a partir do quarto ano da aprovação da emenda. De acordo com o Secretário da Educação Básica, Francisco das Chagas Fernandes, para cumprir esse compromisso almejado pelo Fundeb, os recursos devem ser obtidos com mudanças na lei que criou a Desvinculação dos Recursos da União.

Monlevade (2004)<sup>203</sup> havia elaborado alguns conceitos para o PEC do Fundeb.<sup>204</sup> À semelhança do Fundef, o Fundeb é um fundo de manutenção e desenvolvimento. Quanto ao seu caráter de manutenção, cabe-lhe fornecer os recursos ordinários de custeio da educação escolar, dos quais o principal é o do pagamento das remunerações dos professores e demais profissionais da educação, tanto das escolas como dos demais órgãos. Também se destina ao custeio de materiais didáticos, conservação de prédios e equipamentos, despesas com serviços tais como água, energia, telefone – tudo que está previsto no artigo 70 da LDB. Quanto ao caráter de um fundo de desenvolvimento, significa custear as despesas de ampliação de prédios, de aquisição de novos equipamentos, de formação inicial e continuada de profissionais da educação, de pesquisas ligadas à educação.<sup>205</sup>

Para Monlevade (2004), a forma basilar para garantir a valorização salarial dos educadores é a instituição do Piso Salarial Nacional dos Profissionais da Educação – quantia abaixo da qual não poderão ser fixadas as remunerações básicas dos educadores nos planos de carreira estaduais, municipais e do DF. Esta mudança depende de outra, qual seja, alterar a fonte de recursos para pagamento dos inativos da educação que não poderá provir mais dos impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

---

<sup>203</sup> João Antônio Monlevade. Brasília, 6 de agosto de 2004. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/fundeb/fundeb>. Acesso em: 7.4.2005

<sup>204</sup> Segundo Monlevade (2004), o Fundeb deverá ser integrado por 25% das transferências municipais (FPM, IPI-Importação, LC 87/96, ICMS, IPVA) e aproximadamente 20% das transferências e impostos estaduais (FPE, IPI-Exportação, LC 87/96, ICMS, IPVA, ITCD, IRRFSE). Entre os impostos, excluem-se, nos Municípios, os 25% do ITR, IPTU, ISS, ITBI e IRRFSM. A exclusão de aproximadamente 5% dos impostos estaduais se prende à necessidade atual dos Estados em custear suas universidades gratuitas. Pode-se estudar uma forma de, gradativamente, destinar-se os 25% integrais dos impostos estaduais para o Fundeb. Já os 25% dos impostos próprios dos Municípios continuam vinculados à MDE, mas poderão ser usados no financiamento do ensino fundamental e educação infantil do próprio Município de origem da arrecadação, sem circular pelo Fundeb, o que seria, operacionalmente, impraticável.

<sup>205</sup> Excluem-se do Fundo, entretanto, as despesas com programas de assistência (tais como alimentação escolar, saúde escolar, bolsa-escola e outras). Embora haja pressões para que se incluam no Fundeb as despesas de instituições escolares sem fins lucrativos (Apaes e Escolas-Família-Agrícola, por exemplo), por enquanto ele se destina exclusivamente a escolas públicas estatais – administradas por Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Na análise sobre documento do MEC relativo às diretrizes para o Fundeb, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>206</sup> entende como bastante positiva a proposta de criação de um Fundo para toda a educação básica, pois supera as deficiências do Fundef. No entanto, já vem registrando algumas preocupações. Entre as principais, a restrição feita no presente documento ao financiamento da educação infantil de zero a três anos, pois entende que limita o caráter universalizante do acesso à educação básica em nosso País.

Outro aspecto apontado refere-se ao custo-aluno qualidade (CAQ), que ainda representa um desafio da educação básica e constitui uma das principais metas do Plano Nacional de Educação. Segundo denuncia, o Fundeb pode incorrer no mesmo erro do Fundef de definir custo-aluno baixo, já que a proposta daquele se norteia pelos atuais patamares do Fundef. A campanha chama a atenção que esses recursos são totalmente insuficientes para a criação do novo Fundo, pois todos os estudos preliminares apontam para a necessidade de um patamar mínimo aceitável de Custo-Aluno Qualidade próximo daquilo que o governo entende ser um possível “investimento por aluno em um horizonte futuro e incerto.”

Também denuncia o MEC ao defender que a contribuição de recursos adicionais da União para o Fundeb não queira “saldar eventual débito do Fundef”, como aludido no documento das diretrizes. A dívida do Fundef, conforme o CNTE (2004), pode até ultrapassar os 19 bilhões de reais em alguns Estados, e exige por parte do governo federal uma resposta clara e precisa de como será enfrentada.

Vale ressaltar que a proposta do Fundeb está paralelamente sendo posta em votação junto com a reforma do ensino superior. De acordo com o Ministro Tarso Genro<sup>207</sup> (9.3.2005), o Brasil passa por uma transição na área educacional. Declara o Ministro: "Não podemos deslocar a discussão da reforma do ensino superior da discussão do Fundeb, que promoverá um refinanciamento estratégico da educação de base no Brasil."

---

<sup>206</sup> A Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi lançada, em 1999, por um grupo de organizações da sociedade civil, com o objetivo de somar as diferentes forças políticas pela efetivação dos direitos educacionais garantidos por lei para que todos cidadãos tenham acesso a uma educação pública de qualidade. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/fundeb/fundeb.htm>. Acesso em: 21.3. 2005

<sup>207</sup> Tarso Genro, ao participar na noite do dia 7 de março de 2005 do programa Roda Viva, exibido ao vivo pela TV Cultura de São Paulo, apresentado pelo jornalista Paulo Markun. Segundo o Ministro, a discussão do Fundeb, a ser criado por meio de emenda à Constituição, está mais adiantada do que a do anteprojeto da educação superior, a reforma universitária, e deve ser apresentada brevemente (previa-se o mês de Março) ao Presidente Lula.



Em suma, o Fundeb vem se tornando uma prioridade na pauta das discussões e das propostas de reforma da educação brasileira, onde o Fundef apresenta-se como uma política positiva que, em linhas gerais, precisa ser apenas ampliada, para se construir, de fato, uma nova política de financiamento de educação básica no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Chegamos a um novo estágio histórico no desenvolvimento transnacional do capital: aquele em que já não é possível evitar o afrontamento da contradição fundamental e a limitação estrutural do sistema.*

(István Mészáros, 2003)

Partimos do entendimento de estar a proposta do Fundef atrelada à política educacional preconizada pelo Banco Mundial e associada à totalidade das políticas mundiais voltadas ao ajuste fiscal em nome da superação da crise do capital e da consolidação das mudanças propostas pela ordem neoliberal.

Ao longo da nossa investigação, buscamos o apoio de autores, como Soares (1996), Leher (1998), Fonseca (2000), Kruppa (2001), Ramos (2001), Mészáros (2003), Maia e Jimenez (2004), que vêm se posicionando criticamente ante o processo de envolvimento manipulatório da educação pelos interesses do grande capital, exercido prioritariamente pelos organismos multilaterais. Entre estes inclui-se o Banco Mundial, no financiamento e na definição de políticas educacionais nos países periféricos.

Segundo Mészáros, esta é uma crise estrutural do capitalismo. Nela a racionalidade do capital passa a assumir diferentes esferas, inclusive a pública, mediante ampla reforma do Estado.

Como podemos perceber, a nova postura do Estado está ancorada numa política de gestão da otimização dos recursos mínimos, em que as políticas sociais, com destaque para a educação, procuram reproduzir os valores mercantis como necessários à politização da sociedade denominada de global.

Nossos questionamentos foram, em regra, fundamentados na leitura dos documentos centrais produzidos pelo Banco Mundial e Unesco, analisados por nós ao longo do trabalho, tais como: Declaração Mundial de Educação para Todos ou Declaração de Jomtien, (Tailândia, 1990); Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos (Índia, 1993); Fórum Mundial de Educação em Dacar (Senegal, 2000), Metas de Desenvolvimento do Milênio (Dacar, 2000); Declaração de Cochabamba (Bolívia, 2001), Declaração de Tarija

na XIII Conferência Ibero-Americana de Educação (Bolívia, 2003) e Declaração de Brasília (Brasília, 2004), resultantes em metas e acordos firmados sobre a Educação para Todos, cujo objetivo seria implantar de forma unânime os novos princípios educacionais nos seus países – membros periféricos.

A agenda do projeto de Educação para Todos, nos termos das declarações citadas (Jomtiem, Nova Delhi, Dacar, Cochabamba, Tarija e Brasília), como vimos reafirmando, expressam as bases para as reformas na educação que, por sua vez teve aceitação mundial e tornou-se importante instrumento para a implantação das políticas de ajustes institucionais, ao elevar o papel da educação como condição necessária no “alívio da pobreza”, no alcance do desenvolvimento sustentável, da segurança, da paz, da governabilidade e da estabilidade econômica fora e dentro do país-membro.

Percebemos, ao longo do estudo das Declarações sobre Educação para Todos, elaboradas em diferentes momentos e distintos países, três aspectos, recorrentes a nosso ver: a princípio, os países, particularmente os da periferia do capital, “reconhecem” a importância da educação para o desenvolvimento e interação à nova ordem econômica global e a conseqüente superação da pobreza; apontam, a seguir, desafios e urgências na área educacional, que seria a universalização do ensino fundamental e, por fim, “declaram” a intenção de cumprir todas as metas de Educação para Todos, incluindo, nos últimos documentos, a questão da melhoria da qualidade e equidade de direito à educação do ensino fundamental até 2015. Em tais “Declarações”, estes países, simplesmente, acabam reconhecendo que não fizeram a sua “tarefa de casa” (universalização do ensino básico) e que devem se empenhar para fazê-la.

Ainda conforme ressaltamos, o modelo de Educação para Todos foi idealizado e promovido pelo Banco Mundial, o qual assume, por sua vez, o papel de principal articulador das políticas econômicas e sociais nos países pobres, delegando à Unesco a simples função de organizador de eventos em prol dessa política educacional.

Conforme indicamos, o documento *Metas de Desenvolvimento do Milênio* formalizado no Fórum Mundial de Educação em Dacar (2000), assume a função de pré-requisito para qualquer negociação entre os países tomadores de empréstimo e o Banco Mundial. Em contrapartida, os países pobres se empenham a realizar as reformas institucionais, esforçando-se para cumprir, no prazo estipulado, a redução da pobreza até 2015.

Conforme demonstramos, a nova EAP (2003-2007) é alicerçada nas *Metas de Desenvolvimento do Milênio*, que estabelece a “superação da pobreza”, reproduzida no Plano

Plurianual (PPA) do governo Lula. Para alcançar esse propósito, o Banco Mundial exigiu do atual governo a inclusão de “novos capítulos de reforma no país”, além do comprometimento de manter a política de austeridade fiscal, as metas da inflação e o pagamento dos seus contratos da dívida.

Em nossa avaliação, algumas singularidades da EAP (2003-2007) merecem destaque: primeiro, suas propostas fazem parte do documento: *Políticas para um Brasil justo, sustentável e competitivo*, elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. Outro aspecto relevante apontado pelo próprio Banco é que no ato do planejamento dessa nova EAP se recorreu à participação de diversos órgãos da sociedade brasileira, que levantaram algumas questões para o êxito dessa EAP. No apanhado dessas “consultas”, consoante observamos, o Banco avalia que a meta de um Brasil mais justo, sustentável e competitivo é possível mediante implemento das aspirações de cada representação.

Na nossa opinião, a iniciativa do Banco Mundial de fazer as consultas a determinados segmentos da sociedade civil e ao governo persegue o seguinte propósito: primeiramente, mostrar que o Banco está mais “participativo e democrático”, pois seus objetivos priorizam as necessidades urgentes do País. Em seguida, retratar como consensual às propostas da sociedade brasileira aquela formulada pelo Banco. Por fim, segundo notificamos, muitas das necessidades apontadas pelos segmentos consultados são de ordem microeconômica, específicas e pontuais.

Nessa ótica, o Banco passa a representar os interesses de toda a sociedade e reforça a necessidade da sua atuação no Brasil, sobretudo para ajudar na definição de políticas e medidas capazes de proporcionar o desenvolvimento sustentável.

Ante ao exposto, como constatamos, a influência do Banco Mundial nos países da periferia capitalista é legitimada como sendo o órgão preocupado com a eliminação da pobreza nos países menos desenvolvidos. Nesse propósito, o Banco “vende a idéia” de ser a questão da pobreza resultante da ineficácia no gerenciamento dos recursos escassos e na indefinição das prioridades por parte dos países-membros.

Com base na leitura da maioria dos documentos examinados do Banco Mundial e da Unesco, pudemos constatar que estes trazem no seu conjunto o ideário de grandes transformações, movido, sobretudo, por mudanças sociais e culturais nos países periféricos. Nesse contexto, a proposta de reforma na educação enfoca, especialmente, a população pobre,

os trabalhadores, sem, contudo, vale ressaltar, que não é a intenção do Banco, fazer uma apreciação crítica sobre a estrutura organizacional do capital, que impõe a desigualdade da distribuição de riquezas.

Em suma, como podemos destacar, o Banco Mundial procura, em cada documento produzido, lançar as bases de sustentação do capitalismo, propondo metas e políticas socioeconômicas, de abrangência mundial, mas com execução específica e localizada. Nesse propósito, reforça a teoria do livre mercado sem fronteiras, intermediado por um Estado não-interventor e reformado para as novas exigências do denominado capitalismo global.

O Brasil tem-se configurado como o País das reformas, a maioria já realizada ou em processo, como: econômica, tributária, fiscal, previdenciária, sindical e educacional. Com a pretensão de adequar o Brasil à “sociedade global”, o governo de Fernando Henrique Cardoso iniciou intensa cruzada reformista e o governo Luiz Inácio Lula da Silva, no nosso entendimento, vem dando continuidade e aprofundo o processo de ajustes e reformas nos diversos segmentos sociais.

O discurso e a prática do governo de FHC seguem a orientação da racionalidade assentada no pressuposto administrativo-eficientista do Estado, onde basta promover alguns ajustes, mediante reformas institucionais, para o País encontrar o caminho da modernidade e do desenvolvimento e superar, por fim, todos os problemas estruturais, restabelecendo de vez a justiça social e a “dignidade do cidadão brasileiro”.

Conforme conferimos, a reforma do Estado baseia-se na proclamada administração pública moderna, racional e eficiente, que busca resultados, qualidade e produtividade “em prol do cidadão-cliente apto aos desafios da globalização”. Nessa intenção, a orientação da autogestão de qualidade vem sendo incorporada e assumida pelas instituições de ensino.

Passado o mandato de FHC e vivenciando-se o terceiro ano do governo Lula, prevalece a lógica privatizante do Estado, com restrições na área social, transferindo-a para a iniciativa privada. Desse modo, as reformas no campo social vêm alterando a função do Estado, tornando-o apenas um órgão gestor e avaliador.

Nesse contexto neoliberal, o capital responsabiliza o Estado pela crise. Permite, portanto, ao Banco Mundial se posicionar como o único órgão capaz de reorganizar o sistema em crise via orientação de políticas de reformas nos países periféricos. Podemos asseverar que, a partir daí, a reforma do Estado brasileiro terá suas dimensões traçadas e norteadas à

regulamentação do mercado. Este postulado terá repercussões irreversíveis na política educacional do País, com conseqüente criação do Fundef.

No entanto, para apreender as reformas na educação brasileira, mais especificamente no financiamento da educação fundamental, representada pelo Fundef, temos de analisá-la como uma modalidade operacionalizada por meio de reformas administrativas de um Poder Executivo orientado pelos organismos multilaterais e concebida mediante agenda mundial de educação básica para todos.

Em nossa compreensão, entendemos o Fundef como uma estratégia bem montada do MEC para assumir o controle da política nacional do ensino obrigatório sem arcar com a primazia da sua manutenção. Ao se modificar o artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, ampliou-se a quota dos Estados, Distrito Federal e Municípios de 50% para 60% e reduziu-se a sua parcela de 50% para 30% no ensino fundamental. Tudo isso, vale ressaltar, foi arquitetado em caráter compulsório, de tal forma que os Estados e Municípios que não cumprirem a lei serão punidos com a perda dos 15% dos recursos das respectivas arrecadações destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em seu discurso, o Fundef objetiva melhorar a distribuição do financiamento do ensino fundamental. No entanto, limita-se, efetivamente, a regular a aplicação de recursos já vinculados, não prevendo e nem garantindo novas fontes de recursos. Ao contrário, reduz a participação financeira da União, conforme demonstramos na tabela 3 referente à complementação do Fundo por parte da União aos Municípios.

A nosso ver o Fundef se constitui num instrumento da reforma administrativa e tributária do Estado gerencial com o propósito de redução dos custos e redistribuição das responsabilidades, mediante regulamentação dos recursos e municipalização do ensino. Consoante constatamos, a cada ano o governo federal transfere menos recursos para os Estados, pois estes, por mais miseráveis que sejam, alcançam o patamar do custo-aluno mínimo, estabelecido anualmente por medida provisória pelo Presidente da República.

Outrossim, podemos afirmar que a criação do Fundef trouxe severas implicações à educação brasileira. A mais relevante foi a mudança do critério dos recursos vinculados à educação, transformando-os em um Fundo. Outra foi a redução da modalidade do ensino básico, antes mais abrangente (fundamental e médio), para, exclusivamente, o ensino fundamental, com ênfase nas séries iniciais.

Um ponto decorrente desse aspecto, na nossa opinião, é de que a base de formação do Fundo é o critério custo-aluno, definido por um valor muito baixo, eximindo a União da responsabilidade com a educação básica. Assim sendo, a União leva, de certo modo, os Estados a se apoiarem nos organismos internacionais, pois, endividados e com os compromissos alargados (ensino infantil, ensino básico, ensino médio e até superior), recorrem aos empréstimos dessas instituições, e, por conseguinte, submetem-se às suas determinações.

Como mostram as tabelas 1 e 2, as variações dos valores do mínimo do custo-aluno do Fundef foram marcadas por acréscimos muito reduzidos entre 1 a 3%, com exceção para o ano de 2004 e a previsão de 2005. Em contrapartida, os anos de 1999 e 2002 apresentaram acentuadas quedas no custo-aluno. A variação do custo-aluno, ao longo dos anos (1997-2005) ficou abaixo da inflação, confirmando o que muitos estudiosos já vinham denunciando, isto é, não houve aumento no custo-aluno do Fundef. De acordo com os dados analisados, o custo-aluno do Fundef é muito baixo. Isto agrava a precariedade da qualidade da educação pública no Brasil.

Sobre a valorização do magistério, detivemo-nos na análise do cumprimento desse objetivo previsto pelo Fundef, observando a melhoria da profissão do docente no ensino fundamental, sob os aspectos do salário do professor, da sua habilitação ou capacitação e do melhoramento das suas condições de trabalho.

Enfocando especificamente a remuneração dos professores do ensino fundamental, a lei é clara na definição de 60% dos recursos do Fundef destinados a esse fim. Todavia, no relacionado ao aumento nos salários dos professores do ensino fundamental, estes estão condicionados à invariabilidade dos recursos financeiros orçados pelos governos e pela própria rigidez da fórmula proposta pela Lei do Fundef ao estabelecer o limite (60%) para o pagamento de salários. Outro fato é que a Lei do Fundef não define um piso salarial para o professor e amarra essa condição ao Plano de Carreira e Remuneração que já deveria ter sido implantado pelas prefeituras.

Em consonância com Saviani (2001), destacamos sua análise sobre a problemática dos recursos para educação. Nesse sentido, o Fundef é evasivo no que deveria ser decisivo, pois ao adotar o processo de gradualidade e limitação do tempo (cinco anos para capacitação do professor e dez anos para término do Fundef), acaba diluindo o impacto de uma possível modificação no ensino público.

Em relação à qualidade na educação pública, esta segue a lógica neoliberal, recorrente à teoria do capital humano que se apresenta como participativo, racional e gerencial. À primeira vista, esta concepção de educação qualitativa mostra-se ideal para se alcançar o pleno desenvolvimento e a autonomia de uma sociedade. No entanto, ao se introduzir no universo escolar, acaba transferindo aos educadores e educandos a responsabilidade pela qualidade da educação. Essa concepção, progressivamente, vai desobrigando o Estado em relação às políticas públicas sociais, que delegam à comunidade escolar o encargo pela qualidade oferecida. Confirmamos, portanto, o que alguns estudiosos vêm denunciando: a retirada da União no financiamento do ensino básico.

No Brasil, e especificamente no Ceará, conforme os dados do SAEB e da própria Unesco no acompanhamento da Educação para Todos, feito anualmente, o País está longe de alcançar a pretendida qualidade na escola pública, haja vista o baixo desempenho de alguns indicadores, como aumento da repetência e evasão, baixo desempenho em disciplinas de matemática e português, elevado número de alunos por professores, falta de recursos diretos à escola e péssimas condições da infra-estrutura das escolas públicas municipais.

Avaliamos, outrossim, que o gasto na educação por aluno está diretamente relacionado com a qualidade do ensino, ou seja, quanto mais recursos são destinados aos serviços públicos, mais capacidade haverá para melhorar a qualidade da educação. No entanto, a lógica econômica neoliberal afirma o contrário: há possibilidade de oferecer qualidade na educação sem recorrer ao aumento dos gastos. A qualidade estaria, nesse caso, restrita à administração dos recursos de forma eficiente. Todavia, no caso do Brasil, dominado por inúmeras necessidades, o aumento da qualidade na educação só será possível se aumentar efetivamente e sistematicamente os recursos destinados a todos os níveis educacionais.

Quanto à proclamada intenção de uma qualidade na escola, concluímos que não há estudos sobre as necessidades e prioridades de cada município ou região com o objetivo de promover um custo-aluno mais equitativo. Desse modo, podemos deduzir que o custo-aluno do Fundef é calculado de forma simplificada e invertida, pois primeiro se define o custo para depois adequar a qualidade na escola.

Tomando como base o documento *Estudo sobre o valor mínimo do Fundef (2003)* elaborado no início do governo Lula, denunciemos que, desde a implantação do Fundef, a União vem desrespeitando a Lei do Fundef, por reduzir a complementação do custo-aluno e conseqüentemente os Estados beneficiados. Segundo os dados revelam, houve, em termos



relativos, um decréscimo da complementação dos recursos da União para os Estados, de 2,3% em 2001 para 1,3% em 2003.

O que fica claro no Fundef é a descentralização dos recursos da educação. Este acaba por sobrecarregar os municípios, responsabilizando-os pela oferta da educação básica à população. Paradoxalmente, o Fundef, criado para esse fim, tornou-se a principal fonte de recursos financeiros por meio da qual os municípios procuram a todo custo manter ou aumentar seus recursos, mediante ampliação das matrículas no ensino fundamental, constituindo-se numa importante, e talvez a única, receita destinada à educação nos municípios brasileiros.

Convém aqui destacar o monitoramento do Banco Mundial na condução da descentralização dos recursos no sistema educacional no Brasil. O relatório *Educação municipal no Brasil: recursos, incentivos e resultados*, produzido pelo Banco, ressalta o papel dos municípios como determinante nesse processo, por serem mais receptivos às necessidades educacionais da população local, e ao mesmo tempo menos suscetíveis a deficiências no gerenciamento e na capacidade institucional.

Na avaliação do Banco Mundial, o Fundef representa um importante mecanismo político no aumento dos recursos, mas, em contrapartida, atribui o sucesso da universalização do ensino básico às reformas administrativas de cunho gerencial, em todas as instâncias, inclusive a escola.

Em face do exposto, nossa pesquisa permite concluir que o Banco Mundial passou a ser o agente motivador na promoção e no financiamento de projetos integrados dos governos estaduais e federais, destacando a educação básica como fundamental na redução da pobreza nos países periféricos.

No relacionado ao Fundef, este constitui um instrumento fiscal da reforma do Estado descentralizador, mediante a municipalização da educação, e compõe a materialização do pacto mundial de Educação para Todos.

Ao longo desse estudo apresentamos uma série de documentos sobre educação, tanto no âmbito internacional como no nacional. Reafirmamos que estes acompanham, exclusivamente, a orientação dos documentos maiores elaborados nos fóruns mundiais.

Contatamos a tese de que os pressupostos do Fundef, revelados na definição do custo-aluno mínimo, na municipalização dos recursos e na exclusividade do ensino

fundamental se afinam com a política neoliberal proposta em documentos do Banco Mundial e da Unesco.

Por fim, nosso estudo nos permite concluir que a política do Fundef segue a lógica do Banco Mundial em consonância com os interesses do capital, ao privilegiar o ensino fundamental em detrimento dos demais níveis, baseado na argumentação falaciosa de que, assim agindo, o combate à pobreza alcançaria êxito, pois em seu ideário o ensino elementar ofereceria os ingredientes necessários à inserção do trabalhador no mercado de trabalho. Na verdade, o Fundef vem reproduzindo o tratamento historicamente dispensado pelas classes dominantes às classes trabalhadoras com a adoção de políticas sociais coerentes com o menos possível. Isto, com efeito, nos possibilita afirmar que essa retórica de educação para todos fica confinada às páginas dos documentos analisados.

## BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública – um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. Brasília-DF: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, n. 10, p. 8, 1997. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/anales>. Acesso em: 2 nov. 2002.

ALVES, Eduardo. **Uma opinião sobre o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e sobre os desafios dos servidores**. Este texto é um capítulo do Projeto de Pesquisa sobre Contrato de Gestão desenvolvendo junto ao SINTRASEF-RJ com o título “*Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado: Conservador e Inverossímil*”. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em [http://www.fes.org.br/polit\\_publicas/servpub\\_4](http://www.fes.org.br/polit_publicas/servpub_4) .Acesso em: 11 maio 2004.

AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo FUNDEF? as idéias de Anísio Teixeira. **Educação & Sociedade**, Campinas. v. 22, n. 75, p.277-290, ago, 2001.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996. p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. Para além do capital e de sua lógica destrutiva. **Revista Espaço Acadêmico**. Maringá ano II, nº 14 jul.2002. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/> Acesso em: 14.8.2005.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES, (**ANUP ONLINE**). Brasília, v. 2, n.30, p.1- 15, jul. 2003.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Editora Autores Associados. 1997. p.75 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

BANCO MUNDIAL. **Uma parceria de resultados: o Banco Mundial no Brasil**. Washington, 2003b.Doc. Disponível em: <http://www.bancomundial>. Acesso em: 08 jul.2004.

\_\_\_\_\_. **Brasil. Justo, Competitivo, Sustentável: Contribuições para debate – Visão Geral**. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial. Washington, 2002. D.C. 20433. U.S.A. Impresso no Brasil. Dezembro 2002.

\_\_\_\_\_.**Novo relatório do Banco Mundial e do FMI**. Washington, D.C., 2003c. Disponível em: <http://www.worldbank.org/data/wdi2003>. Acesso em:11.ago..2004.

\_\_\_\_\_.**Sobre o Banco Mundial**. 2004a Disponível em: <http://www.obancomundial.org/index>. Acesso em: 30.jul.2004.

\_\_\_\_\_.**O que é EAP?** Brasília. 2004e. Disponível em: [www.bancomundial.org.br/index.php/content/view\\_document](http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document). Acesso em: 8.jul.2004.

\_\_\_\_\_.**Ceará basic education quality improvement: project 2000**. Brasil: Banco Mundial, 2000h. Report. 21428 – BR. Disponível em: <http://www.bancomundial.or.br>.Acesso em: 14 mar. 2004.

BRASIL. **Lei nº 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: [www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/lei9394.pdf](http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/lei9394.pdf). Acesso em: 14.jan.2004.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da CF e dá nova redação ao art. 60 do ADCT. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla>. Acesso em: 11 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.264**, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424/96 no âmbito federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/d2264m.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: [www.pnud.org.br/odm](http://www.pnud.org.br/odm). Acesso em: 10.07.2005

BOLLMANN, Maria da Graça. **Alternativa Político-Pedagógica à Política de Educação do(s) governo(s) neoliberais**. In: Congresso Nacional de Educação (Coned), Educação, Democracia. 4º, São Paulo. 2002. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/jornal/2002/4%20Coned>. Acesso em: 7 jan.2005

BUARQUE, Cristovam. O Ministro da Educação. Audiência pública na Comissão de Educação do Senado Federal. **Transformação do FUNDEF em um fundo para o ensino básico- FUNDEB** (Pronunciamento). Brasília, em 1.abr.2003. Disponível em: [http://www.anup.com.br/txt/Urgente/015\\_Urgente](http://www.anup.com.br/txt/Urgente/015_Urgente). Acesso em: 10.ago.2003.

BUSH, George W. **Conta do Desafio do Milênio**: um novo pacto para o desenvolvimento global. Discurso. In: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2002. Monterey, Informativo da Casa Branca. Washington. 25 nov.2002, Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijep/whfs>. Acesso em: 10 ago.2004

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In OLIVEIRA Dalila Andrade (Org). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 3.ed. Petrópolis: Vozes. 2001. p. 283.

BRUNO, Artur. **CPI do Fundef**: Vitória da sociedade. Fortaleza: INESP, 2001. Disponível em: <http://www.arturbruno.com.br>. Acesso em: 27.4.2005.

CAFARDO, Thiago. Acidente com transporte escolar fere 24 estudantes. **O povo**. Fortaleza, Ceará. 28 fev.2005. Disponível em: <http://www.noolhar.com/opovo/ceara>. Acesso em: 4.mar.2005.

Centro Brasileiro de Estudos para a Administração Pública (Cebrap). **Fundef terá valores diferenciados para alunos de escolas urbanas e rurais**. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://www.cebrap-assessoria.com.br/noticias>. Acesso em: 21.03.2005.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **As desigualdades regionais no Sistema Educacional Brasileiro**. In: Seminário sobre Desigualdades e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, 12 a 14 de agosto de 1999: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano Diretor**. Brasília: novembro, 1995. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/publi>. Acesso em: 29.7.2002.

Conselho Nacional dos Trabalhadores da Educação/CNTE. **Avaliação do Fundef**. Brasília, 2002. Disponível em: [www.cnte.org.br/FUNDEF/Avaliacao](http://www.cnte.org.br/FUNDEF/Avaliacao). Acesso em: 3 mar.2003.

COSTIN, Cláudia. **Administração gerencial no setor público**: o futuro da União, dos Estados e dos municípios In: Secretária-Executiva do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare): Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.jt.com.br/noticias/98/05/23/artigos.htm>. Acesso em: 29 jul.2002.

COSTA, Maria Rosane. (Org.) **Guia para normalização de trabalhos acadêmicos de acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, Sistema de Bibliotecas, 2003.

CREMONESE, Dejalma. Terceira Via: Continuísmo ou Alternativa? **Zero Hora**, Rio Grande do Sul. 8 dez. 1998, Caderno de economia. p. 25.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas: Editora Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso tempo).

\_\_\_\_\_. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. **O governo Lula e a educação**: a deserção do Estado continua? Educação & Sociedade, Campinas, vol.25, n°.86, p.245-252. Abr. 2004.

\_\_\_\_\_. Renúncia fiscal para as IES privadas: onde o pau não vai comer. **Jornal da Adufrj**. 12 abr.20004. Encarte Reforma Universitária. p. 3-4 Disponível em: <http://www.adufrj.org.br/publicacoes>. Acesso em: 26.abr. 2004.

DELORS, Jacques. **Educação**: um tesouro a descobrir. Portugal: Edições Asa, 1996.

DIDONET, Vital. **Plano Nacional de educação (PNE)/Apresentação**. Brasília: Editora Plano, 2000.

EUGÊNIO, Carlos. BIRD vai financiar US\$ 200 mil para o CE. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 8 mai.2004. Caderno Negócios, p.7.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASE, Lívia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio (Organizadores). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 1996, p.229-250.

\_\_\_\_\_. O Banco Mundial e a educação a distância. In: PRETTI, Nelson De Luca (Org.). **Globalização & Educação**. 2. ed. – Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000. 116p. (Coleção livros de bolsa. Serie Terra Semeada).

FRANCO, Maria Ciavatta. Reformas educativas na América latina: a nova lei da educação no Brasil e o projeto de qualidade Contexto educação: **Revista de Educación em América Latina y el Caribe**. Nº 57. Ano 15 Jan/Mar. 2000. In: Cidadania, Escola e Mercado. Democratização de acesso à escola *versus* democratização de acesso escola de qualidade Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Editora UNIJUÍ. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GENRO, Tarso. Discussão do Fundeb. **Programa Roda Viva**. TV Cultura de São Paulo, São Paulo, 7 mar. 2005. Concedida a Paulo Markun.

GÓIS, Antonio. Para Unesco, Brasil paga pouco a professor. **Folha de São Paulo**, São Paulo SP, 8 out 2002. Disponível em: [http://www.anup.com.br/txt/clipping/2002/033\\_clipping](http://www.anup.com.br/txt/clipping/2002/033_clipping). Acesso em: 20 jun.2004.

GROSSI, Gabriel Pillar. Educação para Todos: Crônica em Dacar. **Revista Nova Escola On – line**. Rio de Janeiro: Edição nº 133, junho 2000. Disponível em: [http://novaescola.abril.com.br/ed/133\\_jun00/html/dacar](http://novaescola.abril.com.br/ed/133_jun00/html/dacar). Acesso em: 10 ago.2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Balanco do primeiro ano do Fundef**. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 9 set 2000.

\_\_\_\_\_. **Evolução do custo aluno do Fundef**. Brasília, DF, 2002.

JIMENEZ, Suzana Vasconcelos e MAIA FILHO, Osterne. A Chave do Saber: um exame crítico do novo paradigma educacional concebido pela ONU. In: JIMENEZ, S.V e RABELO, J.(Orgs) **Trabalho, Educação e Luta de Classes: as pesquisas em defesa da História**. Fortaleza, Ceará: Brasil Tropical, 2004.

JORNAL DIÁRIO DO NORDESTE, Fortaleza Ceará, 02 agosto 2003; 26 maio. 2004; 27 maio 2004.

JORNAL O GLOBO, Rio de Janeiro, 12 de março, 2003.

JORNAL NACIONAL – Rede Globo, Rio de Janeiro, 5 julho de 3003.

KEYNES, John M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro, Inflação e Deflação**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção: os economistas).

KRUPPA, Sônia Maria Portella. **O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90**. São Paulo: ANPED, 2001.

LAVAL, Christian, A escola não é uma empresa. **Folha de S.Paulo**, Paris. “Free-lance”. 24 jun. 2003 Entrevista: concedida a Fernando Eichenberg. Disponível em: <http://www.editoraplanta.com.br/EnE/laval>. Acesso em: 21 abr. 2005.

LEHER, Roberto. **Da Ideologia do Desenvolvimento à Ideologia da Globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “Alivio” da Pobreza**. 1998. Tese (Doutorado em Educação).Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – FEUSP. São Paulo, 1998.

LIMA, Maria José Rocha. **O Partido dos Trabalhadores e o FUNDEF**. Brasília. Núcleo de Educação do PT no Congresso Nacional, 2003. 7p. (Série Texto Técnico Bancada do PT). Disponível em: [www.pt.org.br/assessor/PTFundef](http://www.pt.org.br/assessor/PTFundef). Acesso em: 2 nov.2003.

HOHNE, Leda Miranda (Organizadora). **Metodologia Científica: cadernos de textos e técnicas**. 6ed. Rio de Janeiro: Agir, 1995. 263p.

MAIA FILHO, Osterne Nonato. **A Reforma do Ensino Médio:** da pedagogia das competências à gestão tecnocrática em educação (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Faculdade de Educação da UFC – FACED. Fortaleza, Ceará, 2004.

MARANHÃO, Éfrem de Aguiar. Fórum Mundial sobre a Educação para Todos em Dacar **Jomtien-Dacar**. Brasil: Inep/Mec. 2000. Disponível em: [http://novaescola.abril.com.br/ed/133\\_jun00](http://novaescola.abril.com.br/ed/133_jun00). Acesso em: 11 ago.2004.

MARX, Karl. **O capital:** o processo de produção do capital. 7ª ed. São Paulo: DIFEL 1982.

\_\_\_\_\_. **Capítulo inédito d'o capital:** resultados do processo de produção imediato. Porto: publicações escorpião, 1975.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, São Paulo: Editora Autores Associados, 1997. (Polêmicas do Nosso tempo).

MENESES, Ana Maria Dorta de. **A pseudo-identidade de interesses entre capital e trabalho no campo sócio-educacional:** a relação Estado-escola-empresa no Ceará. 2002. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2002.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

\_\_\_\_\_. **A crise atual**. Cadernos Ensaio, nº 17. São Paulo: Editora Ensaio, 1998. p. 160-179.

\_\_\_\_\_. **O século XXI: socialismo ou barbárie?** São Paulo: Editora Unicamp e Boitempo Editorial, 2003.

MONLEVADE, João. **Educação Pública no Brasil:** Contos e Descontos. Ceilândia, Idéia, 1998. Proposta Pedagógica. Disponível em: <http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2004/feb> Acesso em: 3set.2004.

\_\_\_\_\_, João A. C. **Por que Fundeb e não mais Fundef**. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Brasília, 2003 Disponível em: [www.undime.org.br](http://www.undime.org.br). Acesso em: 10 nov.2003.

\_\_\_\_\_ e A.C; FERREIRA, Eduardo. **O Fundef e seus pecados**. Ceilândia. DF: Idea Editora, 1997.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Cúpula do Milênio. Nova Iorque, 2000 Published by United Nations Information Centre: Lisbon, 2000. Disponível em: [virtual1.pucminas.br/idhs/site/MDM/Declaracao\\_do\\_Milenio\\_A\\_RES\\_55\\_2\\_final.pdf](http://virtual1.pucminas.br/idhs/site/MDM/Declaracao_do_Milenio_A_RES_55_2_final.pdf). Acesso em: 10 mai. 2005

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) **Gestão Democrática:** desafios contemporâneos. 3.ed. Petrópolis. RJ: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO Thereza (Orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001 (Coleção Legislação e política Educacional: textos introdutórios).

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA - Unesco. **Sobre Unesco no Brasil**. Brasil, 2004. Disponível em: <http://www.unesco.org.br/areas/educacao/efa/pt/index>. Acesso em: 21 jun.2004.

\_\_\_\_\_. **Documentos Internacionais**. Brasil, 2004. Disponível em: [www.unesco.org.br/publica/doc\\_Internacionais/declaraNdelhi](http://www.unesco.org.br/publica/doc_Internacionais/declaraNdelhi). Acesso em: 10 ago.2004.

\_\_\_\_\_. **Organização da UNESCO**. Brasil, 2004. Disponível em: [www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br). Acesso em: 21 jun.2004.

\_\_\_\_\_. **Educação Para Todos: O imperativo da Qualidade**. Relatório Conciso. EFA Global Monitoring Report Team c/o UNESCO, 7 place de Fontenoy 75352 Paris 07, França, 2004.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ENAP. Editora 34. 1995.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

Plenária Intercongressual da Conselho Nacional dos Trabalhadores da Educação/CNTE, 2ª, 2004, Valparaíso, **Fundeb** (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento Básico e do Magistério). Brasília: CNTE. Disponível em: [www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br). Acesso em: 2.nov. 2004.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Brasil é 10º em ranking de educação na AL**. *Relatório que avalia progressos dos países nas metas do projeto Educação para Todos mostra Brasil em 72º lugar entre 127 nações* **Reportagens** Brasília, 09/11/2004. Disponível: <http://www.pnud.org.br/educacao/reportagens/index.php?id01=798&lay=ecu>. Acesso em: 5 de jul.2005.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças políticas econômicas Pós-90**. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Faculdade de Educação da UFC – FACED Fortaleza, Ceará, 2001.

\_\_\_\_\_. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças políticas-econômicas Pós-90**. Brasília: Plano Editora, 2003. 341p.

REDE GLOBO. O Governo federal excluiu a obrigatoriedade dos professores de se capacitarem até 2007. **Jornal Hoje**. Rio de Janeiro. 8.ago.2002.

REVISTA **Veja**. Informativo.Edição n. 1899, ano 38, n. 14 de 6 de abril de 2005



SAVIANI, Dermeval. Educação no Brasil: concepção e desafios para o século XXI. **Cadernos de Educação**, Brasília, DF, v. 6, n. 15, jun, 2001. Disponível em: [www.ufrgs.br/tramse/classicos/2004\\_08\\_29](http://www.ufrgs.br/tramse/classicos/2004_08_29). Acesso em: 11 abr.2005.

SALOMON, Marta. Folha de S. Paulo. São Paulo. 8 jul. 2003. (Sucursal de Brasília).

SILVA JÚNIOR. João dos Reis. Mudanças Estruturais no Capitalismo e a Política Educacional do Governo FHC: o caso do ensino médio. Campinas: **Educação & Sociedade**. v.23, n.80, Set.2002. 26p. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci). Acesso em: 23 fev.2005.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASE, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; Haddad, Sergio (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 1996, p.15-38.

SOUZA, Francisco Heitor de Magalhães; RIBEIRO, Maria das Graças M. Acomodações neoliberais na educação brasileira e as estratégias do Banco Mundial. In: Fórum Mundial de Educação, 2001 Porto Alegre. **Construir políticas de educação contra a barbárie neoliberal**. Porto Alegre: Revista PUCVIVA, 2001. Disponível em: <http://www.apropucsp.org.br>. Acesso em: 13 jul.2004.

TEIXEIRA, Anísio. Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.38, n.88, p.97-107.out./dez. 1962.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. **Pensando com Marx**: uma leitura crítico-comentada de o capital. São Paulo: Ensaio, 1995.

\_\_\_\_\_. **Economia e luta de classes**: para a crítica da economia política da social democracia. 2004.Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza – Ceará, 2004.

VIANNA JR. Aurélio. A luta da Rede Brasil pela transparência do Governo brasileiro, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento em relação às estratégias para o Brasil In: BARROS, Flávia (org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília: Rede Brasil, 2001. p. 15-26.

VIDAL, Eloísa Maia.(Org.). **Avaliação Institucional**. Fortaleza: Ed. UECE, 2003. 116 p. (Cadernos pedagógicos, 1 – Centro de Educação).

VILLELA, Guilherme Sociais. **A terceira via**. Zero Hora, Rio Grande do Sul, 25 nov. 1998, p.10. Disponível em: <http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/tvia1>. Acesso em: 20 ago.2004.

## 5.1 - Documentos Consultados

BANCO MUNDIAL. **Educação Municipal no Brasil:** recursos, incentivos e resultados. Brasil: Banco Mundial, 2003g. 2v. Relatório, 24413 – BR.

BANCO MUNDIAL. Departamento do Brasil. **Banco Mundial e a estratégia de assistência ao Brasil para 2007 –2004:** Brasília, DF: Grupo Banco Mundial - Brasil, 2004d. Resumo executivo. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php>. Acesso em: 12 fev.2004.

BANCO MUNDIAL. Departamento do Brasil, Região da América Latina e Caribe. **Estratégia de Assistência ao País (EAP) de 2004-2007.** Brasil: 2003f. Relatório. Texto principal. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br>. Acesso em: 22 jul.2004.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 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 artigo 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996a. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla>. Acesso em: 12 de março de 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Estudo sobre o valor mínimo do Fundef.** Portaria n. 71, de 27 de janeiro de 2003 e Portaria n. 212, de 14 de fevereiro de 2003. Brasília, D.F: INEP, 2003b. Relatório Final. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 20 mar.2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef. **Manual de Orientação.** Brasília: MEC, Maio/2004.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:** Câmara da Reforma do Estado. Brasília, DF: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi). Acesso em: 2 nov. 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Declaração de Brasília.** Brasília: MEC. 10 nov. 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 2005.

MARTINS, Paulo de Sena. **Financiamento da Educação no Município.** Brasília – DF: Consultoria Legislativa Câmara dos Deputados. Área XV - Educação, Cultura, Desporto, Ciência e tecnologia, 2003. 50p. Estudo. Disponível em: [www2.camara.gov.br/publicações](http://www2.camara.gov.br/publicações). Acesso em: 22 fev. 2004.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA - Unesco. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien).** Tailândia: Unesco, 1990a. Disponível em: [www.unesco.org.br/publicação/doc-internacionais](http://www.unesco.org.br/publicação/doc-internacionais). Acesso em: 10.maio de 2004.

\_\_\_\_\_. **A Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos,** Nova Delhi-Índia: Unesco, 1993b. Disponível em: [www.unesco.org.br/publica/Doc\\_Internacionais/declaraNdelhi](http://www.unesco.org.br/publica/Doc_Internacionais/declaraNdelhi). Acesso em: 10 ago.2004.

\_\_\_\_\_. **O Marco de Ação de Dakar Educação Para Todos:** atendendo nossos Compromissos Coletivos. Dakar, Senegal: Cúpula Mundial de Educação, 2000c. Disponível em: [www.unesco.org.br/publicação/doc-internacionais/marcoDakar](http://www.unesco.org.br/publicação/doc-internacionais/marcoDakar). Acesso em: 18.jun.2004.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Cochabamba** sobre Educação Para Todos, Bolívia: Unesco, 2001d. Disponível em: [www.unesco.br](http://www.unesco.br). Acesso em: 15 ago.2004.

\_\_\_\_\_. **XIII Conferencia Ibero-americana de Educação** - Declaração de Tarija Tarija, Bolívia: Unesco, 2003e- Disponível em: [www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br). Acesso em: 14 ago.2004.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Acompanhamento Global da EPT – 20003/2004:** Gênero e Educação para Todos; o salto rumo à igualdade. Brasil, 2003f. Relatório Conciso. Disponível em: [www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br). Acesso em: 19 jun.2004.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Acompanhamento Global da Educação Para Todos - EPT - 2000.** Brasil, 2000m. Relatório. Disponível em: [www.unesco.br](http://www.unesco.br). Acesso em: 20 jul. 2004.

\_\_\_\_\_ e Organização Internacional do Trabalho (OIT). **A Condição dos Professores.** Genebra,1998g. Documentos de compromissos internacionais da Unesco. Disponível em: [www.unesco.br](http://www.unesco.br). Acesso em: 20 jun.2004.