

Educação no Brasil: avanços e retrocessos

Fernanda Barros Santos*

Resumo: Este artigo visa estabelecer uma revisão de literatura quanto à educação no Brasil a partir das Cartas Constitucionais de 1934 até 1988. Nesses meandros, em sua primeira parte apresenta considerações sobre as transformações desencadeadas no campo educacional, no que tange à obrigatoriedade do ensino, gratuidade e destinação dos recursos para educação. Na segunda parte, retoma a discussão quanto à divisão da destinação dos fundos educacionais. Por último, reflete sobre a importância de investimentos na educação infantil. Doutra forma, analisa a convergência entre a formação do capital humano, a partir da educação, e a perspectiva do crescimento econômico do país com a redução das disparidades socioeconômicas.

Palavras-chave: Educação, Brasil, déficit, constituição, econômico.

Abstract: This article aims to establish a literature review on education in Brazil from the Constitutional 1934 to 1988. In these letters meanders, in its first part presents considerations on the triggered changes in the educational field, with regard to compulsory education, gratuity and allocation of funds for education. The second part takes up the discussion of the division of allocation of educational funds. Finally, it reflects on the importance of investments in early childhood education. Otherwise, examines the convergence of the formation of human capital, through education, and the prospect of economic growth by reducing socio-economic disparities.

Keywords: Education, Brazil, deficit, constitution, economic.

* Universidade Federal do Rio de Janeiro, Doutoranda em Ciência Política (Universidade Federal Fluminense).

1. Introdução

A primeira seção do estudo visa discorrer sobre o panorama educacional à luz das Cartas Constitucionais de 1934, 1937, 1946, 1964, 1967 e 1988. Posto que as mesmas explicitam o histórico da legislação educacional, ou seja, a gratuidade e obrigatoriedade do ensino, as responsabilidades do Estado, à captação e distribuição dos recursos entre os entes federados.

Antecedendo a Constituição de 1934, Filho (2005)¹, aclara que sob o Governo Provisório de Getúlio Vargas (1930-1934), em 14 de novembro de 1930, foram criados: o Ministério da Educação e da Saúde Pública, sob liderança do jurista Francisco Campos. No entanto, é a partir da 2ª República (1930-1937), na perspectiva do teórico, que serão dados os principais acontecimentos no campo educacional. Haja vista os seguintes fatos: a Reforma do Ensino Secundário e do Ensino Superior (1931), Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nova (1932), Constituição Federal de 1934 e os Projetos de reforma educacional oriundos da sociedade civil (Filho, 2005, p.2). Filho salienta que ao todo foram criados seis decretos, nas suas palavras:

a) Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, que cria o Conselho Nacional de Educação; b) Decreto nº 19.851, já mencionado; c) Decreto 19.852, de 11 de abril de 1931, que dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro; d) Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931, que dispõe sobre a organização do Ensino Secundário; e) Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931, que organiza o ensino comercial, regulamente a profissão de contador e dá outras providências, e f) Decreto 21.241, de 14 de abril de 1931, que consolida as disposições sobre a organização do Ensino Secundário. *apud* (Filho, 2005).

Nesses meandros, Filho elucida que de acordo com o decreto 19.851, o ensino secundário² fora dividido em dois segmentos. Sendo o primeiro com duração de cinco anos, equivale ao ensino ginásial, em seguida far-se-ia o curso complementar com a duração de dois anos, de cunho de especialização, subdividido em três segmentos: pré-jurídico, pré-médico e pré-politécnico. Embora houvesse a conformação do campo educacional nos segmentos preditos, a grade curricular era enciclopédica, favoreceria apenas a classe média e alta da nação. Segundo o autor, o fato era que o Ministro Francisco Campos entendia que a educação secundária obedecia aos propósitos da formação de discentes aptos a ingressar na educação superior. Ainda sob alegado período, Filho compreende que o Ministro Campos havia sido eleito sob apoio do clero católico e, dessa forma, houve a revogação do ensino laico nas escolas públicas.

No que tange à questão da educação primária e popular, o foco da época era o modelo nacional-desenvolvimentista, Filho assevera que pouca atenção recebeu

¹ FILHO, João Cardoso Palma. A educação Brasileira no Período de 1930 a 1960: A Era Vargas. Org. Palma Filho, Pedagogia Cidadã. Cadernos de Formação. História da Educação. 3. Ed. São Paulo: PROGRAD/UNESP- Santa Clara Editora 2005 – p.61-74.

² O ensino secundário correspondia ao que hoje se denomina ensino de 2º grau ou ensino médio. À época, tinha a finalidade de preparar para o ingresso no curso superior. A grade curricular era organizada em torno das seguintes disciplinas: Português, Francês, Inglês, Alemão, Latim, História da Civilização, Geografia, Matemática, Ciências Físicas e Naturais, Física, Química, História Natural e Desenho.

o ensino primário no país. A ênfase educacional se dava ao ensino secundário e superior, a este aspecto o teórico postula a reforma de Francisco Campos um caráter elitista e conservador.

Afora os objetivos da reforma proposta pelo Ministro Campos, Filho examina que “se estabeleceu o currículo seriado, a frequência obrigatória, dois ciclos, um fundamental com a duração de cinco anos e outro complementar, com dois anos de duração e a exigência de habilitação nesses ciclos para o ingresso no ensino superior” (Filho, 2005, p. 4).

Em linhas gerais, a reforma primou pela qualidade do ensino secundário através de vários exames rígidos, centralizadores e periódicos. A discussão, contudo, girou entorno da tutela do Estado sob a educação, neste quesito, intelectuais tais como: liberais e socialistas, assim como, católicos e conservadores de diferentes matizes ideológicos se reuniram em torno de alguns aspectos educacionais que não haviam sido discutidos em profundidade na reforma. Segundo Filho (2005), este movimento ficou conhecido como Escola Nova e dentre as petições se destacam:

- O custeio, organização e ministração do Ensino em todos os graus nos Estados federados a partir da ação fiscalizadora do Ministério da Educação,
- Sistema escolar estabelecido nas bases em uma educação integral, educação primária de 7 a 12 anos gratuita e obrigatória. Estendendo-se até os 18 anos e com gratuidade em todos os graus,
- Organização da escola secundária democrática, ensino voltada para uma cultura geral e também para o ensino técnico e profissional. A promoção da orientação e seleção profissional correlacionado às aptidões naturais.
- Criação de Universidades, de tal maneira organizadas e aparelhadas que possam exercer a tríplice função que lhes é essencial, elaborar e criar a ciência, transmiti-la e vulgarizá-la, e sirvam, portanto, na variedade e seus institutos.
- Criação de fundos escolares ou especiais (autonomia econômica) destinados à manutenção e desenvolvimento da educação em todos os graus e constituídos, além de outras rendas e recursos especiais, de uma porcentagem das rendas arrecadadas pela União, pelos estados e pelos municípios (Filho, 2005, p. 8).

1. A Constituição de 1934 e a educação

Parafraseando Filho, a Constituição de 1934 definiu aspectos cruciais à educação brasileira, as quais sejam: no artigo 5º ficou estabelecida como competência privada da União a elaboração de diretrizes e bases para a educação nacional. Em analogia, o artigo 149 afirma ser a educação direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelo poder público. Em adendo, pressupõe ser finalidade da educação, desenvolver a solidariedade humana.

Com relação à União, o artigo 150 adequou várias competências à União: a) fixar o plano nacional de educação que deve compreender todos os graus de ensino. Deve ainda coordenar a sua execução; b) determinar as condições para o reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino, exercendo sobre eles a devida fiscalização; c) organizar e manter nos Territórios sistemas educativos apropriados aos mesmos; d) manter no Distrito Federal (cidade do Rio de Janeiro) ensino secundário e, complementar deste, superior e universitário; e) suprir as deficiências dos sistemas estaduais de ensino: no que diz respeito ao ensino primário, este deverá ser integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos. O ensino posterior ao primário deverá tender à gratuidade.

E quanto aos estabelecimentos particulares, o ensino deverá ser ministrado no idioma pátrio, com exceção ao estudo das línguas estrangeiras. Após terem sido reconhecidos pelo Ministério da Educação, as instituições particulares devem assegurar estabilidade profissional ao corpo docente, em simetria uma remuneração digna. Paralelamente, é criado o Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, com o fim de elaborar o Plano Nacional de Educação que deverá ser aprovado pelo poder legislativo (Art.150) *apud* (Filho, 2005, p.10). Em última análise, a seu ver, a questão das verbas destinadas à educação ficara a cabo do texto versado no artigo 156. Segundo o citado artigo, o financiamento da educação ficara estipulado nos seguintes termos:

A União e os Municípios deverão aplicar nunca menos de dez por cento em educação; os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos São ainda criados fundos que, em parte, destinarão auxílios aos alunos deles necessitados. A União deverá também reservar pelo menos vinte por cento do que destinar à educação, para o ensino na zona rural (Art. 156). *Apud* (Filho, 2005, p.10).

A partir desta formulação, Colly (2010)³ determina que o resultado da resolução constitucional foi animador. O número de escolas municipais aumentou de 5.290 em 1932 para 10.341 no ano de 1936, um aumento de 95%. No que diz respeito aos estados também se verificou um crescimento razoável, assinala o autor, “o quantitativo de escolas públicas nesse espaço de tempo, embora em percentual inferior ao dos Municípios em 1932 o número era de 15.719 escolas, em comparação em 1936 o aumentou para 17.995)” (Colly, 2010, p.25).

A Constituição de 1934 apresenta avanços no campo educacional, concernente à responsabilidade do Estado com educação. Em contrapartida, a Constituição de 1937 apresenta alguns retrocessos.

1.1 - A constituição de 1937 e a educação

Na percepção de Vieira (2009)⁴, o Estado Novo assume caráter centralizador e autoritário, bem como os subsídios educacionais se tornam parciais. As reformas encaminhadas por Gustavo Capanema se contrapunham a ideia de gratuidade inscrita na Constituição de 1934, nos termos da autora:

À ideia de gratuidade da Constituição de 1934 e o texto de 1937 contrapõe uma concepção estreita e empobrecida. Embora estabeleça que “o ensino primário é obrigatório e gratuito”

³ COLLY, Vladimir Bravo. Descentralização e Diversidade de Resultados na Educação Pública Brasileira. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/06-Vladimir_Bravo_Colly.pdf Acesso em: 2/12/2012.

⁴ VIEIRA, Sofia Lerche. Revista Brasileira Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

(art. 130), acrescenta no mesmo artigo o caráter parcial dessa gratuidade que “não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar”(Idem).

Em última instância, Colly diz que a competência para a prestação do serviço público de educação, neste período, é dever *genérico* da União, estados e municípios de assegurar o ensino e ainda assim de forma complementar à família, a quem realmente competia a obrigação de prestar educação (art. 125). No entanto, apenas o ensino primário é público e obrigatório (art. 130). Em suas palavras: “os demais graus de instrução deveriam ser fornecidos por estabelecimentos particulares, cabendo ao Estado, entendido em sentido amplo, garantir acesso aos necessitados (art. 129)” (Colly, 2010, p.26).

1.2 - A Carta Magna de 1946 e a educação

Corroborando alguns aspectos da Constituição de 1934, em 1946 segue assegurada a competência da União quanto à “legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (art. 5º, XV). Ainda consta no texto constitucional a temática do ensino como direito de todos. Segundo Vieira, “entretanto, não há vinculação direta entre esse direito e o dever do Estado em um mesmo artigo, como ocorrera no texto de 1934”. Em seus termos: “aqui se diz que “o ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que regulem” (art. 167)” *apud* (Vieira, 2007, p. 300).

Vieira menciona que o ensino primário se torna oficial e gratuito à todos, “o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos (art. 168, II)”. Cabe salientar que de acordo com Vieira, a expressão “ensino oficial” aparece pela primeira vez estimulando a diferenciação entre o ensino “ministrado pelos Poderes Públicos” e aquele “livre à iniciativa particular”. Concomitantemente, insere a possibilidade do ensino oficial não gratuito, visto que a Constituição postula que a instrução subsequente à primária somente seja gratuita para aqueles que “provarem falta ou insuficiência de recursos”.

Neste aspecto, Colly, afirma que conforme havia estabelecido a Constituição de 1946, somente o ensino primário era gratuito, os demais segmentos poderiam ser ministrados em escolas públicas que, por sua vez, estavam autorizadas a cobrar anuidades (art. 21) *apud* (Colly, 2010, p. 28).

Em linhas gerais, quanto aos recursos destinados à educação, Vieira assinala que, segundo a Carta Constitucional de 1946: “a União é responsável pela aplicação superior a 10% dos recursos e estados, municípios e Distrito Federal, é vetada a destinação da quantia inferior a 20% das receitas resultantes de impostos na “manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 169). Simetricamente, a União deve cooperar com o desenvolvimento dos sistemas de ensino, oferecendo “auxílio pecuniário”, que, no caso do ensino primário, “provirá do respectivo Fundo Nacional” (art. 171, parágrafo único). Nos fins organizacionais, a autora declara que a educação escolar permanece sob a orientação de que os estados e

o Distrito Federal organizem seus “sistemas de ensino” (art. 171). No entanto, caberia à União primar pela organização do “sistema federal de ensino em todo Território, tendo este um caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais” *apud* (art. 170) *apud* (Vieira, 2007, p. 301).

1.3- A Constituição de 1967

Haja vista o contexto da ditadura militar, iniciado com o Golpe Militar em 1964, verificou-se o gestar da carta constitucional sob égide de supressão das liberdades individuais e maior ênfase governamental às reformas no ensino superior e médio. Sob perspectiva de Vieira, ao primeiro segmento se objetivaria aumentar a demanda do corpo discente neste segmento, ao segundo, se almejaria a profissionalização do corpo discente. Respondendo aos objetivos do mercado de trabalho e ao processo de industrialização, iniciados nos anos 1950.

Em menção a Constituição de 1946, (art. 5º, VX), Vieira adverte que continua a orientação quanto à competência de a União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 8º, XVII, “q”). São reeditados pontos como: obrigatoriedade do ensino primário em língua nacional (Constituição de 1946, art. 168, I, e Constituição de 1967, art. 176, § 3º, I). Assim como, a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário (Constituição de 1946, art. 168, I e II, e Constituição de 1967, art. 176, § 3º, II). Ademais, Vieira (2007) enfatiza que o ensino religioso ficara condicionado a matrícula facultativa como “disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio (Constituição de 1946, art. 168, § 5º, e Constituição de 1967, art. 176, § 3º, V). Porém, o ápice do texto se encontra quanto ao entendimento da educação como direito de todos, já presente na redação de 1946 (art.166), só que em 1967 foi acrescentado que este era dever do Estado (art. 176) *apud* (Vieira, 2007, p. 302).

De acordo com a Carta de 1967, a seu ver, ficou entendido que o Estado também deveria subsidiar o ensino privado, nos três segmentos, uma vez que este “merecerá amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudo” (art. 176, § 2º). No quesito orçamentário, Vieira (2007) diz que: “admite-se a “intervenção do Estado no município” a ideia era aplicar “no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos da receita tributária municipal” (art. 15)” *apud* (Vieira, 2007, p.303).

Em outros termos, ao analisarmos a medida, verificamos que a mesma atinge diretamente a vinculação das receitas à educação. Uma vez que em 1946, ficara a cargo da União a destinação superior a 10% das verbas, e os estados, Distrito Federal e municípios o mínimo de 20% da arrecadação de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino (art.169). Contudo, somente nos

³ COLLY, Vladimir Bravo. Descentralização e Diversidade de Resultados na Educação Pública Brasileira. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/06-Vladimir_Bravo_Colly.pdf Acesso em: 2/12/212.

⁴ VIEIRA, Sofia Lerche. Revista Brasileira Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

anos 1980 haverá a revogação deste ato, a partir de uma Ementa Constitucional (EC). Em última análise, a nova proposta previa a participação da União com aplicação superior a 13% das verbas e os estados, Distrito Federal e os municípios com mínimo de vinte e cinco por cento, da receita arrecadada com os impostos de manutenção e desenvolvimento do ensino (EC nº 24/83, art. 176, § 4º) *apud* (Vieira, 2007).

1.4- Os parâmetros educacionais na Carta Constitucional de 1988

No que diz respeito à Constituição de 1988, de acordo com Guerreiro (2010)⁵, a Carta Constitucional assegurou o Ensino Fundamental gratuito, obrigatório e universal a todos. Em adendo, Vieira acrescenta que a educação era vista como direito público subjetivo (art. 208, § 1º) e o princípio da gestão democrática do ensino público deveriam prevalecer no âmbito escolar (art. 206, VI). Sob o mesmo artigo, se dispõe que o “não- oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (art. 208, § 2º). A autora cita que “é atribuído a este a tarefa de “recensar os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola” (art. 208, § 3º)”. É oportuno dizer que de acordo com Vieira, a fonte adicional de recursos advém da contribuição social do salário-educação, recolhido pelas empresas que poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes (art. 212, § 5º). Quanto ao ensino superior, a teórica assegura que esta é a primeira Carta Magna a tratar da autonomia universitária, estabelecendo que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (art. 207) *apud* (Vieira, 2007, pp. 305-307).

Paralelamente, Guerreiro destaca que houve o repasse de verbas públicas para Entidades de ensino sem fins lucrativos, ou seja, as instituições particulares receberam isenção fiscal. Assim como, o estabelecimento do Plano de Carreira e Piso salarial aos docentes das Instituições públicas (Guerreiro, 2010, p.54).

Acrescentemos ainda que em 1996, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) que sob óptica de Guerreiro representou um grande avanço ao inserir a ideia de educação básica, que arregimenta a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Não obstante, Guerreiro esclarece que numa decisão de ampliar ainda mais a garantia da educação básica, o termo ensino pré-escolar foi substituído por educação infantil, pois esta reúne, também, a creche. Em outros termos, sob sua perspectiva, a LDB reconheceu a importância da educação infantil como etapa inicial para o desenvolvimento completo infantil e, por isso, reposicionou este campo, que no histórico brasileiro ficara a cargo da assistência social (*Idem*, p.66).

⁵ GUERREIRO, Maria Pandolfi. **Análise dos Gastos Sociais Brasileiros na Perspectiva do Estado de Bem-Estar Social: 1988 a 2000**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

Em continuidade fora estabelecido o acesso à portadores de necessidades especiais, preferencialmente no ensino regular. Nos termos da autora:

Aumento da oferta de cursos noturnos para aqueles que necessitam trabalhar durante o dia, assistência ao estudante: auxílio na compra do material escolar, transporte, alimentação e assistência médica. E por último, Garantia do acesso e permanência na Escola (*Idem*).

Outro aspecto fundamental para análise da educação no Brasil recai sobre a questão da receita para educação. Antes da Carta Constitucional a receita para educação estava vinculada ao orçamento fiscal em uma cota de 25% dos estados e municípios e 13% do orçamento Federal. Depois da redação constitucional de 1988 mantiveram-se os mesmos números para os estados e municípios com aumento de 5% para União, constituindo 18%. Guerreiro elucida que à União estava incumbida da distribuição da Quota Federal do Salário-Educação (*Idem*, p.55). Através deste dispositivo constitucional, a União ficara responsável pela assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, com vistas a garantir a equidade de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino.

Cabe mencionar que a partir desta Constituição houve a elevação dos municípios à categoria de ente federativo (artigos 1º e 18), ou seja, de acordo com Colly, foram concedidas competências tributárias próprias mais abrangentes (art. 156), que permitem uma maior independência em relação aos poderes públicos estaduais e federais, além da possibilidade de estabelecer de forma previsível o orçamento municipal e, assim, organizar e programar as despesas. Noutros termos, segundo o intelectual, aos estados foi atribuída a responsabilidade de atuar, *prioritariamente*, no ensino fundamental a médio (art. 211, § 1º), enquanto que aos municípios coube prestar, também *prioritariamente*, o ensino fundamental e o infantil (art.211, § 2º) apud (Colly, 2010, p.32).

Em concomitância, Franca (2013)⁶ vislumbra uma reestruturação da política educacional, a administração descentralizada do ensino, com a divisão de responsabilidades e regime de cooperação entre os entes federados, em correspondência, a criação do FUNDEF (Fundo e Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério)⁷ em 1996, o processo de descentralização aumentou, visto que conforme indicou Bravo a cargo do Município ficou o ensino fundamental. Este fato se destaca porque a partir da Constituição de 1988 houve a universalização e o aumento do sistema público de ensino no que tange o ensino fundamental. Sob análise da autora: ‘Nos fins políticos educacionais consta a universalização do ensino dos 4 aos 17 anos, a melhoria da qualidade da educação, a elevação da escolaridade da população adulta e a ampliação da jornada escolar. Tais medidas fazem parte do Plano Nacional da Educação (PNE), em tramitação no Senado’ (Franca, 2013, p.3).

⁶ FRANCA, Máira Penna. **Perspectiva do investimento público em educação: é possível alcançar 10% do PIB?** Texto para discussão nº74, CEDE-UFF, Março de 2013.

⁷ Criação do Fundo e Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério (FUNDEF)- postula uma quantia *per capita* associado ao número de matrículas por Município, com a valorização dos docentes, aos quais serão destinados 60% dos recursos totais do Fundo (Kerstenetzky, 2012).

Outro dado importante sobre as mudanças educacionais reside na extensão do ensino fundamental para nove anos, com idade prevista para iniciar aos seis anos. Segundo Franca, esta modificação ocorreu em 2007, antes, em 2006 o início do ensino fundamental obrigatório era dos (7 aos 14 anos de idade)⁸. Franca assinala que todo este processo de modificação foi gestado no FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), atrelado a emenda constitucional nº53, cujo objetivo, a seu ver, é seguir os padrões internacionais de educação às crianças de idade inferior a sete anos.

Todavia, Franca acrescenta que embora tenha havia ampliação do ensino público no país, a qualidade do ensino não acompanhou tal crescimento. Sob seu exame problemas como: evasão escolar e reprovação persistiram. A profilaxia necessária para correção da defasagem brasileira, em relação aos países da América Latina recai sobre o aumento do PIB à educação. Esta segunda seção do estudo atenta para as políticas de fundos de financiamento da educação -

2. A questão dos recursos à educação brasileira

Conforme citado anteriormente os fundos responsáveis pelo financiamento da educação no Brasil são o FUNDEF e o FUNDEB. Ambos dizem respeito a transferência de recursos do Governo Federal às escolas municipais e estaduais de ensino público. Franca explicita que a desigualdade quanto à arrecadação em nível de renda entre os municípios também fora verificada na capacidade de arrecadação dos fundos para educação. Com intuito de dissolver este dilema foi instituído o Fundef, cuja lógica visava redistribuir os recursos da educação entre estados e municípios, bem como a minimizar as assimetrias percebidas quanto ao gasto por aluno na rede pública de ensino fundamental.

Em analogia, Franca assevera que o Fundeb prevê a alocação de um fundo estadual que é redistribuído entre os estados e municípios de acordo com o número de alunos da rede pública local. Franca ainda diz que as transferências de recursos entre as esferas estaduais e municipais são dadas somente dentro da mesma unidade federativa. Ademais, nas elucubrações de Franca, a legislação concernente ao Fundef exige a vinculação de no mínimo 60% dos recursos do fundo a ser destinada ao pagamento dos professores. Em termos práticos, para Franca, o diagnóstico inicial mostrou que houve transferência de recursos para os municípios mais pobres, principalmente à região Nordeste, o que, a seu ver, aumentou o gasto mínimo por aluno dessa região. Em adendo, para a mesma, se iniciou o processo de “municipalização do ensino fundamental”. Haja vista às transferências das matrículas existentes das escolas estaduais para as escolas municipais. Nas suas palavras: “Em 1997, a rede municipal detinha 36% e a rede estadual 52% do total de matrículas (pública e privada) de ensino fundamental. Já em 2005 essa situação se inverteu, com os municípios ficando com 57% das matrículas e os estados 36%.” (Franca, 2013, p.5).

⁸ Sob curso normal da educação, as crianças deveriam ingressar no ensino fundamental aos 6 anos de idade (que é a idade definida para iniciar o ensino fundamental com duração de nove anos, de acordo com a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, Lei de Diretrizes e Bases, e estar cursando a sua última série aos 14 anos de idade.

Na vigência do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Fundef destinava os seus recursos exclusivamente ao ensino fundamental, o que gerava como efeito colateral a ausência de investimento nos demais segmentos da educação pública (o ensino médio e superior). Na percepção de Kerstenetzky (2012)⁹, o foco recebido pelo ensino fundamental recaía sobre a política social de racionalidade e eficiência dos gastos sociais com vistas a criar condições equânimes de educação pública aos estratos mais pauperizados da população. Ainda na concepção de Kerstenetzky, a estratégia de “recalibragem” que prevaleceu no primeiro mandato, a tônica foi a “recalibragem interna”, ou seja, se almejou a efetividade e eficiência do gasto com as políticas sociais, por isso a ênfase à educação, o ensino fundamental, seguido pela saúde e previdência social (Kerstenetzky, 2012, p.221). Em concordância, Guerreiro explicita que

a focalização das políticas sociais foi justificada como sendo uma melhor forma de inserir os socialmente excluídos no campo de ação das políticas sociais. Argumentava-se que a focalização não impactaria na diminuição dos serviços sociais básicos, mas faria com que os mais pobres passassem a ter acesso a eles. Buscando também a fiscalização e da co-responsabilização dos cidadãos nos processos de gestão do Estado (Guerreiro, 2010, p.63).

Todavia, a partir da criação do Fundeb, sob liderança do Governo Luís Inácio (2003-2010), os recursos se ampliaram à educação básica – educação infantil, fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos- EJA. Ainda na perspectiva de Franca, com vistas a aumentar a quantia de recursos do fundo foram gerados novos tributos, assim como, “o percentual de impostos vinculados aumentou de 15% para 20% (a partir do 3º ano de implementação). Sob seu exame, o valor anual mínimo por aluno, de 924,88, paralelamente ao que acontecia no Fundef, que permanece o mesmo’ (*Idem*, p. 6).

Diante das diferenças quanto às fases, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica e número elevado de matrículas, Franca argumenta que a União complementou em 10% do total do Fundo, no quarto ano de vigência. Cabendo dizer que de acordo com a autora, o Fundeb tem prazo de 14 anos de vigência de 2007 à 2020. Em termos legislativos, Franca afirma que: “o Fundeb estipulou que no máximo 30% do valor da complementação da União poderá ser provenientes dos recursos vinculados constitucionalmente, de maneira que os outros 70% representam recursos adicionais ao sistema de ensino.” (*Idem*, p.7).

Em linhas gerais, Franca corrobora a ideia de maiores gastos com a educação, tendo em vista que em 2005 o PIB destinado à educação era de 4%, já em 2010 o gastou subiu para 5% do gasto público. Contudo, estes gastos foram setorizados, ou mesmo, as implicações das políticas sociais na distribuição dos fundos para educação estimularam a priorização do ensino fundamental, em detrimento das demais esferas da educação. Por isso, a autora atenta para participação dos

⁹ KERSTENETZKY, Célia Lessa. O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão - **a Reinvenção do Estado Social no Mundo**. Editora Camus, 2012.

municípios no financiamento da educação pública que foi de 27,9% para 39,1%, em 2011¹⁰. Concernente à educação superior, Franca assume que houve uma melhora no que tange ao gasto federal, em 2005 se aplicaram R\$ 22,7 bilhões no ensino superior, por outro lado em 2010, o valor foi duplicado, chegando a R\$ 45,7 bilhões (Franca, 2013, p.8). Apesar destes números, o ensino fundamental absorveu 60% do gasto público, entre 2000 e 2010, quando comparado à educação infantil, ensino médio e superior segundo dados fornecidos pelo INEP/MEC (*Idem*).

Em linhas pragmáticas, Franca enxerga que embora os investimentos se façam exponencialmente sobre a educação infantil no Brasil, a realidade da nação ainda está aquém do esperado. Mediante os dados suscitados pela autora:

O Brasil apresenta o menor gasto por aluno na educação infantil (US\$ 1.696), cerca de 4 vezes menor do que a média da OCDE (US\$ 6670), e 2,3 vezes menor do que o do Chile (US\$ 3885). No ensino fundamental essa diferença diminui. O gasto brasileiro é 3,4 vezes menor do que a média da OCDE, e compatível com os outros países da América Latina. Porém, quando chega no ensino médio, o gasto por aluno no Brasil diminui, enquanto que nos demais países aumenta, alargando as distâncias observadas. O gasto por aluno da OCDE¹¹ e o gasto por aluno da Argentina correspondem, respectivamente, a 5,5 e 2,4 vezes o gasto por aluno do Brasil, nesse nível de ensino (Franca, 2013, p. 9).

A partir dos dados suscitados pela estudiosa podemos compreender que, enquanto nos países da OCDE o investimento por aluno cresce ao longo das fases da escolaridade básica, no Brasil o gasto por aluno decresce do ensino fundamental para o ensino médio. Franca constata que o baixo investimento neste último nível de ensino reverbera o tamanho da população que finalizou o ensino médio, muito inferior a dos países da OCDE. Sob sua lógica, o aumento da escolaridade de jovens e adultos, bem como a inclusão da população em idade escolar que consta fora da escola, sugerem a expansão do sistema educacional. Seguindo os parâmetros do Plano Nacional da Educação, a autora prossegue dizendo que este prevê: “a universalização do ensino dos (4 a 17 anos), elevação da qualidade do ensino e da escolaridade média da população adulta, valorização do magistério, ampliação da jornada escolar, etc” (*Idem*, p.23).

Segundo Franca, a estimativa para se alcançar os índices internacionais, quanto ao investimento público foram calculados pela “Campanha Nacional pelo Direito à Educação”, movimento da sociedade civil. Nas suas palavras: “a base de cálculo utilizado foi o CAQi¹², que sinaliza quanto deve ser investido anualmente por aluno, em cada etapa da educação básica, para que seja possível

¹⁰ Dados IPEA (2011).

¹¹ VIEIRA, Sofia Lerche. Revista Brasileira Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

¹² Segundo Franca a Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999, dinamizada por um conjunto de organizações da sociedade civil. Hoje congrega mais de 200 grupos e entidades distribuídas em todo o país, cujas representações se fazem em movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, e os cidadãos.

um padrão mínimo de qualidade na educação pública” (*Idem*). Neste aspecto, nas suas predições é necessário o investimento de 10% para educação, a ser alcançada em 10 anos, ou seja, como mencionando anteriormente, a profilaxia é dobrar o orçamento de 5% na atualidade. Por último, ela sugere como fonte de arrecadação: “as rendas provenientes do pré-sal, folga fiscal decorrente da redução da taxa de juros, e aumento da receita de impostos, via melhoria da arrecadação.” (Franca, 2013, p. 23).

A última seção deste trabalho almeja discutir a importância da educação infantil para o crescimento socioeconômico do país.

3- O capital humano gerado a partir do investimento infantil

Esping-Andersen (2007)¹³, reconhece que os investimentos em educação têm aumentado, globalmente, na metade do século XIX, porém apenas sob âmbito formal. A seu ver, são recentes os estudos que articulam desigualdade social e fundamentos educacionais. O teórico admite que a fase da pré-escola é crucial para formação do capital humano satisfatório para o crescimento sócio-econômico de um país, ou seja, o PIB. No entanto, o teórico avalia que nesta mesma fase são poucas as escolas que investem adequadamente nas crianças, seja a partir de professores especializados, longa jornada-escolar, infraestrutura apropriada à educação infantil e subsídios estatais às “famílias pobres”. Noutros termos, quanto maior os investimentos feitos às crianças de 0 à 6 anos de idade, no que tange ao estímulo das suas habilidades e capacidades cognitivas, maior é o retorno que este adulto produzirá à sociedade. Em linhas gerais, menor será o gasto do Estado com violência e serviços públicos de realocação de jovens no mercado de trabalho, visto a mão-de-obra qualificada já existente. Esping-Andersen (2007) postula que as crianças oriundas de lares pauperizadas devem ser, necessariamente, foco principal das políticas públicas de educação. Tendo em vista o baixo capital cultural, social e econômico das famílias.

No comparativo entre os países, o autor analisa os dados fornecidos pela OECD (2004) e enxerga que os países nórdicos investem três vezes mais na educação infantil, em comparação aos países europeus como: França e Bélgica, especialmente nas idades de 3 a 6 anos de idade, do que nas fases subsequentes de ensino. A ideia é homogeneizar a fonte que é o capital humano, no intuito de suscitar oportunidades iguais e alcançar maiores índices de produtividade através de políticas públicas que tendam a recuperar a defasagem educacional inter-geracional.

Em diversos países do globo os jovens apresentam déficits educacionais, em termos cognitivos e não cognitivos de aprendizagem que destoam dos requisitos preconizados pelo mercado de trabalho. De acordo com Esping-Andersen (2007), o problema não está na genética, mas sim nas políticas e instituições voltadas para educação.

¹³ Esping-Andersen, Gosta. **Investing in Children and their Life Chances**. Universitat Pompeu Fabra. Paper prepared for the Fundacion Carolina International Workshop ‘Welfare State and Competitivy’. Madrid April 26-27.2007. Revised version

Outra variável suscitada em seu estudo alude à questão da família, as desigualdades socioeconômicas predominantes entre as famílias ecoam quanto à equidade de acesso a escolaridade, ou seja, as famílias abastadas contam maiores chances de oferecer um ensino de qualidade, principalmente dedicam mais tempo e esforços aos seus filhos. Enquanto filhos de mães solteiras, adolescentes, bem como pais com baixa escolaridade tendem a apresentar déficits educacionais e a perpetuar a pobreza. Todavia, o autor recupera a hipótese de que somente o capital econômico não é fator predominante à aquisição do capital cultural. Neste caso, ele cita o diferencial obtido por filhos de pais educadores, embora os rendimentos parentais sejam baixos, seus filhos herdam um bom capital cultural. Doutro modo, a seu ver, para corrigir as assimetrias sociais é dever estatal promover condições equânimes de educação aos diferentes extratos sociais. Principalmente, promover políticas públicas que beneficiem ou dê suporte às mães-solteiras, a exemplo da isenção de impostos sobre seus proventos e a alocação das mesmas no mercado de trabalho. Esta medida viria acompanhada de creches de alto padrão e de longa-duração. Neste âmbito, o teórico descortina que os cuidados externos, nos primeiros anos de vida, auxiliariam nos estímulos infantis (socialização pueril), bem como produziria a estabilidade da base familiar. Todos estes investimentos transpareceriam nos índices escolares subseqüentes e na fase adulta. Por último, o intelectual assevera que esta proposta está intimamente ligada à questão do custo-benefício, ou seja, este é um investimento público que produz resultados de longa duração.

Esping-Andersen (2007) observa que as medidas preditas são mais eficazes quando inseridas universalmente, ou seja, destinada à todos os indivíduos da nação. Quando as políticas preditas não atingirem os objetivos iniciais de construir bases para educação infantil de qualidade e acessível à todos, se torna passível o estímulo, paralelamente, de políticas públicas focalizadas aos grupos que estiverem fora do alcance das mesmas. Em seus termos: *“Truly disadvantaged children are likely to require an additional effort and this suggests that universal designs may need to be coupled with some form of ‘affirmative action’ interventions”* (Esping-Andersen, 2007, p. 30).

Em suma, as admoestações dadas pelo teórico convergem para a ideia de investimentos públicos na educação, especificamente à educação infantil. Sendo este o segmento basilar da gênese do capital humano. No entanto, formulou que a partir do estímulo público a inserção de mães-solteiras ao mercado de trabalho e a inserção dos filhos de “pais pobres” em idade pré-escolar as creches. Sendo estas: creches com boa infra-estrutura educacional, sendo o corpo docente composto por professores especializados, jornada de longa duração conduziram ao desenvolvimento pleno da criança e representaria a fonte de recursos imprescindível ao progresso nacional. Ainda sobre o quesito familiar, o autor prescreveu que todo este conjunto fomentaria não só o crescimento econômico da nação, mas também seria refletido no aumento da taxa de natalidade. Haja vista a estabilidade produzida pelo conjunto das medidas propostas.

Em termos econômicos, o investimento em capital humano contribui para acumulação de capital. À guisa dos estudos econômicos, o capital humano, correlacionado ao nível de educação, ou seja, o conhecimento da população, passa a ser uma variável crucial no conceito e nos modelos de crescimento econômico, pois o aumento da produtividade da população está relacionado não

somente à acumulação de capital físico, mas também de capital humano, que serviria de suporte para minimizar os rendimentos decrescentes advindos do capital físico. Neste prisma, a educação corrobora à redução das disparidades econômicas e ao fortalecimento das economias regionais, influenciando ganhos à população, elevando a produtividade do capital humano e também o nível de produtividade do capital físico. Em adendo, as novas técnicas e novas ferramentas de gestão requisitam trabalhadores capacitados que viabilizem a diminuição dos custos da produção, bem como fomentem o crescimento produtivo, agregando o crescimento da economia. Doutra forma, a teoria do capital humano prediz que a educação torna as pessoas mais produtivas, acrescenta a seus salários e influencia no progresso econômico.

4- Conclusão

Ao perscrutarmos os avanços e retrocessos da educação brasileira, vislumbramos na Constituição de 1934 a inovação quanto à competência da educação nacional residir em âmbito federal. Em concomitância, a União coube a elaboração das diretrizes e bases da educação nacional. Porém, a ênfase recaiu sobre o ensino secundário e superior.

Em perspectiva comparada, a Constituição de 1937 requisitou do Estado, da família e do município a responsabilidade sobre o ensino primário. A partir deste período, este deveria ser gratuito e obrigatório. Os demais segmentos de ensino (secundário e superior) ficariam a cargo dos estabelecimentos de ensino particular. Em última análise, ao Estado caberia a participação quanto ao acesso dos necessitados.

Concernente à Constituição de 1946, a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário perdurou, bem como o ensino secundário e superior poderiam ser lecionados pelas instituições públicas, podendo ser cobradas anuidades. A questão dos recursos para educação se processa a partir deste documento, a União coube a aplicação dos recursos superior a 10% para educação. E aos estados, Distrito Federal e municípios o mínimo de 20% da arrecadação de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino (art.169). Em termos comparativos, a Constituição de 1967 propôs a participação da União com aplicação superior a 13% das verbas e os estados, Distrito Federal e os municípios com mínimo de vinte e cinco por cento, da receita arrecadada com os impostos de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ainda sobre os avanços, na Carta Magna de 1988, sobretudo em 1996, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) ao inserir a ideia de educação básica, que arregimenta a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Ademais, na tentativa de ampliar a educação básica, o termo ensino pré-escolar foi substituído por educação infantil, pois esta reúne, também, a creche.

No cômputo geral, para o orçamento fiscal ficou determinado o acréscimo de 5% para União, aos estados e municípios se manteve a cota de 25% da aplicação do orçamento.

No que tange aos retrocessos, com a elevação dos municípios à categoria de ente federativo foram concedidas competências tributárias mais abrangentes. Doutra forma, aos Estados coube o ensino fundamental e médio, bem como aos municípios, prioritariamente, o ensino fundamental e infantil. A

descentralização do ensino fez com que a captação dos recursos e a qualidade do ensino recaíssem sobre as escolas municipais. Haja vista o estímulo aos profissionais da educação que lecionavam para educação básica, a exemplo do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Vale ressaltar que o programa foi gestado no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Contudo, na tentativa de equilibrar a distribuição dos recursos entre estados e municípios criou-se o FUNDEF, à época no Governo de Luís Inácio Lula da Silva. O objetivo do programa era a alocação de um fundo estadual que seria redistribuído entre os estados e municípios de acordo com o número de alunos da rede pública local. As consequências do programa foram: a transferência de recursos para municípios mais pauperizados, ampliando o gasto por aluno, bem como houve o aumento da transferência dos alunos das escolas estaduais para as municipais.

Em suma, ao fomentar a setorização e priorização dos recursos educacionais na educação fundamental, em detrimento do ensino médio e superior, a medida “mascarou” a real transferência do PIB que deveria ser dada à educação, ou mesmo, criou o processo de “recalibragem interna”. Doutra forma, o governo privilegiou a educação fundamental, saúde e a previdência social. Em termos pragmáticos, segundo a OECD, para possibilitar a educação de qualidade os países em desenvolvimento é necessário a alocação de 10% do PIB à educação de forma balanceada. Dentre as ações possíveis para captação de recursos está: folga fiscal via redução da taxa de juros, aumento da receita de impostos e melhoria na arrecadação. O que corroboraria ao aumento do capital humano e ao desenvolvimento econômico e social da nação.

Referências bibliográficas

BECKER, G. S. *Human capital a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: Columbia University Press, 1964.

BRASIL. Parâmetros Curriculares Nacionais. Ministério da Educação. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/blegais.pdf>. Acesso em 02/01/2014.

COLLY, Vladimir Bravo. Descentralização e Diversidade de Resultados na Educação Pública Brasileira. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/06-Vladimir_Bravo_Colly.pdf Acesso em:2/12/2012

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Investing in Children and their Life Chances*. Universitat Pompeu Fabra. Paper prepared for the Fundacion Carolina International Workshop ‘Welfare State and Competitivy’. Madrid April 26-27.2007. Revised version

FILHO, João Cardoso Palma. A educação Brasileira no Período de 1930 à 1960: A Era Vargas. Org. Palma Filho, Pedagogia Cidadã. Cadernos de Formação. História da Educação. 3. ed. São Paulo: PROGRAD/UNESP- Santa Clara Editora, 2005 – p.61-74.

FRANCA, Máira Penna. ***Perspectiva do investimento público em educação: é possível alcançar 10% do PIB?*** Texto para discussão n^o74, CEDE-UFF, Março de 2013.

GUERREIRO, Maria Pandolfi. ***Análise dos Gastos Sociais Brasileiros na Perspectiva do Estado de Bem-Estar Social: 1988 a 2000.*** Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

VIEIRA, Sofia Lerche. Revista Brasileira Estudos pedagógicos. Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. ***O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão - a Reinvenção do Estado Social no Mundo.*** Editora Camus, 2012.

PISA. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>. Acesso em: 02-01-2013.