

AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL E A NATUREZA DE SEU FINANCIAMENTO

SANTOS, Jussara Maria Tavares Puglielli. –UFPR

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência Financiadora: Sem Financiamento

Intenta-se, nesse ensaio, indicar, em confronto com a análise realizada por Paiva (1990) acerca da relação entre a impressionante ampliação do acesso à escola operada no primeiro século republicano, as tendências e decorrências que têm marcado essa década e meia do segundo século republicano relativamente à oferta. Tal confronto permite o anunciar e discutir a tese de que a participação da administração federal no financiamento foi decisiva para a expressiva expansão do atendimento educacional no primeiro século republicano e que se torna absolutamente secundária quando essa expansão começa a indicar tendência declinante. Pretende-se exercitar a análise, desde uma perspectiva história, nela considerando permanências, decorrências, bem como as alterações propriamente ditas.

PALAVRAS CHAVE: oferta, financiamento, política de financiamento.

A ampliação do atendimento educacional: dos números à lógica interna de seu processo.

Tem-se, pois, como ponto de partida e de referência para o exercício reflexivo pretendido a interessantíssima argumentação desenvolvida por Paiva (1990) quando de sua avaliação da educação brasileira no século republicano.

O balanço dos primeiros cem anos de educação republicana no Brasil, realizado pela referida autora, inicia com o anúncio da tese que orienta toda sua argumentação: *a história da educação republicana inclui o que há de mais relevante na nossa história educacional* (Paiva, 1990, p.7). Tal afirmação, contudo, não significa menosprezo às realizações do passado colonial ou àquelas relativas ao período imperial, como bem ressalva a autora em seu texto. Trata-se de por em relevo a intensidade e decorrências do processo de expansão do atendimento educacional ocorrido no primeiro século republicano.

Com o intuito de demonstrar a intensidade da expansão do atendimento educacional no primeiro século republicano e, assim, provocar, em nós leitores, a consideração da propriedade de sua tese, afirma:

Alguns dados gerais podem nos ajudar a visualizar a expansão do sistema de educação ao longo do século republicano. Nele penetramos com 14 milhões de habitantes e 250.000 alunos em nossas escolas primárias, devendo ser considerada desprezível a cifra relativa aos demais níveis de ensino: um aluno para cada 56 habitantes. Trinta anos depois já contávamos com cerca de um milhão de alunos para uma população de cerca de 30 milhões: um aluno para cada 30 habitantes. Completamos um século de República com uma população dez vezes maior (cerca de 150 milhões de habitantes) e com um atendimento educacional quase 120 vezes mais amplo (cerca de 30 milhões de alunos nos três níveis de ensino), ou seja, com um aluno em cada cinco habitantes. Além disso, apesar das imensas críticas que merece o nosso sistema de ensino nesse quase final de século, especialmente no que concerne à sua qualidade, há que se reconhecer que, ao longo dos últimos 100 anos, observou-se uma notável diferenciação do sistema aliada a uma radical modificação em sua qualidade, que, para a totalidade do período, certamente se elevou. (PAIVA, 1990, p.7-8)

Com certeza, o recorte temporal empregado pela autora não foi aleatório na medida em que põe em tela um determinado momento do desenvolvimento da sociedade brasileira no qual se identificaria, na expressão de Saviani (1999, p. 133), um “sentido capitalista que acelerando o processo de industrialização e urbanização, intensificou as pressões sociais em torno da questão educacional”. Dessa forma, Paiva (1990) focou a questão do acesso à escola no Brasil associado ao processo de conformação mais plena da sociedade brasileira ao modo de produção capitalista, sem desconsiderar, contudo, as especificidades de sua configuração tardia, periférica e dependente.

Importa dar destaque, ainda, dada a significação histórica e política da análise empreendida pela referida autora, ao papel do “fundo público”, para utilizar uma categoria empregada nas análises acerca do desenvolvimento capitalista realizadas por Oliveira (1998), no processo de ampliação do atendimento educacional em nosso país, particularmente após a Segunda Grande Guerra Mundial.

Para explicar o significado do fundo público no processo de ampliação do acesso à escola na sociedade brasileira, em especial nos últimos sessenta anos, Paiva (1990, p.12) cunhou uma expressão “*pressão intra-sistêmica*”, aqui considerada uma categoria explicativa do processo por meio do qual se operou “*impressionante ampliação do sistema de educação, capaz de justificar a afirmação de que nossa história educacional é fundamentalmente uma história republicana*”. (PAIVA,1990, p. 8)

Considera a referida autora, na análise que desenvolve acerca do acesso à escola, dois ciclos expansionistas, o que vai de aproximadamente 1945 até o final da década de 60 e aquele que tem início após o encerramento da ditadura militar e que se estende até o final da década de 90, a primeira década do segundo século republicano. Nesses dois ciclos a expansão se dá movida pelo mesmo mecanismo, se é que assim poderíamos considerar, a “*pressão intra-sistêmica*”.

No primeiro ciclo, observou-se que a expansão se deu pela “base do sistema” ou pelo, então, ensino primário, tendo destaque a construção de escolas no meio rural, onde ainda se concentrava a maioria da população, cujo suporte financeiro foi promovido por meio dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário, criado em 1942. As conseqüências mais expressivas de tal iniciativa puderam ser observadas já no início da década de 60, quando se tornavam significativas as pressões sociais por sobre os poderes públicos pela ampliação da oferta do ensino de nível secundário e, ao final da mesma década, os jovens empunhavam a bandeira de mais vagas na universidade.

Assim, a expansão do atendimento educacional nos mais diferentes níveis de escolarização não se deu, necessariamente, como produto de ação decorrente de um planejamento de longo prazo, realizou-se por “*pressão intra-sistêmica*”, ou seja, em decorrência, como produto, como conseqüência das políticas públicas de financiamento da educação elementar que, ao expandirem o acesso, criaram as condições materiais para a ampliação da demanda por mais educação, aproximadamente pós quinze anos, impondo aos poderes públicos inversão de recursos públicos na expansão do atendimento educacional, muito embora tais iniciativas viessem a atender tão só parcela da demanda, dado não serem esses outros níveis educacionais de caráter obrigatório.

Grosso modo, poder-se-ia afirmar que a expansão do atendimento escolar de nível elementar, necessário à constituição do trabalhador para as exigências daquela etapa do desenvolvimento capitalista da sociedade brasileira, que não “*interessava ser operada pelo mercado*”, criou novas exigências para o segmento público, aproximadamente quinze anos após a decisão política de financiar com recursos do fundo público a expansão da educação primária no país. Cabe ressaltar, como faz Paiva (1990), que até então, início da década de 60, a expansão do ensino de nível secundário se dera, prioritariamente pela via do privado.

O considerado segundo ciclo expansionista pode ter como “marco zero”, ainda segundo Paiva (1990), as iniciativas dos governos estaduais e municipais de partidos de oposição à ditadura militar que ganharam as eleições a partir da primeira metade dos anos 80. Tais governos haviam se comprometido com o se convencionou designar de “pagamento da dívida social”, dado que durante os longos vinte e um anos de ditadura militar houve crescimento econômico sem fruição social. Em decorrência de tal comprometimento dos partidos de oposição à ditadura militar, os governos eleitos desses partidos buscam investir nas áreas sociais mais demandadas pelos movimentos sociais desde a “abertura democrática”, dentre elas a educação. Cumpre destacar que, à semelhança do que ocorreu no considerado primeiro ciclo expansionista, a prioridade será a educação obrigatória, que após a lei no. 5.692/71 passou a ter oito séries. Ou seja, no segundo ciclo expansionista importaria mobilizar um aporte de recursos para assegurar a expansão do atendimento educacional obrigatório de oito séries. Essa questão imporá aos governos diferentes estratégias dependendo de como se distribuiu historicamente o financiamento da educação entre as administrações municipais e estaduais em cada estado regional. Esses investimentos na expansão do atendimento educacional promoveram, tal como se deu no considerado primeiro ciclo expansionista, pressões sociais pela expansão do ensino médio a partir dos primeiros anos da década de noventa e por ampliação do ensino superior já no início da segunda metade da década de noventa. Assim, como no considerado primeiro ciclo, foram as administrações estaduais que se defrontaram com a questão de como expandir o atendimento educacional de nível médio frente a pressões sociais.

No que diz respeito à expansão das vagas para o ensino superior, foi a priorizada a via da oferta privada de ensino superior subsidiada por recursos públicos. Tal orientação não pode ser considerada em nada diferente da já empreendida pelo governo federal desde os anos da ditadura militar.

Vê-se, pois, que o considerado segundo ciclo expansionista guarda semelhanças relativamente ao primeiro: 1) no que diz respeito à própria lógica interna, ou seja, deu-se por “pressão intra-sistêmica”, tendo como movimento desencadeador os investimentos públicos no nível obrigatório e abrangendo todos os demais níveis, porém, em períodos distintos, e, 2) no que refere ao aporte de recursos públicos.

As diferenças, contudo, são importantes.

Primeiramente cabe considerar que os efeitos das iniciativas desencadeadoras da expansão do atendimento educacional do chamado segundo ciclo se espriam até o final da primeira década do segundo século republicano no se refere à expansão do ensino médio e pela segunda quando se considera o ensino superior.

Uma outra diferença importante está associada ao fato de que no primeiro ciclo a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário data de um governo de exceção, o “Estado Novo”. No segundo ciclo, os investimentos na ampliação do atendimento educacional se constituem em iniciativas de governos de oposição à ditadura militar pós 64.

Destaca-se, ainda, outra diferença substantiva, pois, no segundo ciclo cabia inverter um montante muito maior de recursos públicos, uma vez que importa considerar a ampliação no número de alunos, assim como no de séries ,implicados numa obrigatoriedade, que pós reforma de 1971, abrange oito séries e não mais as, tão só, quatro do antigo ensino primário.

Caberia considerar, ainda, como importante diferença, a composição dos recursos públicos investidos em cada um dos períodos. No primeiro ciclo expansionista, o aporte maior de recursos tem origem na administração federal, no segundo, na medida em que o governo federal é do principal partido de oposição, combinam-se recursos advindos

desse nível da administração pública com aqueles oriundos das administrações dos estados regionais cujos governos estão sob a condução do mesmo partido político.

Uma última diferença se apresenta: o fato de que o período entre as iniciativas desencadeadoras da expansão do atendimento e a expressão social das demandas por mais vagas no nível seguinte diminuir de um para o outro ciclo.

Observados os dois ciclos em conjunto e, portanto, o período abrangido, põe-se em relevo o fato de o fenômeno da expansão do atendimento educacional ser, ainda, recentíssimo do ponto de vista histórico. Para exemplificar isso, buscamos ampliar as referências estatísticas apresentadas por Paiva (1990), compondo um quadro que permite perceber que, de fato, a expansão do atendimento educacional se concentra efetivamente no primeiro século republicano.

Quadro 1 - O ATENDIMENTO ESCOLAR NO BRASIL

Expansão ao longo do primeiro século republicano e nas duas primeiras décadas do segundo século republicano

| Ano | Habitantes | Alunos | Proporção alunos por habitantes | Níveis de Ensino |
|----------|-------------|------------|---------------------------------------|---|
| 1900* | 14 milhões | 250 mil | 1 aluno para cada 56 habitantes | Escolas primária (devendo ser considerada desprezível a cifra relativa aos demais níveis de ensino) |
| 1930* | 30 milhões | 1 milhão | 1 aluno para cada 30 habitantes | Considerados os três níveis |
| 1989* | 150 milhões | 30 milhões | 1 aluno para cada 5 habitantes | Considerados os três níveis |
| 1996** | 157 milhões | 40 milhões | 1 aluno para cada 4 habitantes | Considerados os três níveis |
| 2002*** | 171 milhões | 58 milhões | 1 aluno para cada 3 habitantes(3,39) | Considerados os três níveis e a variedade de modalidades consideradas no Censo Escolar |
| 2004**** | 180 milhões | 60 milhões | 1 aluno para cada 3 habitantes (3,33) | Considerados os três níveis e a variedade de modalidades consideradas no Censo Escolar |

Fontes:

* Paiva (1990)

** Contagem da População 1996.IBGE/ Inep/MEC 2003

*** Pesquisa nacional por amostra domiciliar 2001-2002.IBGE/ Censo Escolar 2002/Censo Universitário 2002 Inep/MEC

****Revisão da Projeção da População 2004 –IBGE/ Censo Escolar 2004/Censo Universitário 2004 Inep/MEC

A distribuição dos dados no quadro 1 permite constatar a intensidade do crescimento da população e do atendimento educacional a ela oferecido no primeiro século republicano e nesse início do segundo século republicano. Percebe-se que no primeiro século republicano a população cresceu cerca de dez vezes - dos aproximados 14 milhões de habitantes do início do século para os 150 milhões no final do século. O atendimento educacional cresceu cerca de 120 vezes - passando de aproximadamente 250 mil alunos para 30 milhões no final do primeiro século republicano.

Os dados estatísticos relativos ao período já percorrido desse segundo século republicano apontam para o fato de que até então a população cresceu 1.2 vezes e o atendimento educacional cresceu duas vezes.

Ainda que seja difícil fazer uma comparação rigorosa entre os dados apresentados relativamente ao século republicano já encerrado e o em curso, os estudos acerca da dinâmica de crescimento populacional no Brasil ressaltam que a diminuição das taxas médias de crescimento já está se fazendo notar, pelo menos, nas últimas três décadas do primeiro século republicano e se projeta declinante por, pelo menos, as três primeiras décadas do segundo século republicano.

As taxas médias de crescimento da população brasileira durante o século XX eram de 2,91% ao ano nas duas primeiras décadas e caíram para 1,49% nas duas décadas seguintes. A partir da década de 1940, o ritmo de crescimento da população voltou a se intensificar e atingiu pico histórico de 2,99% ao ano entre 1950 e 1960, antes de declinar para seu valor mínimo, de 1,63%, na década de 1990. Tudo indica que a trajetória descendente deverá permanecer no futuro, e a taxa de crescimento populacional projetada para 2020 é de 0,71% em média ao ano. (Bergamini, 2003, p.1)

No que tange ao atendimento educacional, no período transcorrido do segundo século republicano, observa-se que a intensidade do crescimento tem se mostrado bastante menor do que a média observada no primeiro século republicano. No primeiro século republicano a ampliação da oferta de vagas cresceu 20 vezes e quando consideradas, tão só, as quatro primeiras décadas dele o crescimento foi quatro vezes maior entre a primeira e a quarta década.

A comparação do dado relativo ao atendimento educacional ano de 1996 com o apresentado para o ano de 1989, revela um crescimento de 1.3 vezes e operando com dados referentes a 2004 em relação 1989 o crescimento seria de aproximadamente duas vezes. Cumpre destacar, porém, que ao se considerar a proporção população e número de alunos nos anos 2002 e 2004, verifica-se que tal proporção se estabiliza. O crescimento da população entre 2002 e 2004 é 1.05, enquanto o de atendimento educacional variou positivamente 1.03. Ou seja, a estabilização da relação habitante/aluno parece ser o resultado da tendência declinante das taxas de crescimento populacional combinada com a tendência declinante da matrícula, ao menos, na educação básica. Constata-se essa que muito provavelmente está em conformidade com as indicações do último Censo Escolar do Inep/MEC relativamente aos dados de matrícula da educação básica.

“O Censo Escolar 2005 registrou redução de 380 mil matrículas em relação a 2004 em todos os níveis e modalidades da educação básica – infantil, fundamental, médio, educação de jovens e adultos e profissional de nível técnico -, nos diversos municípios e estados do país. O total geral de matrículas passou de 56.851.090 para 56.469.518. As causas da queda, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), são a contínua queda taxa de natalidade e a diminuição dos índices de repetência, especialmente de 1ª. a 4ª. série do ensino fundamental.” (Folha de São Paulo, 26/11/2005, p. 26).

A inclusão da “diminuição dos índices de repetência, especialmente de 1ª. a 4ª. série do ensino fundamental” como razão associada à “queda da taxa de natalidade”, pelo Inep/MEC, em justificativa da tendência declinante do número de matrículas na educação básica, não pode ser confundida com melhoria da qualidade do atendimento educacional, muito embora as políticas públicas voltadas à considerada “promoção automática” (GOMES, 2004, p. 47) tenham estado muito presentes, tanto na última

década do primeiro século republicano quanto ao longo do já percorrido desse segundo século de educação republicana, sem, contudo, serem orientadas por uma mesma proposição. A baixa qualidade do ensino nas séries iniciais fica evidenciada em estudo publicado pela mesma instituição denominado “Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes de 4ª. série do ensino fundamental” (2003, p.9)

Em uma leitura rigorosa pode-se afirmar que 59% dos alunos brasileiros de 4ª. série do ensino fundamental têm profundas deficiências no quesito leitura. Foram classificados em estágio muito crítico e crítico. Somente 5% dos alunos apresentam desempenho esperado como ideal para a série. Para a Matemática a situação não é diferente.

O conteúdo dessa citação do estudo do Inep/MEC(2003) acerca da qualidade do ensino na série final da primeira etapa do ensino fundamental permite por a nu a baixa correlação, particularmente nos países de baixo desenvolvimento social, entre ampliação da oferta e garantia da qualidade do ensino sem, contudo, desprezar-se a importância da determinação quantitativa, também positiva, sobre a qualitativa, uma vez que sua qualidade ou a sua ausência dependem, tanto do montante de recursos públicos invertidos, quanto da generalização de políticas educacionais realmente comprometidas com a elevação intelectual das massas, como salienta Saviani (1987 e 1998).

Importa salientar, todavia, que tendência declinante da oferta não está presente no ensino superior se considerados os dados disponibilizados pelo Inep/MEC (2000 p. 16 e 2004, p.8). No período que vai de 1981 a 1994, “a taxa média de crescimento das matrículas foi de 1.4%”. Tal taxa contrasta com a relativa ao período referente aos “anos 1996 a 1999 que foi de 8,4%”. Considerados os dados relativos aos anos da década iniciada em 2000 a tendência de crescimento permanece, sendo que entre 2003 e 2004, “houve um aumento de 15,9%” na oferta de vagas.

Importa considerar que esse movimento em sentidos contrários entre as tendências da matrícula na educação básica e no ensino superior deve ser compreendido levando-se em conta a diferença no volume das matrículas. Em 2002, na educação básica, segundo os dados do Censo Escolar, havia 54.880.448 alunos matriculados. No mesmo ano, no ensino superior, segundo o Censo da Educação Superior havia 3.479.913 alunos matriculados. Em 2004 o total de matriculados na educação básica era de 55.540.289 e de 4.163.733 no ensino superior, segundo as mesmas fontes para esse ano. Dessa forma, parece provável que a tendência declinante da matrícula na educação básica associada à tendência decrescente da taxa de crescimento da população brasileira tenham mantido estável a proporção entre habitante/aluno.

A ampliação do atendimento educacional: a lógica interna e a participação federal no financiamento

O conjunto de dados presentes no quadro anteriormente apresentado e as indicações formuladas acerca de seu significado permitem introduzir uma outra questão que se evidencia quando considerados os dois ciclos expansionistas do atendimento educacional no Brasil: o da participação de cada um dos níveis da administração pública no financiamento da ampliação da oferta. Defende-se, aqui, a tese de que a participação da administração federal no financiamento foi decisiva para a expressiva expansão do atendimento educacional no primeiro século republicano e que se torna absolutamente secundária quando essa expansão começa a indicar tendência declinante. Ou seja, a lógica de partilha das responsabilidades com o financiamento entre as diferentes esferas da administração pública se modifica, é transferida predominantemente para as

administrações estaduais e municipais quando se trata da educação básica e para a iniciativa privada quando se refere ao ensino superior, ainda que tal transferência tenha sido feita de forma subsidiada por recursos públicos desde os anos 70 e venha sendo amparada por ele até os dias atuais.

Considera-se fundamental ao discutir o significado da participação dos diferentes níveis da administração pública no financiamento da educação, quer no primeiro século republicano, quer no já decorrido do segundo, a lógica interna que regeu o processo de expansão ampliação da oferta. Tal expansão se operou por “pressão intra-sistêmica” (Paiva, 1990), ou seja, os investimentos públicos voltados para a ampliação da educação obrigatória, tanto no considerado primeiro ciclo expansionista, quanto no segundo, criaram as condições de estarem presentes uma década e meia depois, no caso do primeiro ciclo, e uma década depois, quando levado em conta o segundo ciclo de expansão do atendimento educacional, as pressões sociais por ampliação dos níveis de escolarização não obrigatórios. Ou seja, discutir qual financiamento foi decisivo num processo como esse requer a consideração da lógica interna pela qual foi operada a expansão.

Nesse sentido, Paiva (1990, p. 12) destaca a importância do Fundo Nacional do Ensino Primário *que no pós-guerra financiou a ampliação da rede física, permitindo a expansão do sistema no meio rural – num momento em que a maioria da população brasileira ainda se encontrava no campo*. Tal reconhecimento parece estar presente também na análise realizada por Carnielli (1998, p. 266), quando apresenta dados relativos ao número de prédios escolares existentes em 1946 – 28.300 -; em 1958 – 77.000 e em 1962 - 98.000. Caberia ressaltar, contudo, que PAIVA (1973, p.149) apresenta uma série histórica mais extensa na qual se evidenciam diferenças quantitativas em relação à anteriormente apresentada, a saber: *A multiplicação dos prédios escolares a partir de 1946 foi notória. Os 28.300 prédios de 1946 eram 77.000 em 1958, 98.000 em 1962, 107.411 em 1964 e 134.909 em 1969.*

O reconhecimento da importância do aporte de recursos federais para a expansão no considerado primeiro ciclo expansionista do atendimento educacional por Paiva (1973), vem acompanhado por indicações críticas a respeito: (...) *a aplicação dos recursos do FNEP a partir de 1946 parece ter contribuído para a diminuição do déficit de escolas, embora não tenha se observado uma diminuição proporcional do déficit de matrículas. Para tanto, concorreu não apenas o crescimento demográfico, mas também a localização inadequada dos prédios escolares como consequência das interferências do poder político local na sua distribuição.*

No que tange ao financiamento do ensino secundário no primeiro ciclo expansionista, importa destacar, como o faz Paiva (1990), que ele foi operado predominantemente pela via do privado até os anos 60. A expansão do atendimento foi efetivada, a partir de então, pelos recursos disponibilizados pelas administrações dos estados regionais diante das pressões sociais que se fizeram presentes e crescentes a partir do final da década de 60. Dessa forma, ainda que a expansão tenha se dado pela via do público, predominou a participação da administração estadual, o que, sem dúvida, afetou a distribuição da oferta, dada a diferenciação da dinamicidade econômica entre estados regionais e mesmo entre as regiões.

A expansão do atendimento educacional de nível superior, que historicamente esteve vinculada aos recursos federais, expande-se, pós 68, pela via do privado subsidiado por aportes de recursos federais, dada a insuficiência das medidas previstas na reforma universitária voltadas à *racionalização das estruturas universitárias preexistentes e que derivavam da simples federalização, especialmente ao longo dos anos 60, de escolas isoladas colocadas sobre a mesma administração em todos os estados.* (PAIVA, 1990,

p. 13) Tal orientação esteve presente também no segundo ciclo expansionista e, ainda hoje, são recursos públicos federais que viabilizam a oferta privada, concorrendo, também, para a diminuição da inadimplência.

Quando se observa o segundo ciclo expansionista do atendimento educacional, verifica-se a permanência da mesma lógica interna, ou seja, ele opera por pressão intra-sistêmica, porém, os esforços dirigidos ao seu financiamento foram regidos pelas vinculações obrigatórias que passam a vigorar após a aprovação da Emenda Calmon. Segundo Carnielli (1998, p. 271), a aprovação da referida Emenda Constitucional implicou na ampliação de inversão de recursos públicos, particularmente os da esfera federal, muito embora fossem muitas as dificuldades relativas à disponibilidade de dados que comprovassem a aplicação efetiva das vinculações obrigatórias de então.

Pode-se afirmar, contudo, que tão só após a aprovação da Emenda Constitucional 14/96 há mudanças importantes do ponto de vista do financiamento da educação obrigatória, sendo a mais importante a redução expressiva da participação dos recursos federais e a transferência da responsabilização pelo financiamento para o interno de cada estado regional, quer da administração estadual quer das municipais. Esse aspecto, a da expressiva redução da participação dos recursos federais no financiamento da educação obrigatória, está presente tanto na literatura que analisa a lógica que rege o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF-: Davies (1999) e Resende Pinto (1999), quanto na que toma criticamente as implicações do FUNDEF na transferência da responsabilidade pela oferta das séries iniciais do ensino fundamental para os municípios: Davies (2003) e Resende Pinto (2000). Porém, não só, textos como de Arelaro (1999 e 2000) que tratam da relação entre essa forma de financiamento e as tendências presentes nas políticas dos anos noventa, ou especificamente de análise das tendências observadas pós a vigência do referido fundo, reafirmam a restrição significativa da participação dos recursos públicos no “novo” padrão de financiamento da educação obrigatória. Assim, a criação do FUNDEF corresponde ao período no qual os estados regionais estão ampliando os investimentos no ensino médio pressionados pela forte demanda, sem dúvida, resultante da expansão do atendimento educacional promovido tanto pelo governo federal como pelos governos estaduais governados por partidos de oposição ditadura militar que, após 1985, são eleitos a partir do compromisso com o “pagamento da dívida social herdada da ditadura militar” e que investem no nível de escolarização obrigatória, promovendo a manutenção da mesma lógica que esteve presente no primeiro ciclo expansionista, ou seja, a expansão das matrículas nos três níveis de escolarização, em períodos distintos, iniciando pelo obrigatório, sendo que os demais níveis não obrigatórios se expandiram por pressão intra-sistêmica. Cabe ressaltar que a conseqüente ampliação da pressão social por mais vagas no ensino superior foi respondida com o incremento da via da expansão da via privada subsidiada pelo fundo público presente desde o período da ditadura militar.

O encerramento do segundo ciclo expansionista da oferta, pela lógica da “pressão intra-sistêmica” (Paiva 1990), no final da primeira década do segundo século republicano, parece estar comprovado, como já foi analisado, pelos dados acerca da queda do número de matrículas na educação básica, para o Brasil e suas Regiões. Considera-se, pois, que a provável projeção dessa tendência declinante das matrículas tenha permitido configurar uma outra forma de financiamento da educação obrigatória orientada pela desnecessidade do aporte mais recursos, ou de “recurso novo”, expressão comum entre os analistas do financiamento do ensino obrigatório. Outra iniciativa de âmbito nacional parece guardar relação com as projeções referentes à tendência declinante das matrículas, trata-se da ampliação em uma série no ensino fundamental.

O desafio posto presentemente está em compreender os significados do FUNDEB, a fórmula de financiamento que deve substituir o FUNDEF, cuja vigência legal está prevista até esse ano de 2006. O FUNDEB se encontra em vias de aprovação no Congresso Nacional e há muito pouca literatura que analise, particularmente de forma crítica, as implicações para o atendimento educacional que não mais se orienta por tendência de expansão. No entanto, importa reconhecer que, muito provavelmente, os governantes eleitos em 2002 tenham procurado promover a elaboração de uma proposta de financiamento que absorvesse o conjunto das pressões exercidas pelas entidades nacionais com referência à necessária *revisão da concepção do FUNDEF, avançando para propostas que incluam todos os níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica em algum tipo de financiamento.* (ARELARO,1999, p.28).

A participação dos recursos federais parece, porém, continuar central no debate acerca da questão do financiamento, agora, da educação básica. Exemplo do quanto a participação dos recursos federais se mantém como questão central foi o confronto recente de posições, explicitado na mídia, entre o Inep/MEC e estudo realizado Rezende Pinto a partir de uma simulação de aplicação da proposta do FUNDEB considerando os dados de 2004. As divergências entre as partes divulgadas pelo Jornal Folha de São Paulo (08 e 09/08/ 2005) importam, na medida em que a construção de uma outra relação quantidade/qualidade de atendimento educacional no Brasil pressupõe, efetivamente, um aporte de recursos de todas os níveis da administração pública.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFIO

ARELARO, Lisete R. Gomes. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do Primeiro ano do FUNDEF – Relatório MEC”. In: *Financiamento da educação básica*. DOURADO, Luiz F.(Org.) Campinas/SP: Associados, Goiânia/GO: Editora da UFG, 1999, p. 27-46.

_____. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 90. In: *O Cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. KRAWCZYK, Nora, CAMPOS, Maria Malta & HADDAD, Sérgio (orgs.) Campinas/SP: Autores Associados, 2000, p. 95-116.

CARNIELLI, Beatrice Laura. Recursos federais para a educação fundamental: a longa história do descompromisso. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Brasília: ANPAE, v.14, n. 2, jul. /dez. 1998, p.263- 276.

DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas/SP: Autores Associados, 1999.

_____. Gestão financeira da educação: o legal x o real? In: *Desafios da educação municipal*. SOUZA, Donaldo Bello de & FARIA, Lia Ciomar M. de. (orgs.) Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 146- 168.

GOMES, Candido Alberto. Quinze anos de ciclos no ensino fundamental: um balanço das pesquisas sobre sua implantação. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro:RJ: ANPED.n.25, jan/fev/abril/2004, p. 39-52.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contagem da População 1996*. Rio de Janeiro: IBGE, 1997 CD-ROM.

_____. *Pesquisa nacional por amostra domiciliar 2001-2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003 CD-ROM.

_____. *Revisão da Projeção da População 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005 CD ROM.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep/MEC. Brasília: MEC/Inep. *Evolução do ensino superior : graduação 1980 - 1998*. Brasília: MEC/Inep, 2000.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep/MEC. Brasília: MEC/Inep. *Resultados e tendências da educação superior*. Brasília: MEC/ Inep, agosto de 2000.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep/MEC. Brasília: MEC/Inep. *Censo escolar 2002*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/básica/censo/default.asp>.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep/MEC. *A educação brasileira na década de 90: 1991-2000*. Brasília: MEC/Inep, 2003.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep/MEC.. *Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª. série do ensino fundamental*. Brasília: MEC/Inep, abril 2003.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep/MEC. *Censo escolar 2004* Brasília: MEC/Inep. Disponível em http://www.ibge.gov.br/homr/presidência/noticia_impressão.php?id_notícia=207 Informativo do INEP ano 4, no. 128, 20 de fev de 2006.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep/MEC. *Censo escolar 2005* Brasília: MEC/Inep.. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/básica/censo/default.asp>.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep/MEC. *Censo do ensino superior 2004*. Brasília: MEC/Inep. Disponível em <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/default.asp>.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep/MEC. *Crescimento do ensino superior de 2000 a 2004*. Brasília: MEC/Inep. Disponível em http://www.inep.gov.br/informativo/informativo_122.htm.

PAIVA, Vanilda Pereira. *Educação popular e educação de adultos: contribuição à história da educação brasileira*. São Paulo, Edições Loyola, 1973.

_____. Um século de educação republicana. *Pro-Posições*. Campinas, UNICAMP: Cortez, n.2, jul 1990, p. 7-18.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

REZENDE PINTO, José Marcelino. Um fundinho chamado “FUNDÃO”. In: *Financiamento da educação básica*. DOURADO, Luiz F. (Org.) Campinas/SP: Associados, Goiânia/GO: Editora da UFG, 1999, p. 85- 98.

_____. Sobre municipalização do ensino, coronelismo e números, muitos números. In: *Educação comparada na perspectiva da globalização e*

autonomia. CASTRO, Marta L.S. de & WERLE, Flávia O. C. (orgs.) São Leopoldo/RS: Editora da UNISINOS, 2000, p. 197-218.

SAVIANI, Dermeval . Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação e Sociedade*, ano XX, nº. 69, dezembro/99, p. 119 a 1138.

_____. Educação e políticas especiais. In: *Políticas públicas e educação*. Brasília, MEC/Inep, 1987, p. 89-94.

_____. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional*. Campinas/SP: Autores Associados, 1998.