

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ISABELLE FIORELLI SILVA

**A EFETIVIDADE DA 'POLÍTICA DE FUNDOS' NO
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL 2007-2011**

Curitiba
2014

ISABELLE FIORELLI SILVA

**A EFETIVIDADE DA 'POLÍTICA DE FUNDOS' NO
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL 2007-2011**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Educação. Área de concentração: Políticas e Gestão da Educação.

Orientador: Ângelo Ricardo de Souza

Curitiba
2014

Catálogo na publicação
Mariluci Zanela – CRB 9/1233
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Silva, Isabelle Fiorelli

A efetividade da 'Política de Fundos' no financiamento da educação no Brasil 2007-2011 / Isabelle Fiorelli Silva – Curitiba, 2014.
155 f.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza
Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Ciências Humanas da
Universidade Federal do Paraná.

1. Políticas públicas - Educação. 2. Educação – Brasil - Financiamento.
3. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Brasil.
I. Título.

CDD 371.2



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



PARECER



Defesa de Tese de **ISABELLE FIORELLI SILVA** para obtenção do Título de DOUTORA EM EDUCAÇÃO. Os abaixo assinados: DR. ÂNGELO RICARDO DE SOUZA (Presidente), DR^a ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA, DR. MARCOS EDGAR BASSI, DR. JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO e DR^a NALÚ FARENZENA (Membros Titulares) arguiram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Tese: **"A EFETIVIDADE DA 'POLÍTICA DE FUNDOS' NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL 2007-2011"**.

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está apta ao Título de DOUTORA EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
DR. ÂNGELO RICARDO DE SOUZA		Aprovado
DR ^a ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA		Aprovado
DR. MARCOS EDGAR BASSI		Aprovado
DR. JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO		Aprovado
DR ^a NALÚ FARENZENA		Aprovado

Curitiba, 29 de março de 2014.

Prof^a Dr^a Monica Ribeiro da Silva
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação

Prof^a. Dra. Monica Ribeiro da Silva
Coordenadora do Programa de
Pós-Graduação em Educação
Matrícula: 125750

AGRADECIMENTOS

O processo de formação no nível de doutoramento marca minha vida significativamente. Foi um período altamente profícuo, e isso se deve tanto à minha dedicação quanto às condições que me foram dadas para usufruir ao máximo esse período. Por isso, sou imensamente grata a todas as pessoas e instituições que me auxiliaram nesse percurso formativo. Gostaria de frisar também o quanto me foi prazeroso cursar o doutorado. Dediquei-me ao máximo, procurei explorar todos os vieses formativos e me 'joguei de corpo e alma' nessa importante etapa da minha vida.

Primeiro agradeço aos integrantes do Nupe/UFPR, o qual me acolheu desde 2007 e foi determinante no percurso acadêmico que escolhi desde então. Alguns membros do Nupe merecem especial agradecimento: Taís Moura Tavares, Andréa Gouveia Barbosa e Ângelo Ricardo de Souza foram pessoas a quem serei eternamente grata. Eles não só me ajudaram na formação acadêmica como também na formação humana, haja vista tamanha generosidade com que se relacionaram comigo.

Ao departamento de educação e à área de Política e Gestão da Educação da Universidade Estadual de Londrina (UEL), por terem me liberado dois anos e meio para licença de capacitação, que, embora seja um direito do servidor, depende da decisão de seus membros, que assumem as atividades que seriam minhas, por não haver substituição docente nas universidades estaduais do Paraná. A dedicação exclusiva ao doutoramento foi decisiva no aproveitamento satisfatório que obtive.

À CAPES, pela bolsa do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), com que fui beneficiada em 2012, contribuindo para o enriquecimento da minha tese e da minha formação acadêmica e cultural.

Um especial agradecimento ao meu orientador, Ângelo Ricardo de Souza, que se revelou um excelente orientador, sendo compreensivo, generoso e amigo. Teve a sensibilidade de me dar autonomia quando sabia que eu seria capaz e de me conduzir quando percebia minhas limitações. Sem nenhuma hipocrisia, considero que sua orientação foi brilhante. Muito obrigada, Ângelo!

Aos professores da banca de qualificação, Andréa Gouveia Barbosa e Nalú Farenzena, pelo auxílio decisivo na configuração da minha tese. Além das ponderações assertivas, agradeço a forma generosa como me indicaram o caminho de pesquisa.

À minha família, que me ajudou a cuidar do meu filho nas minhas ausências, me consolou nos momentos difíceis e me apoiou e apoia nas minhas decisões e empreitadas da vida.

Mais uma vez, destaco a ajuda da Andréa, por ter me dado pouso em sua casa no primeiro ano do curso.

E à minha amiga Diana Abreu, que me deu pouso no segundo ano de curso, ela e sua família linda me receberam calorosamente em sua casa. Jamais esquecerei esse gesto de vocês e jamais conseguirei expressar em palavras o tamanho de minha gratidão por vocês.

Enfim, muito obrigada a todos!

*Ao Igor, razão de meu viver!
Ser humano que entrou em minha vida há
dezessete anos para me ensinar
ininterruptamente a olhar e respeitar o ser
humano e que me impulsiona repetidamente a
buscar compreender o sentido da vida.*

RESUMO

A pesquisa de doutorado concerne aos campos de estudo em políticas educacionais, mais especificamente na área de financiamento da educação no Brasil, bem como na análise de políticas públicas, tendo como objeto de análise a atual 'política de fundos' como principal política de alocação e distribuição dos recursos destinados constitucionalmente à educação. Nesse sentido, objetiva-se analisar a Efetividade Educacional do Fundeb no período de 2007 a 2011, quanto ao seu objetivo legítimo de universalização da educação básica. Para isso, foram utilizados como procedimentos metodológicos a revisão bibliográfica, a análise documental e a coleta de dados secundários financeiros e educacionais dos estados federados do Brasil. Assim, tendo a Efetividade Educacional como possibilidade de avaliação de impacto das políticas públicas educacionais, procuramos verificar em que medida as atividades previstas foram executadas e quais os efeitos gerados durante o desenvolvimento da política em questão. As evidências recaem sobre a pouca efetividade educacional do Fundeb quanto à universalização da educação básica e na necessidade de construção das bases para uma constante avaliação da Efetividade Educacional da política de fundos, com vistas à incessante diminuição da lacuna entre os objetivos e metas da política e os resultados gerados por ela, com critérios bem definidos para uma avaliação da sua efetividade objetiva, num primeiro momento, e da efetividade subjetiva e substantiva, posteriormente.

Palavras-chave: Financiamento da Educação. Fundeb. Políticas Educacionais. Análise de políticas públicas.

ABSTRACT

This doctoral research concerns the study fields in educational policies, specifically in the area of education financing in Brazil, and in the analysis of public policy in which the analysis of the current object 'funds policy' as the main allocation policy and distribution of resources constitutionally allocated to education. In this sense, the objective is to analyse the *Fundeb* Educational Effectiveness from 2007 to 2011, concerning its legitimate goal of universalize the Brazilian basic education. For this, the research did a literature review, and used as methodological instruments document analysis and the collection of financial and educational secondary data of the Brazilian states. So having the Effectiveness Education as a possible impact assessment tool for educational policies, we assessed the extent to which planned activities have been implemented and what effects were generated during the development of that policy. The evidences show a kind of short educational effectiveness of *Fundeb* and the need for building the foundations for a constant evaluation of the funds policy effectiveness looking for a constant decrease of the gap between the objectives and goals of the policy and the results generated by it, with well-defined criteria for an evaluation of its effectiveness objective, at first, and the effectiveness and substantive subjective later.

Keywords: Education financing; Fundeb; Educational policies; Public Policies Analysis.

RÉSUMÉ

La recherche de doctorat porte sur les domaines d'études des politiques éducatives, en particulier dans le domaine du financement de l'éducation au Brésil, et dans l'analyse des politiques publiques, avec l'objet de l'analyse de l'actuel «politiques de fonds», comme l'enveloppe de la politique principal de la distribution des ressources consacrées à l'éducation constitutionnellement. En ce sens, l'objectif est d'analyser l'Effectivité de l'Éducation de le Fundeb dans le période de 2007-2011, par rapport l'objectif légitime de l'universalisation de l'éducation de base. Pour cela, ils ont été utilisés comme des procédures méthodologiques la revue de la littérature, l'analyse de documents et le collecte de données secondaires financiers et éducatifs des états fédéraux du Brésil. Donc, après avoir l'Effectivité de l'Éducation comme possibilité d'évaluer l'impact des politiques éducatives, nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure les activités prévues ont été mises en œuvre et les effets générés lors de l'élaboration de la politique. La preuve tombe sur le peu d'Effectivité de l'Éducation, par rapport à l'universalisation de l'éducation de base, et sur la nécessité de construire les bases d'une évaluation constante de l'Effectivité de l'Éducation de la politique de fonds, en vue de la diminution continue de l'écart entre les buts et les objectifs de la politique et les résultats obtenus par celle-ci, avec des critères bien définis pour une évaluation de leur effectivité objective, au premier abord, et de l'effectivité subjectifs, plus tard.

Mots-clés: Le financement de l'éducation. Le Fundef. Le Fundeb. Les politiques publiques. La politique éducative.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Variação entre 2007 e 2011 do Gasto Aluno do Fundeb.....	121
Gráfico 2: Evolução da Complementação da União de 2007 a 2011.....	124
Gráfico 3: Variação da Matricula na Educação Infantil 2007-2011.....	132
Gráfico 4: Variação da Matricula no Ensino Fundamental 2007-2011.....	134
Gráfico 5: Variação da Matricula no Ensino Médio 2007-2011.....	136

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Objetivos e Metas da “Política de Fundos” Presentes na Legislação.....	16
Quadro 2: Dimensões da <i>policy analysis</i>	35
Quadro 3: Impostos Federais.....	56
Quadro 4: Impostos Estaduais.....	57
Quadro 5: Impostos Municipais.....	58
Quadro 6: Composição do FUNDEF e do FUNDEB.....	59
Quadro 7: Periodicidade do Repasse de Impostos que Compõem o Fundeb.....	60
Quadro 8: Fatores Ponderação Fixados para as Etapas e Modalidades da educação Básica de 2008 a 2012 e o Valor Mínimo Nacional.....	62
Quadro 9: Sobre as Diferenças entre Efetividade Escolar e Efetividade Educacional.....	115

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de produções sobre os Descritores de Financiamento da educação, undef-b, direito à educação, democratização da educação e efetividade escolar.....	64
Tabela 2: Gasto-aluno do Fundeb com a Complementação da da União em 2007, 2009, 2011.....	120
Tabela 3: Evolução da Complementação da União de 2007 a 2011.....	123
Tabela 4: Evolução da Receita em Educação Fundeb (com e sem complementação da união), de 2007 a 2011, em percentuais.....	124
Tabela 5: Percentual de Evolução/Varição de Matrícula na Educação Básica 2007-2011.....	128
Tabela 6: Variação da Matrícula na Educação Básica 2007a 2012.....	129
Tabela 7: Objetivos e estratégias presentes no Fundef que permaneceram no Fundeb.....	140

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 POLÍTICAS PÚBLICAS, PAPEL DO ESTADO E DIREITO À EDUCAÇÃO.....	22
1.1 O que são políticas públicas ?.....	22
1.2 Noção de governança.....	25
1.3 A análise das políticas públicas.....	27
1.4 A implantação como ângulo de análise política.....	36
1.5 As políticas Públicas e o papel do Estado.....	40
1.6 O estado em ação.....	43
1.7 O Papel do Estado e o direito à Educação.....	44
2 A ‘POLÍTICA DE FUNDOS EM FOCO.....	53
2.1 Política pública do financiamento da educação brasileira: características do funcionamento do Fundeb-b.....	53
2.2 Avaliando a política de fundos.....	67
3 ESCOLA EFICAZ, EFETIVIDADE EDUCACIONAL E JUSTIÇA SOCIAL.....	75
3.1 Efetividade Escolar : história e perspectivas.....	76
3.1.1 A constituição da escola eficaz nos estados Unidos da América.....	77
3.1.2 A constituição da escola eficaz na Inglaterra.....	85
3.1.3 A repercussão do paradigma da escola eficaz nos anos de 1980.....	89
3.1.4 Os princípios e procedimentos da escola eficaz em escala internacional nos anos de 1990 e 2000.....	93
3.2 Efetividade escolar versus efetividade educacional.....	102
3.2.1 Eficácia e eficiência: em busca de um conceito independente dos preceitos privatistas e consubstanciados no princípio da justiça social.....	103
3.2.2 Justiça social e efetividade educacional.....	110
4 A DESENVOLTURA DO FUNDEB NA EFETIVIDADE EDUCACIONAL.....	117
4.1 Metodologia utilizada no tratamento dos dados.....	117
4.2 A função distributiva e supletiva da União.....	118

4.3 O princípio da equidade.....	122
4.4 O acesso na educação básica.....	126
4.5 O pacto federativo e os mecanismos da política de fundos limites e possibilidades da efetividade educacional do Fundeb.....	137
CONCLUSÕES.....	141
REFERÊNCIAS.....	147

INTRODUÇÃO

As pesquisas em políticas educacionais no Brasil, nos anos 1990 e 2000, contribuíram para uma reflexão crítica acerca da educação em sua relação com o Estado, analisando a influência das reformas empreendidas nesse contexto e sua incidência na política educacional nacional. Além de termos um número suficiente de produções em educação, mais especificamente no campo das políticas educacionais, que provam a relação contraditória entre Estado, sociedade e educação (GENTILI, 1996, OLIVEIRA, 2000; FRIGOTTO, 1996, 2000; PERONI, 2003), já temos também um montante considerável de produções que avança no debate da pesquisa em educação, superando a falsa dicotomia entre pesquisa qualitativa *versus* pesquisa quantitativa (CAMARGO et al., 2006; SOUZA, 2008; GOUVEIA, 2009; CRUZ, 2009), além de agregar ambas as dimensões, ampliando as possibilidades de pesquisa neste campo. Nesse sentido, hoje se requer pesquisas que analisem tanto seus aspectos qualitativos quanto os quantitativos de um determinado objeto, principalmente na análise de políticas públicas que pretenda apreender os resultados, em especial o impacto e os efeitos das políticas, projetos e programas educacionais.

A opção em avaliar a 'política de fundos' implica na análise de uma importante política pública, reconhecendo a necessidade de perseguir, antes de tudo, a questão de como se produz a ordem política em sociedades cada vez mais complexas, fragmentadas e abertas ao exterior, pois é nelas que se processa a ação pública (MULLER, 2011, p. 53).

Atualmente, o financiamento da educação no Brasil possui como principal mecanismo de distribuição do montante de recursos para a educação básica – composta pelas etapas de educação infantil (0-5 anos), ensino fundamental (6-14anos) e ensino médio (15-17 anos) – a política de fundos denominada de Fundeb¹ (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação). Ela funciona a partir da junção, no interior de cada estado, de parte dos recursos que cada município deve investir em educação, bem como do próprio estado, conforme determinação constitucional, sendo que sua implantação tem gerado impactos e mudanças substantivas não só na distribuição dos recursos, mas também na oferta e desempenho dos

¹ O Fundeb (2007-2020) substituiu o Fundef (1996-2006). Os detalhes acerca de suas características, de seu funcionamento e de seu amparo legal serão explicitados detalhadamente no segundo capítulo desta pesquisa.

alunos. Autores (ARELARO, 1999, 2007; PINTO, 1999, 2000, 2009; DAVIES, 1999, 2007, ARELARO; GIL, 2003) têm mostrado tanto aspectos positivos quanto negativos acerca dos efeitos e impactos produzidos pelo Fundef na educação brasileira. Curioso notar que os estudos que pretenderam analisar o Fundeb se concentram mais em analisar a fase de formulação da política, em comparação ao Fundef, existindo uma lacuna de pesquisas acadêmicas acerca dos resultados, efeitos e impacto do novo fundo. Esses e outros estudos nos permitem construir um mapeamento acerca das pesquisas empreendidas sobre a política de fundos, para, dentre outros procedimentos metodológicos, avaliar a política de financiamento educacional brasileiro e obter elementos suficientes que enquadrem esta pesquisa no campo da análise de política pública, problematizando o papel do Fundef-b² na efetividade educacional³ do país.

A preocupação com a efetividade da política de fundos emergiu de minha participação, desde 2007, no Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação da Universidade Federal do Paraná (NuPE/UFPR), sendo fruto de pesquisas empreendidas desde então. Todavia, este projeto de pesquisa faz parte da nova frente de pesquisa do NuPE/UFPR, denominada: *Qualidade no ensino fundamental: uma leitura das condições de efetividades dos sistemas estaduais e municipais de ensino a partir de indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares*, a qual está inserida no conjunto de pesquisas financiadas pelo Observatório de Educação da Capes⁴.

Nesse sentido, esta pesquisa está sustentada em duas premissas principais.

1ª) A necessidade de avaliar as políticas educacionais geradas no contexto atual e pela busca de seu constante aprimoramento em relação ao atendimento das demandas sociais. A análise da política de fundos pode contribuir para desvelar o grau de estreitamento entre os objetivos proclamados na legislação vigente e os resultados gerados pela política. Tal perspectiva tem suas bases no campo de análise de políticas públicas, que tem como objeto de estudo ações governamentais, desde suas condições de emergência,

² A sigla Fundef-b será utilizada nesta pesquisa todas as vezes que se referir às políticas: Fundef e Fundeb.

³ Os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência vêm sendo objeto de estudo de pesquisadores de vários campos de conhecimento (administração, economia, direito, serviço social, ciência política, educação) e possui, portanto, múltiplas definições. Optei por elaborar uma definição que serviu de base para esta pesquisa. A definição de efetividade educacional que é adotada nesta tese está explicada no terceiro capítulo.

⁴ Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior – Órgão governamental que atua na Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

seus mecanismos de execução até os efeitos e impactos sobre a ordem social e/ou econômica (JOBERT; MULLER, 1987).

Do ponto de vista da ciência política, é sabido que uma política pública abarca um conjunto de procedimentos e ações nem sempre coerentes, racionais ou transformadores da realidade do setor em que se pretende intervir. De acordo com a sociologia da ação de R. Boudon (1992), o processo de formulação, implementação e avaliação de uma política possui uma 'racionalidade limitada', pois os atores envolvidos na trama política tomam decisões e as racionalidades de suas escolhas se pautam em critérios, crenças e interesses distintos.

2^a) A necessidade de discussão acerca da efetividade de uma política pública, tomando-a⁵ como a capacidade de articulação entre os objetivos proclamados e as demandas que pressionaram e pressionam pela constituição da política educacional. Nesse sentido, entendemos ser possível adotar a premissa da efetividade educacional isenta de vínculos privatistas e gerenciais, e contribuir para a avaliação de políticas públicas e as relações entre as intenções proclamadas e ações empreendidas, rumo ao aprimoramento do serviço educacional na esfera pública e da promoção da justiça social.

As determinações da Constituição Federal de 1988, que ampliam o conceito de educação básica e proclamam a instituição da gestão democrática no ensino público, e a instituição de uma 'política de fundos' na década de 1990 são grandes marcos da política educacional no Brasil nas duas últimas décadas, pois, "[...] considerada como ponto de inflexão a promulgação da CF88 trouxe consigo o reconhecimento de direitos até então intangíveis" (GIL, 2007, p. 8). Isso representou um novo desenho para a política educacional, que regulamentou a descentralização do ensino fundamental (EF) e, por fazer valer, mesmo com sérias limitações, a função redistributiva e supletiva da União. Além disso, com prós e contras, acabou por promover a democratização do acesso à escola fundamental, principalmente, da classe trabalhadora.

O antecessor do Fundeb, o Fundef, inaugurou uma nova fase do serviço público educacional brasileiro e da gestão do financiamento da educação, causando resultados, efeitos e impactos diversos na oferta do ensino público. Embora os mecanismos de funcionamento sejam os mesmos em ambos os fundos, os objetivos implícitos e explícitos

⁵ A noção de Efetividade Educacional utilizada nesta pesquisa é apresentada detalhadamente no terceiro capítulo.

de ambos apresentam diferenças. As diferenças podem ser percebidas desde o processo de formulação da política, passando pelo processo de decisão e de implantação.

Para uma pesquisa que pretende analisar os resultados⁶ do Fundeb no acesso à escolarização básica, há que se desvelar os objetivos implícitos e explícitos da política para cotejá-los aos resultados gerados, pois a análise de política pública demanda uma compreensão das concepções e objetivos que lhe foram atribuídos tanto no processo de formulação quanto de implantação, permitindo conhecimento aprofundado acerca de seus resultados, efeitos e impactos.

Para o desvelamento dos objetivos explícitos, analisamos o conjunto de documentos produzidos pelos formuladores da política de fundos, quais sejam, as Propostas de emenda constitucionais 233/95 (BRASIL, 1995a) e 415/05 (BRASIL, 2005), as emendas constitucionais 14/96 (BRASIL, 1996a) e 53/06 (BRASIL, 2006) e as leis 9.424/96 (BRASIL, 1996b) e 11.474/07 (BRASIL, 2007). Nelas identificamos os objetivos e suas respectivas metas acerca da universalização, do padrão de qualidade, do regime de colaboração e da equidade. Vejamos no quadro abaixo os objetivos e metas explicitados nesses documentos.

⁶ "[...] os resultados são o produto do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de 'produção'." (DRAIBE, 2000, p. 21).

Quadro 1: Objetivos e metas da 'Política de fundos' presentes na legislação

	Fundef	Fundeb
PEC 233/95 e PEC 415/05	Priorizar o ensino fundamental , promover a equidade e a valorização do magistério, além de combater os desvios de verbas no âmbito dos entes federados. Dar maior eficiência ao serviço educacional.	Universalizar a educação básica e estabelecimento de padrão de qualidade. Garantia da participação da União, aperfeiçoamento do regime de colaboração, da equidade e do controle social.
EC 14/96 e EC 53/06	Art. 2º É dada nova redação aos Incs. I e II do Art. 208 da Constituição Federal, nos seguintes termos: 1) ensino fundamental obrigatório e gratuito , assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria; 2) progressiva universalização do ensino médio gratuito . § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. § 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.	Art. 2º- Conforme art. 60 ADCT, até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação . Art. 2º III observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica; d) a fiscalização e o controle dos Fundos; e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.
Leis 9.424/96 e 11.494/07	Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu magistério.	Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.

Fontes: PEC 233/95 (BRASIL, 1995a), PEC 415/05 (BRASIL, 2005), EC 14/96 (BRASIL, 1996a), EC 53/06 (BRASIL, 2006), Lei 9.424/96 (BRASIL, 1996b) e Lei 11.494/07 (BRASIL, 2007).

Ao compreender o processo de formulação da política de fundos, foi possível apreender os objetivos tanto implícitos quanto explícitos da política, o que nos serve com a possibilidade de avaliar sua efetividade na oferta educacional, pois, para Draibe (2000, p. 35), a efetividade refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Para isso, faremos uma avaliação dos resultados de matrícula e de gasto-

aluno-ano gerados pelo Fundeb desde sua implantação até 2011 para saber o quanto seus objetivos explícitos em lei vêm sendo alcançados, em especial o objetivo *de universalização da educação básica pública* (BRASIL, 2007, art. 2º). Entretanto, trata-se de uma avaliação *ex post*⁷, ou seja, concomitante à implantação da política, considerando que o Fundeb está em plena vigência, e será inevitável retomar as análises acerca do Fundef (fundado em 2006) e até mesmo estabelecer comparação entre ambos. Contudo, tal reflexão comparativa não será uma constante e se guiará pelo entendimento de que existe sempre uma distância entre a formulação e a implantação de qualquer ação pública por estar susceptível a diferentes referências cognitivas dos atores envolvidos e aos arranjos a que chegam durante o processo de negociação, especialmente durante a implementação (DRAIBE, 2000).

Considerando que o sistema federativo brasileiro e sua peculiar constituição num Estado de Direito, com sucessivas regulamentações normativas⁸, projeta efeitos variados na execução da política de fundos e na consequente efetividade da política educacional, considerando que o Fundef atuou mais diretamente sobre a universalização do ensino fundamental, no âmbito intraestadual, e considerando o objetivo do Fundef, explicitado na tramitação da PEC, de dar maior eficiência na utilização dos recursos destinados à educação, qual a capacidade do Fundeb em produzir os mesmos efeitos gerados pelo Fundef, mais especificamente quanto ao objetivo de universalização do ensino fundamental, ou seja, em que medida o Fundeb vem sendo capaz de cumprir seu objetivo de universalização da educação básica?

Ciente das denúncias sobre os limites acerca do funcionamento do Fundef⁹ e as projeções acerca do Fundeb¹⁰, este trabalho busca avaliar em que medida o Fundeb vem

⁷ Draibe (2000, p. 19) fornece relevante diferenciação de avaliação de programa, destacando a categoria de análise *ex ante* e *ex post*. A primeira categoria ocorre em geral durante a fase de formulação da política, enquanto que a segunda ocorre concomitantemente ou após a implantação da política.

⁸ Desde a promulgação da nossa constituição cidadã, após a ditadura militar, temos um conjunto de regulamentações subsequentes que legitimam, cada vez mais, o direito à educação no país, na tentativa de corrigir sua implantação deficiente originária de nossas bases federativas. Destacamos as principais leis: Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394 de 1996) (BRASIL, 1996c), Plano Nacional de Educação de 2001-2010 (Lei 10.172) (BRASIL, 2001) e de 2011-2020 (aprovado PL 8.035/10 em 26/06/12 e em tramitação no senado) (BRASIL, 2010), EC n. 14 (BRASIL, 1996a) e Lei 9.424 de 1996 (BRASIL, 1996b), EC n. 53 (BRASIL, 2006) e Lei 11.494 de 2007 (BRASIL, 2007), EC n. 59 de 2009 (BRASIL, 2009), lei Nacional do Piso do Magistério (11.738) de 2008 (BRASIL, 2008a), Projeto de lei aprovado pelo senado que institui o aumento de 800 para 960 horas anuais a carga horária mínima para a educação básica (PLS 388) de 2011 (BRASIL, 2008b).

⁹ As principais denúncias de pesquisadores da área acerca dos limites do Fundef dizem respeito ao atendimento restrito a apenas uma etapa da educação básica e ao abandono e prejuízos causados à

sendo responsável pela promoção da efetividade educacional no nosso país, no que concerne a sua capacidade de promover resultados congruentes com o objetivo de universalização da educação básica, traduzindo-se em ampliação do acesso e permanência em todas as suas etapas, o que se configura como base da garantia do direito fundamental à educação.

Para isso, foi preciso compreender o que é política pública e o papel do Estado frente a sua formulação e implantação, conhecer o processo de formulação e implantação do Fundeb a partir das abordagens de análise de política pública fornecidas pela ciência política, conhecer o processo de formulação e implantação do Fundef-b, apreender os objetivos implícitos e explícitos da política de fundos, analisar a movimentação de recursos do total de despesas em educação quanto do Fundeb, e da matrícula na educação básica de 2007 a 2011, por unidade federativa, comparar os objetivos da política com os resultados gerados desde a implantação do Fundeb, construir e explicitar o conceito de efetividade educacional nas políticas públicas deste setor, cotejar os dados de acesso com os de gasto-aluno e apreender a evolução de acesso em relação à evolução do gasto-aluno-ano.

Os procedimentos metodológicos utilizados foram a revisão bibliográfica, a análise documental e a coleta de dados secundários financeiros e educacionais dos estados federados do Brasil.

A pesquisa bibliográfica focalizou a análise de políticas públicas e o papel do Estado, o direito à educação, a efetividade escolar e educacional, a justiça social e a 'política de fundos' no Brasil. O referencial teórico acerca da análise de políticas públicas e da efetividade escolar, incluindo a noção de escola eficaz foi colhido, em sua maioria, no período de estadia em Paris¹¹, proporcionado pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) da CAPES.

Além de exaustiva revisão bibliográfica, a análise documental foi necessária para conhecermos o amparo legal da política de fundos e da distribuição dos recursos para as escolas e/ou ente federado. Assim, os documentos foram analisados quanto à

educação infantil, ao ensino médio e à educação de jovens e adultos, ocasionando consequências desastrosas para tais etapas e modalidade de ensino.

¹⁰ As projeções realizadas na sequência da aprovação da Lei do Fundeb versam principalmente sobre a ampliação do atendimento e sua relação com a ampliação dos recursos captados pelo fundo, a garantia da complementação da União e sua relação com o valor mínimo por aluno nacional e o funcionamento do controle social por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle do Fundeb.

¹¹ Realizei doutorado sanduíche, financiado pelo programa PDSE/CAPES, na Université Paris-Descartes, de agosto de 2012 a janeiro de 2013, sob a co-orientação de Mme Catherine Agulhon.

regulamentação do financiamento da educação, sendo eles: PEC 233/95 (BRASIL, 1995a), PEC 415/05 (BRASIL, 2005), lei nº 9.424 de 1996 que regulamenta o Fundef (BRASIL, 1996b), lei nº 11.494 de 28/06/2007 que regulamenta o Fundeb (BRASIL, 2007), EC 14/96 (BRASIL, 1996a) e EC53/06 (BRASIL, 2006).

Quanto à análise dos dados empíricos, buscamos a adoção de procedimento metodológico estatístico capaz de proporcionar o cotejamento entre os determinantes da efetividade educacional na universalização da educação básica, tendo como variáveis a movimentação da matrícula, das despesas em educação, do Fundeb e do gasto-aluno-ano da educação básica nas redes estaduais e municipais de 2007 a 2011. De início selecionamos a variável de abandono para visualizar indícios de permanência dos alunos, haja vista que a primeira ação pública necessária à universalização do ensino é acesso e permanência dos alunos. Mas, tivemos que abandonar a intenção de lidar com os dados de abandono por inconsistência¹² nos dados disponibilizados pelo INEP. Para extrair os resultados educacionais e financeiros, utilizamos os dados produzidos pelo Ministério da Educação (MEC), disseminados nos *sites* do FNDE¹³ (BRASIL, 2013b) e do INEP¹⁴ (BRASIL, 2013a). Foram colhidos os dados de matrícula na educação básica do Censo Escolar, que são organizados e disseminados pelo INEP (BRASIL, 2013a), e os valores do Fundeb estão disponibilizados em planilhas no *site* do FNDE (BRASIL, 2013b).

Concordamos com Calero (2002), ao dizer que, para a avaliação do rendimento de ação governamental (o Fundef-b, no nosso caso), a utilização de um sistema de indicadores permite uma definição coerente e ilustrativa do alcance concreto dos objetivos das políticas e programas de governo.

Em termos gerais, os indicadores podem ser utilizados para avaliar o grau de cumprimento dos objetivos de um programa educacional e podem ajudar a clarificar a natureza dos resultados desejados por tal programa (CALERO, 2002, p. 168).

Se tomarmos a efetividade educacional como a capacidade de articulação entre os objetivos proclamados e as demandas educacionais atendidas, faz-se necessária sua relação com a política de fundos a partir de uma análise longitudinal que relacione os objetivos

¹² Nas planilhas do Censo Escolar, o abandono é apresentado em números absolutos em 2007 e 2008. Em 2009 e 2010, eles são apresentados somente em taxas e, em 2011, eles não aparecem nem em números absolutos nem em taxas, o que inviabiliza a análise longitudinal da permanência dos alunos na educação básica no período selecionado para esta tese. (BRASIL, 2012).

¹³ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

¹⁴ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

enunciados com os resultados produzidos, por isso selecionamos desde o período de início de funcionamento do Fundeb em 2007 até 2011, pois os dados financeiros estão disponibilizados até este ano. Inicialmente, tínhamos o objetivo de analisar o Fundeb até 2012, mas não foi possível por falta de disponibilidade de dados.

No primeiro capítulo, foi feita uma revisão bibliográfica no campo da ciência política a fim de compreender as abordagens para a análise de política pública, sua evolução e características, além de apreender o papel do Estado em cada uma delas. Finalizamos o capítulo apresentando rapidamente a constituição do direito à educação no Estado federado brasileiro. O referencial da ciência política francesa foi imprescindível para a compreensão do mais recente campo de pesquisa desta ciência, a análise de política pública. Entretanto, encontramos também alguns autores brasileiros em quem nos apoiamos para a elaboração desse capítulo. Os autores utilizados foram: Muller (2011), Draibe (2000), Frey (2000), Arretche (2001, 2003), Muller e Surel (2002), Kubler e Maillard (2009), Duran (2010), Lascoumes e Le Galès (2012). Para a apreensão da evolução do direito à educação no Brasil, os autores utilizados foram: Marshall (1967), Cury (1998, 2010), Monteiro (2003), Ranieri (2009).

No segundo capítulo, o objetivo foi de, num primeiro momento, apresentar detalhadamente o funcionamento, estrutura e objetivos do Fundef-b e, num segundo momento, de construir um mapeamento das pesquisas acerca do financiamento da educação no Brasil, especificamente da política de fundos. Para isso, realizamos um amplo levantamento bibliográfico acerca das produções que avaliaram o processo de formulação, tramitação e execução do Fundef-b, para, dessa forma, avaliar a efetividade desta política, permitindo o cotejamento entre suas avaliações e projeções com os seus efeitos no contexto atual. Os autores utilizados foram Arelaro (1999), Pinto (1999, 2000, 2007), Farenzena (2001), Arelaro e Gil (2003), Gouveia, Souza e Tavares (2006), Gil (2007), Gouveia (2010), Martins (2009), Cury (2010), entre outros.

No terceiro capítulo, a busca foi pela formulação de um conceito de efetividade educacional consubstanciado na noção de justiça social, que oferecesse sustentação na análise dos dados. Para tanto, foi preciso uma explicação acerca da formulação e evolução da noção de escola eficaz e sua incidência na orientação das políticas educacionais contemporâneas. Os autores utilizados foram Figueiredo e Figueiredo (1986), Boudon (1992), Figueiredo (1997), Calero (2002), Fraser (2002, 2009), Muller e Surel (2002), Demeuse et al. (2005), Sander (2007), Brooke e Soares (2008), Zanten (2008), Kubler e

Maillard (2009), Boussaguet, Jacquot e Revinet (2010), Gouveia (2010), Muller (2011), Normand (2011) e Lascoumes e Le Galès (2012).

E, no quarto capítulo, a pesquisa culminou na análise da efetividade do Fundeb quanto ao seu objetivo explícito de universalização da educação básica. Para tanto, utilizamos dados financeiros e educacionais, as metas, mecanismos e estratégias da política de fundos e, finalmente, sua relação com o pacto federativo brasileiro. Os autores utilizados foram Arelaro (2007), Dubet (2008) e Martins (2009).

1 POLÍTICAS PÚBLICAS, PAPEL DO ESTADO E DIREITO À EDUCAÇÃO

Localizamos esta pesquisa, num primeiro momento, no campo do financiamento da educação e, num segundo momento, no campo da análise de políticas públicas. O primeiro é inerente às pesquisas em políticas educacionais, e o segundo, à ciência política. Para tanto, a compreensão acerca da noção de políticas públicas, do papel do Estado e sua atuação na incessante busca pela garantia do direito à educação, se torna o elemento de convergência entre as duas dimensões desta pesquisa, tornando-se para ela perspectiva metodológica. Conforme nos esclarecem Muller e Surel (2002), o "objeto Estado", que inaugura a análise de política pública, tem se transformado, ao longo do tempo, desde as análises clássicas de Hegel, Marx e Weber. A emergência do Estado democrático de Direito, tendo como representante máximo seu modelo de Estado-providência, alavancou tanto a demanda por políticas sociais quanto as pesquisas das políticas públicas geradas a partir de tal demanda, estruturando um conjunto de abordagens para suas análises, as quais foram evoluindo concomitantemente à evolução dos Estados Nacionais, portadores de uma gama de funções sociais cada vez mais ampliadas e complexas. Assim, o objeto da ação pública e do papel do Estado são os focos deste capítulo.

1.1 O que são políticas públicas?

Buscamos bases de ciência política na literatura francesa¹⁵ para compreender as políticas públicas no interior dos Estados nos moldes como conhecemos hoje. Para Lascoumes e Le Galès (2012), falar de políticas públicas denota a ação de uma autoridade pública que visa tratar uma situação perseguida a partir de um problema. Para eles, as políticas públicas são uma ação coletiva que participa da criação de uma ordem social e política, na direção da sociedade, da regulação de suas tensões, da integração de grupos e da resolução de conflitos.

Nesse sentido, a ação pública contribui para a mudança social, para a resolução de conflitos, para os ajustamentos entre diferentes grupos e interesses, mas visa igualmente

¹⁵ Boudon (1992), Muller e Surel (2002), Kubler e Maillard (2009), Boussaguet, Jacquot e Revinet (2010), Muller (2011) e Lascoumes e Le Galès (2012).

repartir recursos e compensar as desigualdades. A interação entre autoridade pública e atores sociais mais ou menos bem organizados é, portanto, central para a ação pública. A regulação política é, portanto, submetida a um desafio permanente de conciliar a construção de uma ordem política legítima e de contribuir para uma ordem social necessariamente complexa e contraditória.

A questão inicial da ação pública foi formulada por Harold Laswell, nos Estados Unidos, em 1936, com a obra *Who gets what, when and how?* Sua análise ficou conhecida como *Policy Science* (MULLER, 2011; KUBLER; MAILLARD, 2009; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). As políticas públicas são, nessa abordagem, escolhas de clientes e reação de vítimas. Trata-se de compreender, por meio de abordagem multidisciplinar, quais e como são os problemas públicos que devem ser tratados pelas autoridades políticas. A *Policy Science* se tornou hegemônica nas décadas subsequentes por disseminar os 'bons' modelos de regulação.

Durante a primeira parte do século XX, a análise das políticas públicas toma como fonte os EUA, onde a mobilização das ciências sociais visa a uma organização mais racional e mais eficaz da sociedade, buscando legitimar os grandes programas federais, avaliar seus impactos e procurar melhorá-los. Tal abordagem de análise produz um novo modelo de engenharia social, sendo resultado do engajamento dos pesquisadores em ciência política das universidades americanas na avaliação de políticas públicas, feito a partir de métodos científicos, graças ao desenvolvimento das estatísticas. Ainda hoje os trabalhos de *Policy Analysis* ou de *Public Administration* misturam experiência concreta, expertises e análise da ação pública, numa visão utilitarista de pesquisa.

Em seguida, as abordagens de análise das políticas públicas se diversificam, definindo a política pública como um programa de ação governamental ou, ainda, tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer. É dado destaque ao conjunto de decisões tomadas pelos atores políticos por escolher seus objetivos e os meios de atendê-los (JENKINS, 1978 apud LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 20). Kubler e Maillard (2009) elucidam que uma política pública se apresenta sob a forma de um programa de ação própria a uma ou várias autoridades públicas ou governamentais. Para Thoenig (2010, p. 420), "[...] uma política pública é um fenômeno social e político específico, empiricamente fundado e analiticamente construído"¹⁶. Elucida ainda que uma política

¹⁶ Tradução livre.

pública é a capacidade que os sistemas públicos têm de gerar demandas e problemas públicos e de fabricar a política (*policy matters*).

Na atualidade, vê-se a passagem do modelo clássico em que o governo mais ou menos centralizado conduz o essencial das ações sobre os setores (educação, saúde, segurança, etc.) bem delimitados. Três mudanças são observadas por Lascoumes e Le Galès: as escalas de ação espacial foram multiplicadas para o alto (União Europeia, Organização das Nações Unidas, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, etc.), para baixo (regiões, estados federados, departamentos, cidades, territórios) e de forma transversal (rede de atores transnacionais). Com isso, multiplicam-se os *experts*, os lugares de debate e decisão e o papel das organizações não governamentais. Além disso, o processo de mundialização reforçou a autonomia das grandes empresas e instituições financeiras, promovendo os mecanismos de mercado, as privatizações, as parcerias de caráter público-privado e, sobretudo, os modos de ação apoiados no direito e nos modelos econômicos.

Depois do século XX, os Estados europeus conheceram um crescimento considerável de seu peso no produto nacional bruto, em razão notadamente do desenvolvimento do Estado-providência. As décadas subsequentes à segunda guerra mundial aparecem como uma idade de ouro do Estado keynesiano modernizador. Num contexto de desenvolvimento econômico, a intervenção do Estado cresceu diferenciando os setores cada vez mais especializados. Esse compromisso keynesiano do pós-guerra repousou na combinação de intervenções públicas e de regras de mercado, produzindo crescimento econômico, redução das desigualdades e uma forte integração das sociedades nacionais. Progressivamente, os Estados estenderam seu domínio de competências associado a um número crescente de problemas, enquanto controla uma parcela crescente dos recursos.

Nos EUA, o grande período das políticas públicas foi menos longo e anterior ao europeu. Elas foram desenvolvidas durante a primeira guerra mundial com o *New Deal*¹⁷, do presidente Roosevelt, a partir de 1933. Esse momento se fecha nos anos 1960, e o nível de intervenções públicas é muito menos elevado que na Europa. Prevalecem as regulamentações dos atores de mercado por meio de programas nos estados federais.

¹⁷ *New Deal* é o nome atribuído a um conjunto de programas implementados nos EUA de 1933 a 1937 com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana após o período de grande depressão, prevendo investimento maciço em obras públicas, a diminuição da jornada de trabalho, a destruição dos estoques de gêneros agrícolas e o controle sobre os preços e a produção.

Depois do fim dos anos de 1970, nas democracias ocidentais, o peso do Estado na sociedade parou de crescer. Identifica-se o fim do ciclo do Estado-nação, pois não somente o crescimento é interrompido, mas sua capacidade e seus modos de intervenção foram profundamente modificados.

A partir do fim dos anos de 1980, as pesquisas mostraram uma desintegração dos modelos nacionais e dos interesses representados, utilizando a metáfora de rede de política pública para explicar as interações crescentes entre interesses públicos e privados. O Estado aparece cada vez mais fragmentado entre as agências e organizações, em relação estreita com os atores e os interesses privados. A rede de políticas públicas pode ser definida como um ambiente complexo, sendo o resultado da cooperação mais ou menos estável e não hierárquica entre as organizações que se conhecem e se reconhecem, negociam e compartilham normas e interesses (LE GALÈS, 1994 apud LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Tais redes, mais ou menos formalizadas e densas, fornecem um quadro que favorece o processo de aprendizagem, a circulação das ideias, as estratégias de adaptação rápida e uma relativa permeabilidade ao ambiente, desmistificando a percepção de um Estado portador das soluções para os problemas sociais e econômicos em favor do interesse geral.

Nesse contexto de complexificação e mutação da função do Estado na ação pública, elaborar uma política não significa unicamente resolver problemas, mas significa igualmente construir os problemas. Na ação pública, tendo o problema aderido à agenda política, as medidas tomadas se concretizam numa série de documentos oficiais (relatórios, declarações, leis e decretos).

1.2 Noção de governança

O enredamento dos níveis, das formas de regulação e das redes de atores conduz a revisar as concepções estatistas de intervenção pública em direção a análises mais abertas. A noção de governança se esforça em caracterizar as situações em que se misturam atores públicos e privados e em que o Estado não é mais que um dos elementos de um jogo coletivo.

O tema da governança tem por origem as reflexões das falhas de governo, os fracassos das políticas públicas clássicas e a constatação e proliferação de novas formas de trocas e de organização. Inspirando-se na sociologia das organizações e das redes, e na

political economy, centrada nas instituições e nos mercados, destaca as formas horizontais de interação entre os atores, as interdependências, a automatização dos setores e das redes em relação ao Estado e seus processos de negociação.

A ideia de governança não é nova, o termo latino *gubernantia* se entende como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições para atender os fins e objetivos discutidos e definidos coletivamente. Assim, conforme Lascombes e Le Galès (2012, p. 23, tradução livre),

[...] governança se refere também às dinâmicas de multi-atores que produzem a estabilidade de uma sociedade e de um regime político, sua orientação e sua capacidade de fornecer os serviços e para assegurar sua legitimidade. Mas a governança vem completar o governo que não desaparece.

Outra corrente de pesquisa, qualificada como cognitiva, atribui certo grau de coerência à regulação estatal e social. Essa corrente destaca a importância das representações globais, das crenças compartilhadas conforme paradigmas ou referências. O ponto de partida é a constatação da generalização de algumas formas de discursos argumentativos que orientam e legitimam as posições dos principais atores, as grandes figuras públicas.

Essa abordagem das transformações da ação pública tem por originalidade combinar os fatores internos e externos, os fatores exógenos (crise econômica, alternância política) estando indissociável dos fatores endógenos (mobilização crítica contra as orientações e os instrumentos dos programas existentes) (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 53, tradução livre).

As abordagens em termos de referencial se situam num nível que combinam o macro/global como o meso/setorial. P. Muller e B. Jobert (1987) desenvolveram essa abordagem no *Estado em ação*, mostrando como os sujeitos (individuais e coletivos) são constituídos em atores sociais pela definição de sua relação com o mundo, e mais especificamente como a minoria inovadora de um setor percebe a defasagem crescente com a sociedade global e opera um ajustamento. A mudança de referencial é o realinhamento de um referencial setorial em defasagem em relação a um referencial global em evolução. Nesse sentido, estudar um referencial em si não tem sentido, o que importa é analisar as interações entre um referencial global e um referencial setorial. Em seguida, é ver que um referencial (global ou setorial) não é somente uma temática ou conjunto de

ideias, pois ele é composto de quatro elementos, que devem ser explicitados. São eles: 1) os valores: o bem desejável; 2) as normas: os objetivos a atender; 3) os algoritmos: as ligações causais sobre as quais irão agir; e 4) as imagens: as representações simbólicas.

Entretanto, as abordagens pelas representações globais não são somente as cognitivas, pois as relações entre os interesses dos atores, as suas ideias e os quadros institucionais nos quais eles interagem são muito fortes e, portanto, não podem ser desconsiderados.

1.3 A análise das políticas públicas

A análise das políticas públicas cresce com o desenvolvimento do intervencionismo do Estado, desde o *New Deal* dos anos 1930 nos EUA até o desdobramento de intervenções econômicas e sociais nos anos 1950 e 1960 na Europa. O crescimento do Estado e das políticas sociais suscita questionamentos acerca dos efeitos associados às intervenções públicas, bem como das condições nas quais as decisões são tomadas. Esse crescimento da intervenção do Estado foi acompanhado por uma diversificação dos instrumentos de ação pública. Segundo Kubler e Maillard (2009), o Estado continua a utilizar os instrumentos tradicionais, legislativos e orçamentários notadamente, mas novas alavancas aparecem ou se desenvolvem, como ferramentas de incentivo, de regulação e políticas de comunicação. As atividades do Estado são estendidas e diversificadas, no qual o setor público se torna um conjunto heterogêneo, comportando diversos setores onde coexistem modos de gestão dos mais variados.

Mas o desenvolvimento dos trabalhos sobre as políticas públicas deve ser compreendido também em relação com as mudanças no campo científico. Elas se inscrevem na ampliação dos estudos empíricos após a segunda guerra mundial, na qual a abordagem behaviorista, centrada nos estudos dos comportamentos dos atores políticos, se constituiu emblemática, apoiando-se no desenvolvimento de novas abordagens (teoria das organizações, análise da decisão, etc.).

Kubler e Maillard (2009) e Lascoumes e Le Galès (2012) esclarecem que a análise das políticas públicas, principalmente nos anos de 1960, traduz uma ruptura em relação à tradição jurídica. Esta aborda o Estado a partir das normas de direito que regulam a atividade de seus órgãos, enquanto que a análise das políticas públicas tenta demonstrar o funcionamento, focalizando as atividades de seus diferentes componentes e de suas

interações com os atores formais exteriores à esfera estatal. Outra ruptura destacada na literatura francesa foi com a tradição filosófica, que considera o Estado como uma abstração, uma ideia, que precisa ser julgado moralmente, enquanto que a análise de políticas públicas destaca as condições práticas de funcionamento do Estado, que se distancia dos vieses normativos sobre as 'boas' formas de governo.

Observa-se que, num espaço de cinquenta anos, a análise das políticas públicas foi consideravelmente estendida e constitui um dos polos de desenvolvimento importante da ciência política e da sociologia, submergida na temporalidade das transformações do Estado. Trata-se de uma nova necessidade de conhecimento do social que emergiu em meados do século XX, quando a avaliação dos custos e a análise de suas causas se tornam uma preocupação política. O objetivo era de resolver os problemas colocados ao governo, analisar os desapontamentos dos 'tomadores de decisão' (*décideurs*), explicar as lacunas de suas ações, encontrar os critérios de decisão permitindo escolher as soluções mais adequadas e legitimar sua ação.

Os programas do *New Deal* se inscrevem nos princípios de Laswell, apoiando-se na *policy* para designar uma abordagem racionalizada das ações públicas. Os processos se intensificam após a segunda guerra mundial com a importância dos orçamentos engajados para a reconstrução. O crescimento da riqueza nacional se torna uma nova racionalidade governamental, baseada no critério de coerência econômica adotado pelo Estado e pelas empresas, que o querem aplicar em tudo, inclusive na redução da desigualdade e no desenvolvimento das políticas sociais. Esse foi o período do desenvolvimento do *management public*¹⁸, de procedimentos de planificação e dos métodos de ajuda nas decisões. Nessa perspectiva, raciocínios políticos e econômicos se juntam para a definição precisa de objetivos, identificação dos meios e o controle dos resultados.

Tal lógica de racionalização da ação pública que se desenvolve a partir dos anos de 1960 na Europa e iniciada nos EUA nos anos de 1930, com base em explicações econômicas, minimiza os debates políticos acerca dos valores e objetivos perseguidos, ocorrendo, como bem afirma Muller (2011), uma despolitização da ação pública. Ela (a lógica racionalizada) tem, por outro lado, o efeito de romper com as explicações jurídicas que eram dominantes até então, além de permitir uma tripla substituição: 1) substituiu as

¹⁸ De acordo com Muller (2011, p. 18), "[...] *management public* corresponde ao conjunto de processos de finalização, de organização, de animação e de controle das organizações públicas, visando desenvolver suas performances gerais e controlar sua evolução com respeito a sua vocação".

atividades concretas de apropriação das políticas públicas pelos atores em diferentes níveis; 2) inverteu a relação centro-periferia em favor do segundo termo, colocando também os operadores da implementação no centro da reflexão; e 3) rompeu com o mito da ação pública racional desinteressada.

Outra abordagem de análise das políticas públicas foi de início apontada pela sociologia das organizações, voltando sua atenção sobre a decisão, uma corrente intelectual muito fecunda nos EUA e depois na Europa, a partir dos anos de 1950, analisando as questões de mudança nas organizações públicas e privadas. Assim, os trabalhos de Laswell e seus discípulos sobre a *Policy Analysis* os conduziram a compreender as políticas públicas em ação, ao lado dos momentos de decisão. Sua contribuição foi de considerar as políticas públicas como os processos que se desenvolvem num tempo dado, de acordo com lógicas diferentes, o que relativizou a importância da decisão na ação pública.

Em seguida, com um fim analítico, no campo da sociologia da ação pública, seus autores se esforçaram em decompor o processo de política pública em diferentes etapas, a fim de mostrar a lógica de ações específicas para cada sequência, sendo também uma corrente distinta do raciocínio jurídico e econômico, até então dominantes. As dinâmicas de transformação da ação pública foram analisadas a partir de sequências analiticamente distintas, mas suscetíveis de entrelaçamento, a saber: 1) *as origens, os fatos sociais, as questões*; 2) *a identificação, a definição, a formulação de um problema*; 3) *a rotulagem de um problema como problema público, a seleção, a filtragem*; 4) *a decisão*; 5) *a implementação da política pública*; 6) *a avaliação*; e 7) *o fim da política pública* (LASCOURMES; LES GALÈS, 2012, p. 47-48, tradução livre). Cada uma dessas sequências foi objeto de múltiplos trabalhos, chegando a uma percepção crítica da abordagem que denuncia sua fragmentação e fraca racionalidade. Lascoumes e Les Galès (2012, p. 48, tradução livre) nos oferecem argumento crítico consistente acerca da abordagem sequencial.

Toda nova política é formada por uma remontagem de elementos preexistentes: os dispositivos, as medidas, os orçamentos, as pessoas, as organizações, os conteúdos que são consertados, reinterpretados, remontados como as peças de Lego que se juntam mais que substituem as políticas existentes. Nas políticas públicas são sedimentados os instrumentos, os conteúdos, as ideias, os atores, os meios e as organizações sempre suscetíveis de ser remodeladas.

Assim, a abordagem sequencial consiste em separar as políticas em uma sequência de ações, que corresponde a uma descrição da realidade e a uma criação de um tipo ideal de ação pública. A contribuição da abordagem sequencial sugeriu um quadro de análise da ação pública que introduz um mínimo de ordem na complexidade das ações e decisões que constituem uma política pública. Entretanto, é geral demais para dar conta de toda política pública, tendo como principal limite a visão linear da ação pública e, além disso, pode conduzir à subestimação do caráter (muitas vezes) caótico das políticas públicas (MULLER; SUREL, 2002, p. 26-28).

Outra perspectiva de pesquisa se esforça em analisar o resultado de uma política pública, como a agregação de interações e de decisões individuais. Conforme a sociologia da ação, de R. Boudon (1992), compreender as decisões necessita uma volta aos atores que decidiram as políticas públicas, embasados em seus critérios, suas racionalidades de escolha e suas crenças. Os sociólogos da organização também estudaram esses processos e os formalizaram em termos de 'racionalidade limitada' (H. Simon, 1957), a fim de colocar em evidência as restrições que orientam e, por vezes, condicionam a decisão. A maioria dos trabalhos mostra não somente a coexistência da racionalidade de diferentes atores, mas igualmente de um mesmo ator. São os repertórios de argumentos e as formas de raciocínio concorrentes que são evidenciados e explicam em parte os obstáculos da 'decisão racional'. As três racionalidades de base de M. Weber (teleológica, axiológica e tradicional), adotadas na sociologia da ação, foram completadas por R. Boudon, que juntou outras duas (utilitária e cognitiva). Seus trabalhos empíricos identificaram os riscos dos processos de decisão, derrubando o mito da racionalidade objetiva. As informações que dispõem os tomadores de decisão são sempre parciais e incompletas. As preferências dos atores não são estáveis no tempo, seus critérios de escolha são fluidos e frequentemente contraditórios. As condições de escolha, as emoções e o contexto participam da modificação das preferências e de seus critérios.

Tomando os autores da teoria da escolha racional, Lascoumes e Les Galès (2012), Kubler e Maillard (2009) e Muller (2011) elucidam sobre sua tendência em sublinhar a importância da análise micro da decisão, das interações, dos jogos entre os atores, dos efeitos de agregação. Partindo dos postulados, dos métodos e das formas de raciocínio dos economistas, eles analisam as políticas públicas como o resultado de escolha de indivíduos egoístas com a racionalidade instrumental e o cálculo custo/benefício da decisão ou não decisão. Para os adeptos a esta teoria, os indivíduos fazem escolhas a fim de maximizar

seus interesses e satisfações. Os primeiros trabalhos realizados nessa perspectiva têm por origem a crítica ao crescimento da intervenção do Estado nos Estados Unidos sob o ângulo da crítica à tecnocracia, visando introduzir o raciocínio da ciência econômica nas atividades do Estado.

Grande parte dos autores da ciência política se apoiam na abordagem *policy analysis* como quadro referencial para as análises contemporâneas, especialmente baseadas na interdependência entre suas três dimensões. Klaus Frey (2000) apresenta tais dimensões que são interligadas: a *polity*, para contemplar as instituições políticas; a *politics*, para os processos políticos; e a *policy*, para o conteúdo das políticas. Para ele, a prática política na realidade concreta e os processos e resultados de uma determinada política pública estão constantemente imbricados.

A abordagem estatal, oriunda dos clássicos (Hegel, Marx, Weber), contribuiu para a evolução dos modos de compreender a ação pública, atribuindo papel central ao Estado nas relações sociais. De acordo com Muller e Surel (2002), a abordagem estatal teve origem no século XIX com a difusão progressiva do Estado-nação e a extensão progressiva de aparelhos e/ou instituições, dispondo de poderes e de competências cada vez mais amplos.

A abordagem pluralista, juntamente com a estatal, considera tanto o papel central do Estado nas relações sociais quanto o caráter global e contraditório desta relação. Para os adeptos a esta abordagem, o Estado é fruto das relações entre os grupos sociais, no qual o conteúdo de uma política será o resultado das diferentes pressões exercidas pelos grupos de interesse envolvidos (MULLER; SUREL, 2002, p. 36).

A denominada abordagem institucional tradicional apresenta, segundo os autores, caráter relativamente simplista de análise da política pública, por centrar esforço na mera descrição dos órgãos político-administrativos, não tendo ainda despertado, no contexto de sua emergência, para a consideração de seu aspecto dinâmico, conflituoso e contraditório. Em contraposição, no decorrer das mudanças ocasionadas pela evolução societária, surge a abordagem neoinstitucionalista, que, num primeiro momento, procura recusar a abordagem behaviorista e, além disso, avançar no entendimento acerca do Estado e suas instituições em constante relação com os grupos sociais. Lascoumes e Les Galès (2012) esclarecem que a abordagem institucionalista se enquadra nos trabalhos de tipo jurídicos, que analisam frequentemente, e por vezes comparativamente, as regras eleitorais, a fabricação das leis, os poderes do executivo ou o controle da constitucionalidade. A busca pelos pesquisadores em avançar nas análises meramente jurídicas e administrativas permitiu pensar o Estado

em interação, marcando o surgimento de uma nova abordagem de análise na ciência política. Talvez esta seja a principal contribuição do neoinstitucionalismo para a evolução dos modos de análise de política pública: o de buscar pensar o Estado em interação! Trata-se, no entanto, da passagem de uma representação jurídica para uma sociológica, ocorrendo a "sociologização do olhar sobre a ação do Estado" (MULLER; SUREL, 2002, p. 27).

Importa salientar que o neoinstitucionalismo não se constitui numa corrente de pensamento unificada. Os autores da área têm classificado o neoinstitucionalismo em pelo menos três métodos de análises diferentes: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

O neoinstitucionalismo de escolha racional, de acordo com Delori (2010), tem seus fundamentos intelectuais na microeconomia, caracterizando-se pela racionalidade estratégica dos atores seguida por um apelo à modernização, concernentes aos fenômenos políticos e sociais. Tal abordagem postula que os indivíduos são os átomos da sociedade, que possuem objetivos e preferências claras e que procuram determinar o melhor meio para perseguir seus fins. Seus adeptos se interessam em analisar principalmente as organizações, o direito e as rotinas banalizadas por comportamentos repetitivos, excluindo de suas análises os constructos sociais difusos nas instituições que produzem a ação pública. Kubler e Maillard (2009) aludem quanto às bases desta abordagem na filosofia moral de Adam Smith, identificando-a como um modelo de ator individual que procura sempre maximizar sua utilidade pessoal, enquadrando-a como mecanismo do egoísmo humano, no qual o ator age em função da relação custo-benefício de diferentes alternativas de ação, no sentido de uma racionalidade econômica. Assim, a abordagem econômica é também a base explícita das teorias de escolha racional que concebe a produção das políticas públicas como um mercado dos bens públicos cujos mecanismos buscam o equilíbrio entre a oferta e a demanda desses bens.

No neoinstitucionalismo histórico, de acordo com Steinmo (2010), a busca recai em saber *por que e como* as instituições se desenvolvem e se modificam. A história é, portanto, um terreno de investigação que permite aumentar o número de observações necessárias à comparação. Assim, a temporalidade possui uma incidência sobre a política, pois o período durante o qual uma instituição se desenvolve ou muda vai afetar fundamentalmente sua evolução. Os pesquisadores adeptos a esta abordagem não consideram as instituições como as únicas variáveis relevantes para a compreensão dos

efeitos da política (*political outcomes*). Ao contrário, eles veem as instituições como as variáveis estruturantes nas quais as batalhas de interesses, de ideias e de poder se constituem. Além disso, os efeitos históricos são condicionados por diversas variáveis que se entrecruzam e interagem. Em suma, o objetivo dos institucionalistas históricos é de desenvolver uma apreensão fina e contextualizada da política. Kubler e Maillard (2009) acrescentam que os trabalhos dessa corrente se interessam, frequentemente numa perspectiva comparativa, pelos processos de transformação dos regimes políticos, pelo desenvolvimento dos Estados-providência ou ainda pelo papel dos movimentos sociais. Sua pertinência para analisar as políticas públicas reside notadamente na conceitualização dos processos temporais e do papel das instituições nas mudanças das políticas públicas.

Para o neoinstitucionalismo sociológico, de acordo com Hervier (2010), as instituições constituem a variável explicativa, na medida em que ela molda os atores e origina seus interesses e preferências. Seus adeptos se perguntam, por exemplo, por que as organizações adotam um conjunto dado de formas, de procedimentos e de símbolos institucionais, como essas práticas institucionais se difundem e como se criam e se desenvolvem os modelos de pensamento divididos entre os atores de uma mesma instituição ou de organizações distintas. Kubler e Maillard (2009) esclarecem que essa corrente abarca um conjunto de trabalhos que se focalizam nas organizações sociais de forma mais geral, interessando-se, por exemplo, pelo seu funcionamento interno ou pelas mudanças organizacionais. Seu interesse de análise das políticas públicas se encontra na contribuição à reflexão sobre o funcionamento interno das organizações que participam da condução das políticas públicas. Os autores argumentam que a não racionalidade do funcionamento institucional e a estruturação da ação humana por matrizes culturais constituem o fundamento-base do institucionalismo sociológico, colocando em evidência as matrizes cognitivas que operam na vida social e política e contribuindo para a criação e reprodução de arranjos institucionais.

Uma das principais dificuldades nas análises de políticas públicas, conforme Muller e Surel, é estudar o Estado simplesmente como aparelho político-administrativo, como o fizeram os institucionalistas tradicionais, que centram suas análises na mera descrição dos órgãos político-administrativos, desconsiderando seu caráter complexo e contraditório, pois "[...] o caráter normativo que se constitui num conjunto de fins a atingir nem sempre é explícito e, por vezes, permanecerão fluidos e ambíguos" (MULLER; SUREL, 2002, p. 17). Tal crítica conduziu ao surgimento das correntes neoinstitucionalistas apresentadas

acima, que não estão isentas de críticas. Conforme Kubler e Maillard (2009), a crítica ao neoinstitucionalismo de escolha racional concerne à veiculação de uma visão pessimista de comportamentos cooperativos, o que conduz a um modelo de ator descontextualizado, pois considera que suas escolhas são isoladas. O neoinstitucionalismo histórico é criticado por suas características frequentemente deterministas e sua subestimação dos fatores de mudança. Já o neoinstitucionalismo sociológico é criticado pela tendência em abolir a distinção entre as explicações institucionais e as explicações culturais.

Compreender a ação pública no contexto atual significa entendê-la integrada à *noção de governança* que consubstanciada à *noção de rede* permite a eliminação das fronteiras entre Estado e sociedade civil. Além disso, "[...] implica reexaminar as inter-relações entre sociedade civil, Estado, mercado e as recomposições entre essas diferentes esferas cujas fronteiras se obscurecem" (MULLER; SUREL, 2002, p. 93).

A noção de rede constitui resposta às características estatais recentes, ligadas ao neoliberalismo, a globalização e a transnacionalização, propondo um esquema de interpretação das relações Estado – sociedade numa escala horizontal e não-hierárquica de trocas entre os atores da rede. (MULLER; SUREL, 2002, p. 89).

Por isso, analisar as políticas públicas, na atualidade, requer atenção aos contornos institucionais em constante interação com os grupos sociais cada vez mais complexos e dinâmicos. Tal análise deve estar pautada tanto na *noção de rede* quanto na de *governança*, que considera o desenvolvimento de redes de atores na evolução das formas de ação pública e a combinação entre regulação política e legitimação na sociedade.

Na análise em políticas públicas centrada na *policy analysis*, deve-se considerar que na realidade política suas dimensões (*polity*, *politics* e *policy*) são entrelaçadas e se influenciam mutuamente (FREY, 2000). O conhecimento próprio da *policy analysis* está consubstanciado na prática política e na empiria, com potencial analítico compreensivo, o qual contempla a confluência entre a dimensão material da política (efeitos, impactos) com as dimensões institucional (*polity*) e político-processual (*politics*). A *polity* é dimensão da *policy analysis*, que se pretende compreender as instituições da política, em seus sistemas jurídico e político-administrativo. A *politics* trata da dimensão processual da política, considerando seu caráter interativo, contraditório e conflituoso do processo decisório. A *policy* é a dimensão que visa analisar o conteúdo da política, a configuração dos programas e conteúdo do material produzido a partir das decisões políticas. Relevando destacar,

ainda, que "[...] o exame da vida de certas políticas setoriais, sobretudo as de caráter mais dinâmico e polêmico, não deixa dúvidas referentes à interdependência entre os processos e os resultados das políticas" (FREY, 2000, p. 219).

Vejamos na tabela abaixo os pressupostos das dimensões da *policy analysis*.

Quadro 2: Dimensões da *policy analysis*

<i>POLICY ANALYSIS</i>		
<i>POLITY</i>	<i>POLITICS</i>	<i>POLICY</i>
Instituições da política: sistema jurídico, sistema político-administrativo.	Processos da política: caráter conflituoso.	Conteúdo da política: problemas técnicos, configuração dos programas e conteúdo do material das decisões políticas.

Para Klaus Frey (2000), a pesquisa referente às ações públicas que contemple as dimensões da *policy analysis*, pode se propor a uma avaliação da qualidade de um governo numa determinada ordem política¹⁹, ou a uma análise das forças políticas inerentes ao processo decisório²⁰, ou, ainda, a uma investigação dos resultados²¹ que uma determinada ação pública vem produzindo.

Nossa pesquisa se enquadra no último caso, cujo interesse consiste na avaliação dos resultados produzidos pela "política de fundos" com relação à universalização da educação básica, os quais serão encontrados em pesquisas realizadas na fase de implantação iniciada pelo Fundef e prolongada pelo Fundeb, pois na fase da implementação de políticas, podemos distinguir as abordagens, cujo objetivo principal é "[...] a análise da qualidade material e técnica de projetos e programas, daquelas cuja análise é direcionada para as

¹⁹ Nesse caso, a pesquisa poderá abordar o aspecto político-administrativo com viés jurídico ou, ainda, realizar uma análise de estilo político que enfoca os padrões de comportamento político, como corrupção, clientelismo e patrimonialismo com viés sociológico. A análise da cultura política "trata-se de elementos característicos de certos sistemas políticos, que são decorrentes da interação e do inter-relacionamento permanentes de atores e grupos de atores, e cujos impactos e efeitos podem ser detectados no âmbito da implementação de políticas públicas, enriquecendo correspondentes estudos qualitativos" (FREY, 2000, p. 235).

²⁰ "Todo processo de decisão constitui um desafio em torno do qual vão se afrontar atores que desenvolvem estratégias de poder mais ou menos antagônicas. [...] É resultado de um verdadeiro campo de forças compreendendo atores emergidos do campo político, atores administrativos e grupos oriundos da sociedade civil. [...] Cada um desses grupos vai construir uma lógica argumentativa visando orientar a decisão" (MULLER; SUREL, 2002, p. 106).

²¹ "Na fase da avaliação de políticas e da correção de ação (evaluation), apreciam-se os programas já implementados no tocante aos seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir conseqüências para ações e programas futuros. [...] Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, o que Prittwitz denominou como aprendizagem política" (FREY, 2000, p. 229).

estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos" (FREY, 2000, p. 228).

Assim, após dez anos de vigência do Fundef e a implantação do Fundeb há alguns anos, pretendemos realizar uma avaliação de seus efeitos no provimento do serviço educacional brasileiro, frente aos objetivos elencados em sua formulação, pois, na avaliação de resultados de políticas públicas, pretende-se verificar em que medida as atividades previstas foram executadas e quais os efeitos gerados com o desenvolvimento da política em questão, problematizando, assim, o papel da política de fundos na efetividade educacional. Nesse sentido, entendemos relevante uma apreensão e apresentação pormenorizada da implementação como viés da análise na ação política.

1.4 A implantação como ângulo de análise da política

Kubler e Maillard (2009) e Lascoumes e Les Galès (2012) apresentam detalhadamente o espaço e o papel da análise da implantação da ação pública na evolução da ciência política nos anos de 1970 e 1980. Para eles, a implantação das políticas públicas são os processos nos quais os atores sociais e os recursos são mobilizados para realizar os objetivos de uma política previamente definida, visando esclarecer as relações que podem existir entre as decisões tomadas e os resultados obtidos, além de compreender as razões de tais relações. Para eles, a implantação é uma etapa central, portanto não acessória, no processo de fabricação das políticas.

Os trabalhos de implantação divergem em vários pontos. Alguns se propõem a analisá-la como sendo um processo, outros a observá-la a partir das ações finais (*outputs*) ou, ainda, de analisar os efeitos sociais das políticas (*outcomes*). Cada uma dessas vertentes metodológicas distintas foram mobilizadas, dependendo da ordem teórica e epistemológica adotada.

As primeiras gerações se caracterizam por desenvolver trabalhos focalizando estudos de caso. Pressman e Wildavsky são os pioneiros nesse tipo de análise da implantação da ação pública, enquadrando-se no campo da sociologia compreensiva. Para eles, a questão não é usar um julgamento sobre o sucesso ou fracasso, mas destacar as leis gerais sobre os processos e dinâmicas de ação pública. Eles consideram que, ao lado do fracasso aparente, o programa federal analisado produz uma ação coletiva e gera efeitos diversos. Eles não medem os resultados e as lacunas, mas prestam conta de um conjunto de

atividades de apropriação, por vezes pouco visíveis, mas determinantes. É a questão sociológica que está no centro do estudo sobre a implantação, analisando a produção de sistemas nos setores da ação pública, mais ou menos integrados entre si, os quais compõem a ação pública nacional. A implantação de uma política, nesta abordagem, se esforça, portanto, em estabelecer as ordens mais ou menos felizes entre os elementos programados e discriminados. Nela, "[...] os atores respeitam e dividem as obrigações, perseguem as condições de sucesso ou de fracasso, reparam as alternativas e formulam os compromissos" (PADIOLEAU, 1982, p. 140 apud LASCOUMES; LES GALÈS, 2012, p. 35, tradução livre).

Ainda na abordagem da sociologia compreensiva, a implantação deve também ser considerada como um espaço de ajustamento, de negociação entre os interesses.

Analisar a implantação é procurar explicar de forma compreensiva as lógicas de uma dinâmica imprevisível nas suas formas, seus interventores e seus efeitos. Nesse sentido, a análise da implantação coloca em evidência as formas e os impactos das ordens locais, caracterizando-se também em alavancas sobre as quais a ação pública pode se apoiar para produzir a mudança (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 36, tradução livre).

Lascoumes e Le Galès (2012) destacam contribuições e limitações desta abordagem. A contribuição foi de dissociar o esquema de uma ação pública e suas lógicas no processo decisório das atividades concretas da implantação com relação aos sujeitos encarregados de sua aplicação. Por outro lado, destacam como limite o positivismo desses trabalhos por sua forma de apreensão superficial das situações analisadas (estudos de caso), abordando-as sob o ponto de vista normativo-prescritivo, não hesitando em preparar receitas curativas.

Uma segunda geração de estudos de implantação da ação pública surge no fim dos anos de 1970, e seu objetivo foi construir uma teoria mais sistemática, traduzindo-se por uma oposição entre duas abordagens da implantação: *top-down* e *bottom-up*.

Os *top-downers* adotam a perspectiva de analisar o processo de decisão no qual seus sujeitos operam escolhas claras e racionais, interrogando-se como tais decisões podem ser mais bem aplicadas. Contudo, uma decisão tomada pelo governo ou pelos legisladores é o ponto de partida de análise, conduzindo seus pesquisadores a se interrogarem sobre em que medida os objetivos escolhidos são atendidos e em que medida os impactos da política correspondem a tais objetivos. As grandes obras que marcaram esse domínio se referem

explicitamente às práticas concretas do Estado: nos Estados Unidos, *Implementation* (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973); na França, *O Estado no concreto* (PADIOLEAU, 1982). Esses autores consagraram a abordagem que parte da implantação e dos beneficiários dos programas públicos para compreender as dinâmicas suscitadas pela ação pública e seus obstáculos.

Os *bottom-uppers* acentuam o peso dos sujeitos de execução dos programas e ações governamentais e identificam a rede de atores implicados na prestação de serviços nos setores especializados das políticas públicas. Contudo, os pesquisadores adeptos a essa abordagem focalizam suas pesquisas nos sujeitos concretos encarregados de implantar um programa, rompendo com a proposição segundo a qual a política pública começa pelo alto e se desenvolve para baixo. Lascoumes e Les Galès (2012) citam Paul Sabastier (1986), para exemplificar com um representante *bottom-upper* que desenvolveu pesquisas focalizadas nas condições de sucesso da implantação da política, analisando um sistema composto de atores públicos e privados em torno de um problema político.

Entretanto, Lascoumes e Les Galès (2012) mencionam Goggin et al. (1990) para demonstrar a falsa dicotomia entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, pois, apesar de suas limitações particulares, elas podem assumir papel de complementariedade na pesquisa da ação pública. O autor citado propõe um quadro de análise sistemático, considerado de terceira geração, fornecendo um modelo inclusivo que leva em conta as relações entre governos, Estados e autoridades locais na implantação das políticas públicas nos EUA. Assim, a denominada terceira geração se propõe justamente em superar a oposição da segunda geração entre *top-down* e *bottom-up*, propondo um quadro teórico capaz de articular essas duas dimensões de análise da ação pública. Além disso, o autor designa a implantação como o conjunto de atividades (leis, decisões administrativas, distribuição de recursos financeiros e humanos, seguidos de ações, redefinição eventual do quadro de ação) pelo qual os agentes dos estados federados transformam em ações as decisões federais. Ele propõe ainda apreender o processo de implantação, mas igualmente os produtos (*outputs*) e os efeitos sociais (*outcomes*).

Enfim, as abordagens apresentadas até aqui são passíveis de críticas, de um lado, mas, por outro lado, contribuíram para a evolução das pesquisas no campo da ciência política e são suscetíveis de constante aprimoramento. As principais críticas recaem sob a acusação de desenvolvimento de análises que se utilizam de instrumentos parciais e generalistas, além de visão excessivamente racionalizada da ação pública e carente de

referencial teórico elaborado. Também o caráter prescritivo das pesquisas disseminadas nos anos de 1960 e 1970 é alvo de críticas dos autores franceses contemporâneos. Já as contribuições vão em direção ao reconhecimento do papel decisivo de cada uma das abordagens na evolução das pesquisas na área e as rupturas suscitadas em momentos de revigoração de tais pesquisas.

De acordo com Lascoumes e Les Galès (2012), a primeira ruptura está focada no voluntarismo político e na fascinação pelos atores políticos, pelas elites burocráticas, pelas decisões justificadas pelo bem comum e pelos jogos partidários. Mas, depois de cinquenta anos, os trabalhos convergem em mostrar que não é suficiente uma lei ou uma declaração para modificar os comportamentos. Os efeitos do voluntarismo político variam consideravelmente em função da implantação que reúne sempre as oposições dos atores não atendidos, dos processos caóticos e dos efeitos errôneos.

A segunda ruptura explicada pelos autores concerne à singularidade do Estado. O mito de um Estado em majestade, homogêneo e imparcial na ação teve seu tempo. Ele foi derrubado pela sociologia das organizações que mostraram a diversidade dos grupos e das estratégias de todos os coletivos privados e públicos. Em observando as elites, os grupos profissionais, as redes de atores, os níveis hierárquicos, é possível visualizar uma forte heterogeneidade, em que as especializações se afrontam frequentemente acerca de seus objetivos e meios de ação. As políticas públicas são frequentemente escolhas de vítimas e de clientelas. Elas são influenciadas por grupos de interesses ou associações que defendem suas vantagens materiais e/ou simbólicas.

A terceira ruptura se trata do fetichismo de uma decisão mais ou menos racional. As políticas públicas são frequentemente analisadas em termos de escolha pública ou em função de uma análise de custo/eficácia. Mas muitas investigações mostraram a importância do montante e teor das decisões, que sofre influências múltiplas e deve ser entendido como processos contraditórios na ação coletiva. As não decisões, as cenas invisíveis e os atores escondidos parecem tão importantes na ação pública quanto os grandes gestos visíveis.

Se a sociologia da ação pública rompeu com as visões hierárquicas, racionais e estáticas, não se trata de descartar a dimensão política, mas de trabalhar sobre as articulações entre regulação social e regulação política, entre aquilo que é governado pelas políticas públicas e aquilo que não o é.

1.5 As políticas públicas e o papel do Estado

Historicamente, a política está estreitamente ligada à construção progressiva do Estado, tratando-se de um agrupamento político particular que foi a condição de emergência das políticas públicas e de seu desenvolvimento. Além disso, o tipo de política pública possível varia conforme seu grau de institucionalização, sendo estruturadas, sobretudo, pelas instituições²², pelas normas²³ e pelos orçamentos²⁴, sem desconsiderar a agregação e interação cada vez mais complexa dos sujeitos envolvidos. Contudo, é analisando o Estado em sua materialidade e em termos de sua capacidade de ação que os pesquisadores da área se esforçam em compreender suas finalidades a partir de suas práticas e de seus funcionamentos concretos.

Para Kubler e Maillard (2009), a atividade pública, incluindo as políticas públicas, foi por muito tempo analisada do ponto de vista das instituições e a partir de categorias jurídicas concebendo a administração, o governo, o parlamento, o conselho de Estado, etc. Essa influência se explica pela força dos raciocínios jurídicos que definiram o 'bem comum' e a 'coisa pública' do ponto de vista do legislador, mas também pelos recursos políticos particulares do Estado, como a legitimidade e a força normativa e repressiva (o monopólio da violência legítima weberiana).

No Estado de direito, as elites agem em nome do interesse geral, de um interesse público garantido por um tribunal Constitucional. Esse interesse geral que legitima a ação pública foi de início definido em relação às questões de 'segurança pública' (ordem na rua, higiene, garantia de propriedade, segurança das pessoas e de bens). Essa é a missão da política que constituiu nos séculos XVIII e XIX um quarto poder soberano, sendo os outros

²² "As instituições são os procedimentos, as convenções, as formas de organizações, as tecnologias, mas também as crenças, os esquemas intelectuais e os conhecimentos que envolvem, apoiam, interpretam ou contradizem as rotinas e os papéis" (LASCOURMES; LES GALÈS, 2012, p. 86).

²³ "As normas são consideradas como fatores essenciais de estabilização da ação coletiva, sob o ângulo da coesão, da capacidade de antecipação pelos atores envolvidos na situação e da redução de seus custos de transação. As normas produzem também diferentes efeitos de poder e são também redutoras de tensões e fator de prevenção dos conflitos [...] Elas são de três tipos: as normas de interpretação do quadro institucional, as normas de adaptação às demandas e contextos locais, enfim, as normas de resolução de conflito quando das divergências existentes com os dirigentes ou os destinatários" (LASCOURMES; LES GALÈS, 2012, p. 94-95).

²⁴ "[...] a obrigação orçamentária, tal como é construída, portada e mobilizada pela administração de finanças, constitui uma das forças mais poderosamente integrativas do conjunto do aparelho político-administrativo [...] a consistência, a coordenação e a regulação intersetoriais fazem da ordem orçamentária um dos atores mais eficazes da ordem política [...] o orçamento é uma espécie de 'anti-fragmentação', é um criador de interdependência entre os subsistemas" (LASCOURMES; LES GALÈS, 2012, p. 96).

três os poderes da justiça, militar e monetário. Esse intervencionismo estatal será estendido no século XX para as questões econômicas, para o Estado-providência e, mais recentemente, àqueles ligados à ecologia e desenvolvimento durável (MOOR, 2005 apud LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 45-46). Essa concepção jurídica do bem público está centrada sobre normas hierarquizadas que estruturam a ação pública sem a inclusão de sua implantação e das estratégias dos atores para se apropriar das regras e jogar com elas.

A noção de bem comum evoca o resultado pouco estabilizado das interações entre indivíduos, o ajustamento dos interesses particulares e a agregação de preferências individuais no seio das sociedades pluralistas. [...]

O interesse geral é um argumento construído que permite a transfiguração de interesses particulares ou de relações de dominação retransmitida pela administração. Essa versão *top down* ou hierárquica das políticas públicas dá aos governantes o papel chave na seleção de problemas que, entre um número infinito de questões, são, de uma parte, suscetíveis de ser inscritos na agenda política, e de outra parte, fazer o objeto de decisão e de implantação de programas públicos. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 46, tradução livre).

É durante os anos de 1970 que começam a evoluir o lugar e o papel do Estado e de suas políticas públicas na Europa, uma mudança iniciada nos EUA décadas antes. Contudo, o crescimento do Estado durante o século XX se traduz pela acumulação de programas e políticas nos diferentes setores de intervenção e pela diversificação de instrumentos de ação pública. Os autores destacam três fatores decisivos nesse contexto. Em primeiro lugar, ocorre uma redução dos recursos financeiros dado à crise econômica e petrolífera, enquanto aumentam as demandas por políticas sociais. Em seguida, os fracassos das políticas antigas (polícia, educação, saúde, emprego, pobreza) e o aparecimento de problemas ecológicos que cristalizarão as oposições políticas tanto de esquerda quanto de direita, ocorrendo uma superposição de críticas marxistas, de economistas das escolhas públicas e neoliberais do Estado capitalista. Ao lado das críticas liberais sobre o demasiado papel do Estado, os autores levantam a hipótese que os defeitos e falhas das políticas públicas se explicam pela capacidade de resistência de grupos de interesse e de coalizões poderosas.

Porém, a necessidade de uma autoridade central reguladora é regularmente reafirmada para responder à mobilidade de empresas, fazer face à crise econômica ou à mudança climática. O Estado, segundo Lascoumes e Le Galès (2012), parece colonizado

por grupos de interesse que captam a distribuição ao seu proveito, evitando as restrições e sanções. O acordo se faz nos dias de hoje sob a constatação de uma sociedade fragmentada, em relações complexas multinível, tornando-se cada vez mais difícil de governar no modo autoritário e centralizado.

Contudo, a recomposição do Estado contemporâneo é acompanhada de uma inovação de seus instrumentos, não somente na expansão da ação pública como nas políticas de riscos (ambientais), a regulação do mercado, as reformas do Estado, o que tem justificado a adoção de novos instrumentos capazes de controlar a sociedade nos contextos fragmentados e nas hierarquias entrelaçadas. Trata-se de identificar uma tendência à doutrina do *New Public Management*, por meio da introdução de indicadores de *performance*, de instrumentos discretos, de normas e de *standards*, de sistema técnicos, dando sentido a uma tecnicização e a uma despolitização da ação pública.

Os autores convergem em reconhecer que a concepção de Estado sofre mudanças profundas, diversificando e ampliando os espaços e atores na *policy making*. Para Muller e Surel (2002), a partir dos anos de 1990, o Estado não é mais apenas um conjunto de políticas públicas mais ou menos coordenadas, mas sua representação vem se modificando ao mesmo tempo com suas mudanças de função frente à sociedade. Tais mudanças estão marcadas por três fenômenos: 1) o aumento do poder da União Europeia enquanto espaço de produção da ação pública; 2) a descentralização que transfere novas competências para as coletividades locais, o que leva a uma 'desestatização' das políticas públicas e a uma diversificação de atores implicados na formulação de políticas; e 3) a progressiva transformação dos modos de análise do Estado, que modifica o quadro cognitivo e normativo da ação pública, pautando-se em novas referências de análise, como as noções de eficácia e eficiência.

A sociologia política da ação busca refletir sobre as novas configurações entre o Estado e a sociedade civil, entre as autoridades públicas democraticamente legitimadas e as múltiplas formas de mobilização dos atores sociais que se esforçam em organizar e promover seus interesses simbólicos e materiais. Nesse sentido, detecta que as evoluções da ação pública se constituem com base em duas polaridades. De um lado, mecanismos para responder à crise da representação política e às novas exigências de legitimidade democrática; e, de outro, mecanismos que se afirmam em nome de uma racionalização reforçada da ação pública em busca da eficiência.

1.6 O Estado em ação

A análise das políticas públicas é um mecanismo indispensável para compreender, de maneira geral, as questões em que as sociedades contemporâneas são confrontadas e, mais especificamente, as políticas educacionais engendradas nesse contexto.

Os governos sofrem restrições cada vez mais fortes ligadas à mundialização e às solicitações dos cidadãos para participação política renovada, ocorrendo a multiplicação das intervenções públicas em todos os domínios da vida cotidiana, além das tentativas de responder aos grandes problemas sociais, econômicos ou ambientais.

Nesse sentido, a perspectiva de análise das políticas públicas a partir do *Estado em ação* parece pertinente para esta pesquisa, na medida em que propõe o cruzamento dos saberes jurídicos, econômicos, sociológicos e da ciência política para compreender a ação pública na atualidade. Trata-se de corrente de pesquisa qualificada como cognitiva, que procura entender o que faz a ligação e dá coerência à regulação estatal e social, sublinhando a importância das representações globais e das crenças compartilhadas, por meio de paradigmas ou referenciais. O ponto de partida é a constatação da generalização de algumas formas de discurso argumentativo que orientam e legitimam as posições dos principais atores da ação pública. Mesmo se eles não determinam todas as ações, elas fazem parte da agenda política, na qual os atores envolvidos na política pública tenderão a sua discussão, adaptação ou refutação.

A abordagem cognitiva, também conhecida como abordagem por referenciais, está centrada nas transformações da ação pública, tendo por originalidade a combinação dos fatores internos e externos, na qual os fatores exógenos (crise econômica, alternância política) estão indissociados dos fatores endógenos (mobilização crítica contra as orientações e os instrumentos dos programas existentes).

Trata-se de uma abordagem que reconhece as contradições dos paradigmas empregados na ação pública e que denuncia que o modo de conhecimento produzido e empregado é constantemente atravessado por controvérsias que produzem regularmente 'anomalias' na capacidade explicativa de tais paradigmas, anunciando momentos de ruptura.

Seus precursores, Pierre Muller e Bruno Jobert (1987), mostram como os sujeitos, individuais e coletivos, se constituem em atores sociais na sua relação com o mundo e, mais especificamente, como a minoria inovadora de um setor percebe a defasagem

crecente em relação à sociedade global e opera um ajustamento. A mudança de referencial é um realinhamento de um referencial setorial em defasagem em relação a um referencial global em evolução. Tais referenciais são compostos, conforme Muller (2011), por quatro elementos interligados: os valores: o bem desejável; as normas: os objetivos a alcançar; os algoritmos: as ligações causais que atuam; as imagens: as representações simbólicas.

O referencial de uma política constitui um prisma cognitivo construído por mediadores e por meio do qual perseguem e interpretam o funcionamento de um determinado setor. Nesse sentido, ele opera não somente uma classificação da realidade no nível da dimensão ideal ou normativa da política pública, mas igualmente no nível dos atores suscetíveis de jogar um papel central nesse setor (KUBLER; MAILLARD, 2009, p. 171).

Os autores precursores argumentam que a mudança operada pelas políticas públicas na sociedade comporta duas dimensões diferentes. De um lado, uma dimensão sistêmica opera no âmbito dos processos de coordenação das ações governamentais e dos comportamentos sociais: as ações são implantadas pelo aparelho administrativo que afeta os comportamentos dos cidadãos. As políticas públicas colocam em relação os atores, redefinindo essas relações e agindo sobre seus comportamentos. De outro lado, as políticas públicas agem também no âmbito mundial das representações globais, na medida em que elas definem os objetivos de ação, propõem certa hierarquia de normas e veiculam os valores e percepções da realidade social. Assim, uma política pública não é somente um conjunto de objetivos estratégicos reorganizando os sistemas de ação, mas constitui igualmente um trabalho intelectual sobre a estrutura de valores, normas e representações sociais que dominam a definição de um problema social.

1.7 O Papel do Estado e o Direito à educação

A compreensão do Estado brasileiro, suas nuances e especificidades constituídas historicamente são objeto de desvelamento por quase todos os pesquisadores da área de políticas educacionais. Todas as teses analisadas apresentam, de alguma forma, qual seu entendimento acerca do Estado brasileiro e sua incidência direta e/ou indireta na direção da política educacional. Entretanto, buscamos tal entendimento pela via da análise das políticas públicas e o papel do Estado, para enquadrar o direito à educação no setor da política social voltada à educação.

No caso do Estado brasileiro, podemos reconhecê-lo como representativo, sob a forma de república presidencial, transplantado do modelo federativo dos Estados Unidos da América, com fortes marcas do colonialismo patrimonialista empreendido pelos portugueses. Cruz (2009) apresenta vários tipos possíveis na história da democracia de composição estatal federalista, pois ela, consubstanciada em Stepan (1999), classifica os sistemas federativos democráticos numa espécie de *continuum*, os quais se modificam no interior de cada nação. Assim, numa perspectiva histórica, existe um ordenamento estatal federalista sempre em tensão entre forças centrífugas e/ou centrípetas, ou seja, tensão entre forças centralizadoras e/ou descentralizadoras, podendo ou não coexistir com um regime político democrático. A autora elucida, ainda, quanto ao tipo de *federalismo pragmático ou reativo*, empreendido nos países latino-americanos nos anos de 1990, o qual propõe a "descentralização do poder e a reorganização democrática dos estados" (CRUZ, 2009, p. 63).

Nesse mais de um século de república, podemos identificar a fragilidade com que o Estado brasileiro foi se constituindo, pautado numa organização oligárquica e patrimonialista de concessão de benefícios à burguesia em ascensão, além da particularidade escravocrata e latifundiária que compôs a economia nacional. Para Peroni (2003), a formação do Estado brasileiro carrega a marca da colonização por uma metrópole (Lisboa) decadente e tardia em relação ao capitalismo na Europa e, posteriormente, pelo comprometimento com o projeto burguês de avanço das forças produtivas capitalistas sustentadas no liberalismo econômico. Tal marca produziu historicamente desigualdades profundas de ordem econômica e social, entre elas a restrição do direito à educação de qualidade indiscriminadamente aos cidadãos.

Nesse mesmo sentido de análise, Cruz (2009) interpreta a constituição do federalismo brasileiro como

[...] instituído em 1891, fruto da definição de uma estratégia para a manutenção da unidade territorial, decorreu de esforços do poder central para a transformação constitucional do país em uma federação, como forma de acomodar os interesses político-econômicos das oligarquias regionais e provinciais já constituídas no país durante o Império. Essa estratégia resultou no fortalecimento das regiões mais desenvolvidas economicamente, embora a acentuada exclusão social já permeasse o modelo de desenvolvimento bem antes da mudança constitucional, mantendo-se, ainda hoje, como uma característica do país (CRUZ, 2009, p. 352).

As peculiaridades oriundas da constituição do Estado brasileiro definiram e definem o delineamento da política, gestão e financiamento da educação. Entretanto, além do desvelamento das peculiaridades intrínsecas do federalismo brasileiro, temos que compreendê-lo sob o efeito das influências extrínsecas globais e articuladas ao padrão do capitalismo internacional.

Recentemente pesquisas (GENTILI, 1996, OLIVEIRA, 2000; FRIGOTTO, 1996, 2000; PERONI, 2003) explicitam exaustivamente o processo de Reforma do Estado, no qual, a partir de crise cíclica do capitalismo em décadas passadas, se redefine globalizadamente, embora em condições distintas entre os Estados Nacionais. Nesse processo, as estratégias giraram em torno da redefinição do papel do Estado, da descentralização, da busca pela eficiência na administração pública, da centralidade na educação como condão de sustentação a um desenvolvimento sustentável, entre outras premissas. Nesse ínterim, o modelo de gestão da educação recebe sustentação política e técnica em tais premissas inerentes às diretrizes político-econômicas dos Estados Nacionais.

As nações federalistas sofrem reformas coordenadas numa relação desigual de dependência entre países ricos e pobres; contudo, nas nações *federativas pragmáticas ou reativas* como as latino-americanas,

[...] as regras de concorrências propagadas por esse modelo terminam por minar a solidariedade econômica do espaço nacional, assim como fragmentar a economia nacional, levando a um processo de integração isolada na economia globalizada. Tal processo tem como consequência a tendência à guerra fiscal e, depois, uma guerra política cada vez mais acirrada entre as várias unidades da federação, afetando, em última instância, a própria viabilidade da barganha federativa (FIORI, 1995, p. 32 apud CRUZ, 2009, p. 71).

No Brasil, podemos afirmar que as recomendações multilaterais acordadas na área da educação, por meio de conferências, declarações, acordos e/ou parcerias em projetos setoriais, foram empreendidas e transformadas em ações, tais como publicização das políticas sociais, a terceirização na elaboração dos projetos de avaliação institucional e dos Parâmetros Curriculares Nacionais e a instituição do Fundef como mecanismo de descentralização/municipalização na gestão da educação. Além disso, os projetos setoriais financiados pelo Banco Mundial, administrados pelo FNDE, interferem não só financeira, mas ideologicamente nos projetos executados (FUNDESCOLA e PROEP), principalmente no que tange à indução à descentralização/municipalização e adoção de mecanismos

gerenciais na gestão escolar pública. Isso sem contar as outras parcerias entre o MEC e organizações internacionais: Unesco, Uncef, PNUD, e com o setor privado via *ONG Todos pela Educação*, em que se agregam, entre outras empresas, o Banco Itaú, o Bradesco, a rede Globo, o grupo Gerdau, etc., influenciando sobremaneira o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, que, dentre outros aspectos, instituiu o IDEB.

A descentralização utilizada como estratégia de redefinição do papel do Estado, acordada multilateralmente, no caso brasileiro exemplificado acima, ocorreu sob várias estratégias e intensidades, por se tratar de um mecanismo de distribuição de poder e de responsabilidades no provimento dos serviços públicos, sendo nominado pelos reformadores como *serviço público não estatal*²⁵. Tal mecanismo típico do federalismo, embora repaginado no contexto de investida neoliberal, tem sido utilizado no Brasil desde o período Imperial. No caso da educação, podemos afirmar que a responsabilidade pela educação básica sempre foi descentralizada aos estados, sendo o ensino superior sempre organizado centralizadamente pela União. Coincidente com o processo de reforma do Estado, a descentralização brasileira toma nova roupagem, e os municípios são convocados a se responsabilizar pelas primeiras etapas da educação básica, havendo uma passagem de descentralização estadualizada para uma descentralização municipalizada. Araújo (2005) demonstra como se deu esse movimento na política educacional brasileira, enfatizando o fenômeno de municipalização das matrículas na etapa elementar de escolarização, sendo que, "[...] em menos de uma década, a tendência estadualista de oferta de instrução elementar, com mais de um século de vigência, foi invertida" (ARAÚJO, 2005, p. 305).

A Constituição Federal de 1988 instituiu um modelo federativo cooperativo entre os entes federados: União, estados e municípios. Contudo, exige-se entendimento mútuo entre os entes federados e a participação, além da abertura de novas arenas públicas de tomada de decisão. Trata-se de um avanço, no âmbito legal, na definição de bases federalistas democráticas avançadas. Entretanto, passados vinte e dois anos, ela não foi cumprida em sua plenitude, o que mantém problemas históricos estruturais e conjunturais associados à modernização trazida pelos ventos neoliberais.

²⁵ A noção de *serviço público não estatal*, eivada na doutrina neoliberal, foi adotada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995b), constituindo-se em estratégia central na reconfiguração do papel do Estado, na qual a atuação em serviços públicos se diversifica, incluindo junto ao Estado, a atuação de organizações não estatais e privadas. Assim, educação e saúde passam a ser considerados *serviços não exclusivos* do Estado.

Nesse contexto, para o setor da educação, há competências próprias e responsabilidades legais que cabem aos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo que as competências comuns deveriam se articular no regime de colaboração que sustentariam a articulação entre as competências entre os entes federados, quanto ao planejamento, execução e avaliação da política implantada nos sistemas de ensino.

Farenzena (2001) demonstra em sua tese as principais características do contexto de reordenação da federação brasileira, entre eles a descentralização fiscal, o fortalecimento do Congresso Nacional diante do Executivo, o consequente estabelecimento do jogo de competição entre estados e municípios na apropriação de recursos federais, o choque entre a ampliação legal dos direitos sociais, as restrições orientadas à implementação de políticas sociais e a inexistência de um planejamento nacional. Por isso, sofreremos suas consequências no provimento público educacional, necessitando de uma Efetividade Educacional que seja capaz de promover a justiça social, por intermédio da garantia do direito à educação com padrão de qualidade.

Direito à educação não é direito apenas à disponibilidade e acessibilidade de uma educação qualquer, avaliada por indicadores meramente utilitários e quantitativos. É, por definição, direito a uma bem determinada qualidade de educação, a uma educação com qualidade ético-jurídica de direito do ser humano, isto é, cujas condições materiais, institucionais e pessoais respeitem todo o conteúdo normativo, devidamente interpretado, do direito à educação (MONTEIRO, 2003, p. 13).

Monteiro (2003) alerta para a necessidade de se respeitar o conteúdo normativo e os preceitos legais, tais como a garantia de um padrão de qualidade no provimento do serviço educacional, não se configurando como garantia do direito apenas a oferta de vagas na educação pública. Tanto a dimensão quantitativa da garantia do direito à educação, representada pela oferta de vagas a toda a população demandante, quanto a dimensão qualitativa, representada pela qualidade dessa mesma oferta, estão intimamente relacionadas à desigualdade educacional no Brasil. Cruz (2009), por sua vez, chama a atenção para o quanto permanece a desigualdade educacional entre as regiões do país, tanto referente à cobertura de atendimento quanto à qualidade da oferta. Essa desigualdade é um dos principais desafios para a política educacional, considerando a necessidade de garantir a todos os cidadãos o direito à educação com padrão de qualidade. Nesse sentido, a preocupação com a função supletiva e redistributiva da União em relação aos demais entes

federados objetiva a superação de suas desigualdades econômicas e políticas, fazendo-se mister uma atuação efetiva, transparente, automática e sem manobras contábeis serventes ao ajuste fiscal.

O regime de colaboração em que cada ente exerça suas funções próprias e supletivas em ambiente institucional de solidariedade e equilíbrio federativos ainda está por ser construído e coloca-se como um dos principais desafios na gestão do financiamento da educação brasileira e, conseqüentemente, na garantia do direito à educação. Despesas concorrentes, como a educação, requerem cooperação!

No Brasil, a educação básica, numa perspectiva ampliada, é considerada como um direito subjetivo aos cidadãos em 1988, na Constituição Federal em vigor²⁶. São observáveis as influências internacionais, na carta magna, desses documentos que ressoaram significativamente na legislação brasileira, além da influência dos movimentos sociais organizados, redundando na pressão interna pela redemocratização da sociedade brasileira após vinte anos de ditadura militar. Entretanto, ainda nota-se o atraso secular do Brasil no provimento da educação pública, se comparado não só com países da Europa, mas também com países da América Latina, como Argentina e Uruguai que, já no início do século XX, haviam universalizado o ensino fundamental (RANIERI, 2009).

Apresentando juridicamente a educação como direito fundamental, Caggiano (2009) demonstra a relação entre as principais declarações internacionais²⁷ concernentes à educação e nossa carta magna em seus artigos 5º, 6º, 7º, 23, 24, 30, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212 e 213.

Identifica-se, nessa linha, um inequívoco privilegiamento das recomendações extraídas dos documentos internacionais, a preocupação em robustecer as condições de eficácia do cânone isonômico, a intensa exigência de políticas de apoio para a garantia do aprendizado básico dos adultos e crianças (CAGGIANO, 2009, p. 31).

²⁶ A gratuidade e obrigatoriedade da educação no Brasil foram alargadas nessa última constituição, mas, nas constituições de 1934 (BRASIL, 1934) e 1946 (BRASIL, 1946) e na LDB de 1961 (BRASIL, 1961), garantiram-se os quatro anos do ensino primário e, na Lei 5.692/71 (BRASIL, 1971), alargou-se para oito anos de educação obrigatória pública aos cidadãos brasileiros. Na Constituição Federal de 1988 ocorre a ampliação da abrangência da educação básica, sendo composta pelas etapas da educação infantil (0-5 anos), ensino fundamental (6-14) e médio (15-17); mas o *status* de obrigatoriedade continuou com o ensino fundamental, ou seja, 8 e depois 9 anos. Recentemente foi aprovada a Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009), que amplia gradativamente a obrigatoriedade para 13 anos (dos 4 aos 17 anos).

²⁷ As principais declarações e convenções destacadas pela autora são: Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, Pacto Internacional relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, a convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 e a Declaração Mundial de Educação para Todos de 1990.

Contudo, no âmbito legal, o direito à educação no Brasil se consolida amplamente em 1988, não apenas por uma pressão interna, mas também por uma tendência mundial. Entretanto, além das numerosas publicações²⁸ dos organismos internacionais reforçando tal tendência, têm surgido vários pesquisadores²⁹ que têm retomado o estudo comparado em educação no Brasil na atualidade.

Recentes pesquisas (MARTINS, 2009; RANIERI, 2009; CURY, 2010) na área de políticas educacionais têm se debruçado em compreender os impasses políticos e econômicos intervenientes na obstacularização da plena garantia do direito à educação nos dias atuais. As peculiaridades do nosso sistema federativo, tais como a descentralização, a forma de cooperação entre os entes federados e o desenho de financiamento da educação brasileira têm sido desvelados como limites concretos da forma como estão estruturados, necessitando de aperfeiçoamento frente aos visíveis avanços de oferta do ensino fundamental a partir dos anos de 1990. Tal avanço na cobertura do ensino fundamental pode ser considerado fruto tanto de pressões internas quanto dos compromissos externos junto aos organismos internacionais.

No bojo das reformas dos Estados Nacionais, o financiamento de políticas sociais, em especial a educacional, se torna um dos principais motes nas conferências, declarações e acordos multilaterais, sendo apregoada a busca pela diversificação de seu financiamento para desafogar a esfera pública. Para isso, a participação da comunidade, das famílias e da iniciativa privada é adotada nos países, redesenhando a gestão e o financiamento da educação nacional. Nessa direção, o viés reformista em adoção evidencia o financiamento e a gestão da educação como focos da reforma dos Estados Nacionais em âmbito mundial, empreendida a partir dos anos de 1980, merecendo análise os desdobramentos desse processo político e econômico nos sistemas educacionais.

Além disso, embora o financiamento educacional não seja o único e talvez nem o principal determinante na efetivação da garantia ao direito à educação, não temos dúvidas, pelo menos com base na realidade brasileira, de que podemos concebê-lo como primordial, considerando que ele se inter-relaciona com outros determinantes apontados como cruciais na garantia ao direito à educação de qualidade. Por exemplo, está em pauta no momento, na comunidade educacional brasileira, além da tramitação do novo Plano Nacional de

²⁸ Ver *site* da Unesco, Banco Mundial e OCDE, nos quais podemos encontrar várias publicações.

²⁹ Dentre eles podemos destacar os pesquisadores: Rosemary Trojan – UFPR, Dalila Andrade de Oliveira – UFMG, Elma Júlia Gonçalves de Carvalho – UEM, Donaldo Bello de Souza (UERJ).

Educação (2014-2024)³⁰, a valorização do magistério por meio da aprovação do projeto de Lei que regulamenta tardiamente o piso salarial para profissionais da educação mencionado no artigo 206 da Constituição Federal de 1988. Ora, para que haja a valorização do magistério e para que as metas estabelecidas no novo PNE sejam efetivamente executadas, é essencial a alocação de recursos para a melhoria gradual de salários, para a contratação de profissionais, para a formação continuada, para aumentar a oferta; e todos esses pontos demandam investimento público automático e permanente. Por isso, apesar de não podermos fazer uma relação simplificada entre financiamento e resultados educacionais, o esforço financeiro denuncia objetivamente a opção política de criar mecanismos concretos para a efetividade escolar no país, para, assim, garantir um direito constitucional.

No Brasil, várias pesquisas (DAVIES, 1999, 2001, 2004, 2007; PINTO, 1999, 2000, 2007, 2009) apontam, entre outras prerrogativas, a constante necessidade de aumento no financiamento da educação pública para o atendimento de metas proclamadas repetidamente na legislação nacional vigente, nas quais tomam os resultados de outros países e das declarações oriundas dos acordos multilaterais e seus organismos representativos a fim de comprovar tal necessidade eminente. Por outro lado, representantes do movimento "Todos pela Educação" argumentam que o direito à educação não acompanha os investimentos financeiros, pois se trata de aguardar o crescimento vegetativo do PIB, de um lado, e de melhorar a gestão dos recursos, de outro lado.

No atual contexto globalizado com diretrizes, agendas e metas definidas globalizadamente³¹, o estudo comparado entre países tanto desenvolvidos quanto aqueles em desenvolvimento tem sido recorrente em publicações da OCDE, Unesco, Banco

³⁰ O Projeto de Lei 8.035/2010 (BRASIL, 2010), em discussão há três anos, vem sofrendo constantes modificações, tendo sido recentemente aprovado o PLC103/2012 no Senado Federal, em 17/12/13 (BRASIL, 2013c). Do ponto de vista de educadores e organizações não governamentais (ONGs), o Fórum Nacional de Educação (FNE) e sociedade civil organizada, o substitutivo aprovado no Senado foi um retrocesso, pois reduziu a participação do governo federal na concretização das metas e aderiu a preceitos privatistas. Espera-se que esse quadro se altere na ocasião de rediscussão em plenária no Congresso Nacional, prevista para fevereiro de 2014, e que seja sancionado com as reivindicações oriundas da Conae. O novo Plano valerá de 2014 até 2024.

³¹ Autores do campo da ciência política (KUBLER; MAILLARD, 2009; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012) fazem elucidações essenciais acerca da definição de agenda política. Para Kubler e Maillard (2009, p. 20-21), a agenda política é o conjunto dos problemas que se tornam objeto de debates e decisões no interior de um sistema político específico num dado momento histórico, coexistindo duas dimensões. Na primeira delas, denominada pelos autores de 'agenda sistêmica', os problemas são objeto de discussão pública e englobam todas as questões e problemas comuns perseguidos pelos membros de uma comunidade política; na segunda dimensão, denominada 'agenda institucional', são abarcadas as questões explicitamente elencadas e objeto de discussão ativa pelos tomadores de decisão (*décideurs*).

Mundial, além daqueles oriundos das academias. Tais estudos, embora não devam ocultar as peculiaridades de cada país, geradas historicamente, devem servir de parâmetro de reflexão acerca da nossa realidade concreta a fim de aprimorarmos nossa política educacional. Contudo, a efetividade educacional, nos termos da justiça social, deve ser inerente ao planejamento, execução e avaliação das políticas públicas no Estado de direito, devendo percorrer incessantemente o cumprimento dos direitos positivos.

2 A 'POLÍTICA DE FUNDOS' EM FOCO

Nesse capítulo, o objetivo é de, num primeiro momento, explicar o funcionamento e objetivos do Fundef-b ao leitor e, num segundo momento, identificar e analisar as principais produções que empreenderam uma avaliação do Fundef-b, seja na sua formulação, execução ou sob os efeitos gerados após a adoção de tal política pública.

2.1 Política pública do financiamento da educação brasileira: características do funcionamento do Fundef-b

O Fundeb é uma política pública que cria um mecanismo de repasse de recursos automático e redistributivo entre os entes federados, sendo bastante peculiar aos nossos contornos federativos. Tal mecanismo na gestão da política pública em análise pode ser considerado eficiente e eficaz, na medida em que pretende diminuir a dupla contagem de recursos pelos entes federados ao prestarem contas dos gastos em educação, e consolidar o pertencimento dos recursos da receita de impostos transferidos de forma automática, ao ente que recebe os recursos, o que garante certo grau de autonomia tributária aos estados e municípios. A vinculação de impostos se constitui peça-chave na composição do funcionamento do Fundef-b. Outra peça importante desse mecanismo de gestão é a vinculação de recursos especificamente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e à valorização do magistério, visando delimitar a aplicação dos recursos³². Tais mecanismos contribuem sobremaneira na eficiência da redistribuição dos recursos destinados à educação no Brasil que possui extensa dimensão territorial e complexo desenho federativo.

A proposta de criação de um fundo escolar remonta aos anos 30, com os pioneiros da educação, sendo retomada em 1995 pela tramitação da PEC que regulamenta o Fundef, redundando na aprovação da lei 9.424 (BRASIL, 1996b) e na Emenda Constitucional (EC) nº 14 (BRASIL, 1996a), ambas de 1996 e regulamentadoras do fundo. A PEC n. 233, de 15 de outubro de 1995 (BRASIL, 1995a), foi iniciativa do poder executivo, tendo levado

³² LDB 9.394/96 art. 71-72 (BRASIL, 1996c).

menos de um ano seu processo de tramitação e aprovação. Considerada como "mini-reforma tributária" pelo formulador da proposta Barjas Negri (PSDB-SP), então secretário executivo do FNDE, a nova política teve seu papel equitativo reconhecido no contexto de sua formulação, sendo defendida sua atuação coadjuvante no aprimoramento do pacto federativo brasileiro, num contexto de reforma do Estado em busca de maior eficiência. Para Paulo Sena Martins (2009), apesar de o contexto dos anos 90 estar direcionado à gestão gerencial, a 'política de fundos' tem potencial de se constituir estratégia política para alcançar a equidade, viabilizar a autonomia federativa, consolidar o controle social e aprimorar o regime de colaboração (MARTINS, 2009). Entretanto, podemos avaliar que tal potencial ainda precisa ser explorado para que o Fundef-b possa configurar de fato política pública delineada clara e detalhadamente para o alcance da equidade educacional e no estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados, no provimento da oferta educacional.

Bem, a preocupação no contexto dos anos 90 era, a partir do "gerenciamento racional", dar ao Estado a capacidade de imprimir eficiência nas instituições e serviços. Essa concepção refletiu-se nos serviços públicos, em especial no educacional, e na intensificação do processo de descentralização via municipalização, tendo seu auge no contexto de formulação, tramitação e aprovação da Lei 9.424 (BRASIL, 1996b). Tal fenômeno político se insere no bolo de ajuste fiscal imprimido ao financiamento educacional por meio da política de fundos, destacando a relação de custo/benefício e a questão da suficiência de recursos e a melhoria de sua gestão. Podemos considerar que tal política tem suas raízes na teoria de 'escolha racional'³³, a qual concebe a produção de políticas públicas como um 'mercado de bens públicos' que se utiliza de mecanismos que buscam equilibrar a oferta e demanda de tais bens (KUBLER; MAILLARD, 2009).

A Constituição Federal de 1988 instituiu um modelo federativo cooperativo entre os entes federados: União, estados e municípios. Contudo, exige-se entendimento mútuo entre os entes federados no provimento dos diversos setores públicos sociais, com saúde, educação, segurança, habitação, etc. Para o setor da educação, há competências próprias e responsabilidades legais que cabem aos sistemas de ensino dos estados, municípios e

³³ Tal abordagem é derivada da teoria econômica neoclássica, que considera que, na arena política, os indivíduos movimentam-se em função de seus interesses e que suas preferências políticas são determinadas por uma lógica de custo/benefício. Ao mesmo tempo, deve-se considerar que as preferências dos atores não são sempre explícitas nem completamente estáveis, podendo sofrer modificações no processo e elaboração e implantação da política (MULLER, 2011, p. 32-33).

Distrito Federal, o que ocorre, por muitas vezes, de maneira desarticulada e fragmentada, denunciando a ausência do entendimento mútuo entre eles, facilmente observada na desigualdade da oferta educacional entre seus sistemas de ensino. Sendo a educação uma competência comum entre os entes federados, apesar da descentralização imposta tanto pela Constituição quanto pela LDB³⁴, deveria se articular no regime de colaboração que sustentaria tanto a articulação entre as competências dos entes federados quanto o planejamento, execução e avaliação da política implantada nos sistemas de ensino. Nesse ínterim, a gestão do financiamento da educação é reconfigurada pautada, sobretudo, na posterior implantação da política de fundos, o que atende, de certa forma, à necessidade de regulamentação do entendimento mútuo entre os entes, embora ainda insuficiente.

O Fundef foi proposto pelo poder executivo em 1995 e é uma política pública criada para tornar mais eficiente o funcionamento do financiamento da educação nos estados, municípios e distrito federal e que, *grosso modo*, centraliza recursos em fundos estaduais para em seguida descentralizá-los aos seus respectivos municípios conforme critérios definidos. Um dos principais critérios é, sem dúvida, a definição de distribuição dos recursos do fundo conforme o número de alunos matriculados constantes no censo escolar do ano anterior.

Desta forma, no âmbito legal, sua regulamentação se consolida de início na Constituição Federal (CF) de 1988, que reafirma a vinculação de recursos³⁵ para a educação e determina os percentuais de aplicação para o conjunto dos entes federados (União, Estados e Municípios) e termina na aprovação da EC nº 14. O percentual mínimo a ser aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) pela União passa a ser de 18% da receita resultante de impostos, inclusive os decorrentes de transferências; a

³⁴ A descentralização da educação pública instituída na Constituição e reafirmada na LDB consiste em distribuir as responsabilidades de cada etapa, nível e modalidade de ensino para cada ente federado, sendo a educação infantil cabível aos municípios, assim como a educação de jovens e adultos; o ensino fundamental deve ser ofertado por estados e municípios e o ensino superior fica a cargo da União.

³⁵ Nas constituições anteriores, o percentual mínimo a ser investido em educação era inferior ao atual, a saber: em 1934, os valores eram de 10% para a União e 20% para os estados e municípios. Em 1937, não foi contemplada qualquer vinculação. Em 1946, os percentuais são os mesmos praticados na constituição de 1934. Na primeira LDB brasileira nº 4.024/1961 (BRASIL, 1961), a União fica incumbida de executar um percentual mínimo de 12%, e os estados e municípios continuam com os 20%. No período da ditadura militar, a Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967) Também deixa de garantir um mínimo de investimentos em educação. Na Emenda Constitucional (EC) nº 01/1969 (BRASIL, 1969) e na LDB 5.692/1971 (BRASIL, 1971), é atribuída a responsabilidade, apenas aos municípios, de investirem no mínimo 20% da arrecadação de impostos. Na EC24/1983 (BRASIL, 1983), a vinculação é garantida novamente com os seguintes percentuais: 13%, União; e 25%, estados e municípios.

parcela dos estados, municípios e Distrito Federal (DF) passa a ser de no mínimo 25% da receita resultante de impostos, inclusive aqueles decorrentes de transferências.

A composição da receita de impostos e sua alocação/distribuição entre os entes federados é fator estrutural do funcionamento da política de fundos, pois instala uma subvinculação do percentual de investimento em educação, ou seja, dos 25% da receita resultantes de impostos de estados e municípios destinados à educação, 15% compõem o fundo. Outro fator estrutural é a distribuição dos recursos alocados no fundo no interior de cada estado conforme o número de matrículas no ensino fundamental, no caso do Fundef, e na educação básica no caso do Fundeb. Para melhor compreender a composição da receita do Fundef-b, é preciso visualizar a receita oriunda de impostos de todos os entes federados.

Assim, os impostos federais são de Importação (I.I.), Impostos de Exportação (I.E.), Impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (I.R.), Impostos sobre produtos Industrializados (I.P.I.), Impostos sobre Operação Financeira (I.O.F.), Impostos sobre grandes fortunas³⁶ (I.G.F.) e Impostos sobre propriedade Territorial Rural³⁷ (I.T.R.). Destes impostos federais, alguns são repartidos com Estados e Municípios, no caso do ITR esta repartição é feita de forma direta, 50% dos recursos pertencem à União e 50% ao município em que está localizada a terra; no caso do IE, os Estados e Distrito Federal ficam com 10% da receita de exportação gerada no seu território. No caso dos recursos do IR e do IPI, a repartição é indireta, pois a soma de tais impostos constitui a receita do Fundo de Participação dos Estados³⁸ (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios³⁹ (FPM). Esses recursos são repartidos segundo o tamanho da população e a riqueza dos entes federados. Da parcela de recursos que fica na União, 18% deve ser aplicado em MDE.

Quadro 3: Impostos Federais

IMPOSTOS	FEDERAIS	FUNDEF-B
II – imposto sobre importação IE – imposto sobre exportação IR – imposto de renda IPI – imposto sobre produtos industrializados ITR – imposto territorial rural (50%) IOF – imposto sobre operações financeiras	18% dos recursos arrecadados para educação.	Os impostos federais não participam da política de fundos.

³⁶ Não está regulamentado, portanto não tem sido cobrado.

³⁷ Desde 2003, os municípios podem optar por cobrar diretamente o ITR e ficar com 100% da receita, mas, para isso, há algumas regras definidas pela EC 42 (BRASIL, 2003).

³⁸ O FPE é constituído por 21,5% dos recursos arrecadados de IR e IPI.

³⁹ O FPM é constituído por 22,5% dos recursos arrecadados de IR e IPI.

IGF – imposto sobre grandes fortunas (não regulamentado).		
---	--	--

Fonte: Gouveia e Silva (2009).

Os impostos estaduais são: Impostos sobre Circulação de Mercadoria e Prestação de Serviços (ICMS), Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens e Direitos (ITCMD) e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA). Desses impostos, constituem-se transferências aos municípios o ICMS, que é repartido ao meio entre o ente estadual e o município que gera a nota fiscal, e o IPVA, que também tem sua receita repartida ao meio com o município que gerou a arrecadação. Além dos impostos arrecadados pelo governo estadual, compõem a receita estadual a parcela do FPM, a parcela do IPI exportação e, a partir de 1997, o repasse da União por compensação de perdas de recursos do ICMS devido à desoneração de impostos sobre exportação (Lei Complementar 87/1996) (BRASIL, 1996d), conhecida como Lei Kandir. Desses impostos, o estado deve investir 25% em MDE. A partir de 1998 os recursos do FPE, IPI exportação, Recursos da Lei Complementar 87/96 (BRASIL, 1996d) e do ICMS sofrem uma subvinculação, passando a ficar retidos 15% do montante da receita destes impostos ao Fundef; e, a partir de 2007, a subvinculação passa para 20% desses e de mais alguns impostos. Isso pode ser mais bem visualizado na tabela abaixo.

Quadro 4: Impostos Estaduais

IMPOSTOS	ESTADUAIS	FUNDEF-B
ICMS – imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (75%) IPVA – imposto sobre veículos automotores (50%) ITCM – imposto sobre transmissão de causa mortis e doações IRRF – imposto de renda retido na fonte Cota parte de IPI repassada da União, devida pela desoneração para incentivo às exportações – Lei Kandir FPE – Fundo de Participação dos Estados (IR + IPI)	25% dos recursos arrecadados para educação.	Impostos que compõem o Fundef: ICMS (75%), FPE, IPI e IPI exp. Impostos que compõem o Fundeb: ICMS, FPE, IPI, IPI exp, IPVA (50%) e ITCM.

Fonte: Gouveia e Silva (2009).

Os impostos municipais são: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Impostos sobre Tramitação de Bens Imóveis (ITBI) e Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza⁴⁰ (ISS), mas nenhum deles compõe a base de incidência do Fundef. Pertencem ainda aos municípios os recursos das transferências federais (ITR, FPM, recursos da Lei Complementar 87/96) (BRASIL, 1996d) e das transferências estaduais (IPVA e ICMS). Desses impostos, o município deve investir 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino; entretanto, não pode ser esquecida a subvinculação de 15% (Fundef) e 20% (Fundeb) desse montante, estabelecida com a política de fundos.

Quadro 5: Impostos Municipais

IMPOSTOS	MUNICIPAIS	FUNDEF-B
ICMS – imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (25%) IPVA – imposto sobre veículos automotores (50%) ITR – imposto territorial rural (50%) IPTU – imposto predial e territorial urbano ISS – imposto sobre serviços ITBI – imposto sobre transmissão de bens imóveis IRRF – imposto de renda retido na fonte IPI – cota parte repassada pela União FPM – Fundo de Participação dos Municípios (IR+IPI)	25% dos recursos arrecadados para educação.	Impostos que compõem o Fundef: ICMS (25%) e FPM. Impostos que compõem o Fundeb: ICMS, FPM, ITR e IPVA.

Fonte: Gouveia e Silva (2009).

Assim, os impostos são a principal fonte de recursos para a educação básica no Brasil, principalmente os impostos estaduais e as transferências para os municípios que compõem o Fundef-b, pois a União apenas participa do financiamento do fundo quando o valor mínimo por aluno no estado estiver abaixo do fixado anualmente pelo presidente da República, no contexto do Fundef, e pela Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade, no contexto do Fundeb.

Em 1998, inicia-se a implantação do Fundef após a aprovação da lei 9.424 em 1996 (BRASIL, 1996b). A legislação estabelece que o fundo é composto por 15% dos seguintes impostos: ICMS, FPE, FPM, IPI, tendo seus recursos creditados automaticamente em conta específica para o fundo (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal). A participação de cada imposto na composição do Fundef possui pesos diferentes: o ICMS

⁴⁰ Os municípios, até 1993, cobravam também o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC), que estava previsto na redação original da Constituição de 1988, mas foi extinto pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993 (BRASIL, 1993).

representou 70% do Fundef; o FPM e o FPE, 13% cada um; o IPI-EXP, 1%; e a Lei Kandir participou com 3% do fundo, porque o poder de arrecadação varia entre esses tributos.

O Fundef vigorou de 1998 a 2006. Nesse último ano, foi aprovada nova reforma constitucional, com a EC nº 53 de 19/12/2006 (BRASIL, 2006), constituindo o novo fundo, que foi regulamentado pela Lei nº 11.494/07 (BRASIL, 2007). O fundo é, agora, chamado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o qual entrou em vigor em abril de 2007 com efeitos retroativos a janeiro, com período de 14 anos de vigência (2007-2020).

O Fundeb é constituído pelos impostos que já compunham o Fundef (IPI exp, ICMS, FPE, FPM, IPI) e agrega ainda recursos do IPVA, do ITCM e do ITR, constituindo um fundo para cada estado brasileiro. Além de ampliar os impostos que já compunham o fundo, a legislação ampliou também a alíquota a ser subvinculada, passando de 15% para 20% gradativamente. No primeiro ano de Fundeb, o percentual dos impostos elencados acima foi de 16,66%; no segundo ano, foi de 18,33%; e, no terceiro ano, chegou aos 20%. A implantação do Fundeb foi gradual, tendo, na ampliação de recursos, correspondência com a incorporação também gradual das matrículas, da seguinte forma: o fundo continuou a cobrir 100% das matrículas do ensino fundamental que já estavam contempladas pelo Fundef; em 2007, incorporou 33% das matrículas da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos; em 2008, incorporou 66% das matrículas da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos; e, a partir de 2009, foram incorporados 100% das matrículas nas etapas e modalidades da educação básica. Os municípios recebem de acordo com o número de matrículas e os valores para cada uma das etapas e modalidades respeitam o fator de ponderação definidos por uma junta no âmbito do Ministério da Educação (MEC) anualmente, lembrando que a distribuição dos recursos obedece ao critério de consideração às matrículas declaradas no censo escolar do ano anterior.

Quadro 6: Composição do FUNDEF e do FUNDEB

Fontes	FUNDEF	FUNDEB		
		1º ano – 2007	2º ano –2008	3º ano até o final – 2009
ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%
FPM	15%	16,66%	18,33%	20%
FPE	15%	16,66%	18,33%	20%
IPI-exportação	15%	16,66%	18,33%	20%
Lei 87/1996	15%	16,66%	18,33%	20%
ITCMD	-	6,66%	13,33%	20%

IPVA	-	6,66%	13,33%	20%
ITR	-	6,66%	13,33%	20%
Complementação da União	Sem especificação	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões e 10% do total do fundo a partir do 4º ano.

Fonte: Gouveia e Silva (2009).

Outro aspecto importante na composição do Fundeb é a definição de um patamar mínimo de participação de recursos da União. Essa participação começou com um aporte de 2 bilhões e chegou a 4,5 bilhões, em 2009. A partir daí, a União deve garantir sua participação no fundo com 10% dos recursos anuais. Apesar de ser considerada um avanço tal fixação da complementação da União, ela ainda tem se restringido aos estados mais pobres da nação.

A complementação da União, mecanismo relevante para contribuir para a diminuição das desigualdades entre os entes federados, com potencial de promover a tão defendida equidade, prevista nas leis regulamentadoras do Fundeb-b, atinge frequentemente os estados com menos capacidade orçamentária, sempre seguindo a regra do valor mínimo definido a cada ano pela Junta Intergovernamental.

Quanto ao mecanismo de crédito, repasse, disponibilização e distribuição dos recursos, o valor repassado mensalmente aos entes federados não é equivalente a 1/12 do valor anual, haja vista que a receita tributária pode sofrer variações no seu valor arrecadado. Assim, o valor creditado resulta do valor arrecadado, variando em função do comportamento das receitas dos estados e municípios.

A disponibilização dos recursos à instituição financeira (BB ou CEF) responsável pelo crédito nas contas específicas do fundo é de responsabilidade dos governos federal e estaduais, pois cabem a essas instâncias governamentais a arrecadação e a distribuição da totalidade dos recursos que compõem o Fundeb-b. Os recursos são distribuídos, no âmbito de cada estado (não há movimentação de recursos de um estado para outro), entre os entes governamentais localizados em seu território (governo estadual e governos municipais), na proporção do número de alunos atendidos em cada rede de ensino, considerando-se os dados do senso escolar compilados pelo Inep (BRASIL, 2013a). Eles são creditados automaticamente, sem a necessidade de convênio ou instrumento similar, em conta específica do Fundeb no Banco do Brasil, sendo os depósitos realizados em datas distintas. A periodicidade dos repasses, portanto, é a seguinte:

Quadro 7: Periodicidade do repasse de impostos que compõem o Fundeb

Origem dos recursos	Periodicidade do crédito
ICMS	Semanalmente
FPE, FPM, IPIexp e ITRm	Decencialmente
Desoneração de Exportações (LC 87/96) e Complementação da União	Mensalmente
IPVA e ITCMD	Conforme cronograma de cada estado

Fonte: FNDE, 2008 (BRASIL, 2013b).

A soma de todos os créditos realizados em um determinado mês (total mensal) não é igual ao valor de outro mês e não equivale a 1/12 do valor anual, porque os repasses são realizados em função do valor efetivamente arrecadado, que sofre variações de um mês para outro. Apenas os repasses da complementação da União têm seus valores previamente conhecidos, já que os valores mensais são calculados e publicados no início do exercício, por meio de Portaria Interministerial dos Ministérios da Educação e da Fazenda.

No final de cada ano são realizadas estimativas dos valores anuais do Fundo de cada estado para o ano seguinte e servem de base à realização dos cálculos dos valores por aluno/ano de cada estado e do valor mínimo nacional por aluno/ano. No final de cada exercício, as estimativas são confrontadas com os valores arrecadados. As diferenças identificadas resultantes do confronto são contornadas por meio de ajustes de contas anuais do fundo, podendo gerar valores financeiros a creditar ou a debitar aos estados e municípios.

Outra peculiaridade do Fundeb em relação ao fundo anterior é a questão da ponderação do tipo de matrícula para a distribuição dos recursos. O modelo anterior de fundo previa originalmente 3 diferenciações de custo: séries iniciais do ensino fundamental, séries finais do ensino fundamental e educação especial. Tal diferenciação não foi utilizada nos primeiros anos. De 2000 a 2004, a diferenciação foi estabelecida com valores iguais para séries finais do ensino fundamental e educação especial. A partir de 2005, ampliou-se a diferenciação com aportes para o ensino urbano e rural. Esse movimento relaciona-se com o debate sobre os custos diferenciados implicados em cada etapa ou modalidade da educação básica e, ainda, nos custos de sua oferta em regiões diferentes e em períodos de tempo diferentes. Este debate foi incorporado, em parte, na regulamentação do Fundeb. De uma diferenciação entre quatro formatos, existente no último ano de vigência do Fundef, passou-se a uma diferenciação entre 15 formatos em 2007, chegando a 19 a partir de 2008 (veja as nomenclaturas no quadro a seguir). A definição de tais fatores de ponderação não é permanente. A lei 11.494/07 (BRASIL, 2007)

que regulamentou o Fundeb estabeleceu que essa questão seja matéria de deliberação de uma "Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade", comissão essa formada por representantes regionais da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), do CONSED (Conselho Nacional dos Secretários de Educação) e do MEC. Esta opção retira do arbítrio exclusivo do Ministério da Educação a fixação do valor gasto com aluno por ano, deixando para a disputa entre atores governamentais o debate sobre como definir a distribuição de recursos entre estados e municípios.

No parágrafo 2º da lei 11.494/07 (BRASIL, 2007), afirma-se que

[...] a ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 desta Lei (BRASIL, 2007).

Vejamos no quadro abaixo os fatores fixados de 2008 a 2012, além do valor mínimo nacional definido pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

Quadro 8: Fatores ponderação fixados para as etapas e modalidades da educação básica de 2008 a 2012 e valor mínimo nacional

Segmentos da educação básica	Fatores de ponderação fixados para 2008	Fatores de ponderação fixados para 2009	Fatores de ponderação fixados para 2010	Fatores de ponderação fixados para 2011	Fatores de ponderação fixados para 2012	Valor mínimo nacional para 2012
I – creche pública tempo integral	1,0	1,1	1,10	1,20	1,30	2.725,68
II – creche pública tempo parcial	0,80	0,8	0,80	0,80	0,80	1.677,34
III – creche conveniada tempo integral	0,95	9,5	1,10	1,10	1,10	2.306,35
IV – creche conveniada tempo parcial	0,80	8,0	0,80	0,80	0,80	1677,34
V – pré-escola tempo integral	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	2.725,68
VI – pré-escola tempo parcial	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	2.096,68
VII – anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	2.096,68
VIII – anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	2.411,18
IX – anos finais do ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	2.306,35
X – anos finais do ensino fundamental no campo	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20	2.516,02
XI – ensino fundamental	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	2.725,68

tempo integral						
XII – ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	2.516,02
XIII – ensino médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	2.725,68
XIV – ensino médio integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	2.725,68
XV – ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	2.725,68
XVI – educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	2.516,02
XVII – educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	2.516,02
XVIII – educação de jovens e adultos (EJA) com avaliação no processo	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	1677,34
XIX – EJA integrada à educação profissional no nível médio com avaliação no processo	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20	2.516,02

Fonte: Inep, 2012 (BRASIL, 2013a).

Concordamos com Martins (2009), que defende que as regras distributivas de uma federação cooperativa devem estar em estreita relação com as regras distributivas do financiamento educacional; assim, as regras de redistribuição dos recursos destinados à educação no âmbito de cada estado segundo as matrículas e as ponderações referentes às etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, devem expressar um equilíbrio federativo, com efetivo regime de colaboração na repartição de competências concorrentes. O autor reconhece que as ações dos envolvidos na gestão e financiamento das políticas públicas carecem de um processo de negociação permanente. Entretanto, a União tem papel importante de promover a equalização e a redistribuição, assumindo o papel de apoio técnico e financeiro aos entes subnacionais, visando corrigir as desigualdades de capacidade de gastos e de gestão das políticas públicas, em especial da educação. Aliás, toda política pública deve refletir o compromisso com o equilíbrio federativo.

Contudo, enquanto possibilidade de coadjuvante no equilíbrio federativo, a política de fundos é defendida e aceita como política pública educacional, em constante aprimoramento inerente ao desenho do Estado Democrático brasileiro.

2.2 Mapeamento da literatura

Foi realizado inicialmente um levantamento das principais pesquisas no campo em questão indexadas nos últimos 15 anos, com base nos descritores: *financiamento da educação no Brasil, Fundef, Fundeb, direito à educação, democratização da educação e efetividade escolar*.

Num primeiro momento, foi realizado levantamento nas referências bibliográficas das teses já lidas no campo de estudo em questão. Nelas foram encontrados trabalhos/publicações relevantes, tais como dissertações, teses, artigos, livros e capítulos de livros. Em seguida, procedeu-se a uma busca nas bases de dados da Fundação da Biblioteca Nacional, ANPED, ANPAE, Scielo, INEP e Capes. Foram, também, selecionados e lidos os resumos dos trabalhos que versavam efetivamente sobre as temáticas que se aproximavam dos descritores utilizados na busca promovida. Segue tabela ilustrando tal busca.

Tabela 1: Número de produções sobre os descritores de financiamento da educação, Fundef-b, direito à educação, democratização da educação e efetividade escolar.

	Teses/ Dissertações	Revista Educação e Sociedade	Revista Anpae	Cadernos de Pesquisa	Caderno Cedes	Anped	Inep	Livros	Outros	TOTAL
Financiamento da educação	7		4					9		20
Fundef/b	13	1			1		10	8	7	47
Direito à educação	4	1	1	3	1	3		5	2	20
Democratização da educação	2						1	4		05
Efetividade escolar								1	1	02
TOTAL	26	2	5	3	2	3	11	27	10	91

Fonte: A autora.

Percebe-se que, quando se busca, com base nos descritores, *financiamento da educação no Brasil*, ou *Fundef*, ou *Fundeb*, os trabalhos que são encontrados estão sempre associados a outras categorias de análise, tais como: municipalização, controle social, qualidade do ensino, valorização do magistério, financiamento do ensino superior, etc., mas a maioria dos trabalhos visa analisar o impacto do Fundef/Fundeb em um determinado município ou estado da federação brasileira. Além disso, obteve-se um considerável número de trabalhos (teses, dissertações e artigos) tratando do financiamento da educação no âmbito da relação entre público e privado como também no campo dos investimentos por meio dos empréstimos junto aos organismos multilaterais. Entretanto, optou-se por não selecionar esse material, haja vista que não serão abordados diretamente tais aspectos nesta tese.

Na busca pelo descritor *democratização da educação*, a maioria dos trabalhos obtidos versa sobre a democratização da gestão educacional tanto do sistema quanto das unidades escolares. Embora a análise da política educacional a partir da gestão seja uma perspectiva de análise bastante relevante, nesta pesquisa ela será incluída num conjunto de variáveis componentes da política de fundos. No banco de teses da Capes, foram encontradas apenas duas pesquisas que se aproximam mais da perspectiva de democratização da educação que almejamos, ou seja, focadas na análise da efetividade educacional: a primeira delas analisa as condições de acesso, eficiência, qualidade e democratização do ensino; e a outra investiga os custos indiretos do ensino médio, enquanto elemento de grande impacto na democratização do ensino.

Quanto ao descritor *direito à educação*, o conjunto das pesquisas em teses, principalmente, traz a garantia de direitos outros que não o da educação (vítima de violência doméstica, índios, saúde, etc.). Apenas artigos publicados recentemente foram encontrados, principalmente no periódico *Cadernos de Pesquisa*. Direito à educação de jovens e adultos, direito à educação no campo e à educação superior também foram contempladas nas pesquisas encontradas.

Na busca do descritor *efetividade escolar*, quase não foi encontrada produção científica nacional. Na base Scielo, apenas um artigo tratou da *eficiência escolar* num estudo comparado entre alguns países, e nenhuma tese ou dissertação foi encontrada nesse campo de pesquisa. Posteriormente, descobrimos uma revista *on-line* internacional com notória ênfase na eficiência e eficácia de sistemas educacionais de vários países. Trata-se da Reice – Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación –, publicação da Rinace – Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficácia Escolar. No *site* da Reice, é possível perceber que se trata de uma rede internacional, com o apoio da Unesco, composta por 23 países, constituída desde 2003 e que tem, desde então, produzido inúmeros artigos sobre eficiência e eficácia escolar de seus países membros, por meio de três publicações periódicas, guiadas pelas questões: o que faz uma aula, uma escola, um sistema educativo serem bons? Como melhorar o nível de equidade e qualidade dos três âmbitos? A princípio, percebemos que as produções possuem o viés de análise de 'escola eficaz' estadunidense, restando ainda empreender análise mais apurada.

Verificou-se, ainda, que além dos programas de pós-graduação em educação, os programas de pós-graduação em economia, sociologia, ciência política e direito também produziram e produzem pesquisas no campo do financiamento da educação no Brasil.

Inclusive, todas as teses lidas se utilizam de produção oriunda da ciência política, do direito, da economia e da sociologia para tecerem um entendimento ampliado do objeto em questão. Ademais, torna-se cada vez mais necessária a articulação com tais áreas de conhecimento rumo ao aprimoramento das pesquisas em políticas educacionais, necessidade essa sentida na elaboração desta tese.

Nota-se, nos eventos renomados na área, o número inferior de produção de pesquisas nas temáticas de pesquisa contempladas nesta revisão bibliográfica, sendo que o financiamento da educação em geral abarca um pouco mais de produção que os demais construtos buscados. Mesmo assim, não podemos considerar que já exista uma vasta produção, pois na 33ª Reunião da ANPED, em 2010, no GT05, apenas um trabalho foi apresentado abordando o financiamento da educação pelo Fundef. Nas edições anteriores, de 2000 a 2008, ou não foi contemplado nas comunicações orais, ou apareciam isoladamente.

Na ANPAE, na sua revista periódica (disponível *on-line* desde 2006), encontram-se mais produções no campo, havendo uma edição da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE), a número 2, de 2006, totalmente com publicações sobre o financiamento da educação. Nas demais revistas, têm-se um ou outro artigo, ou nenhuma publicação na área.

Constata-se que a pesquisa em financiamento da educação no Brasil toma corpo principalmente após a instituição legal da política de fundos, em 1996. Entretanto, nos periódicos renomados da área, sua *performance* começa a aparecer nos anos 2000, mas principalmente com a transição do Fundef pelo Fundeb.

Nesse contexto, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), amplia sua órbita de atuação no financiamento da educação pública no Brasil, sendo outra importante esfera de gestão da educação básica no Brasil. Entretanto, não há muitas pesquisas que foquem o FNDE, sendo a tese de Rosana Cruz precursora na produção acerca do financiamento da educação executada pela autarquia, destacando sua relevância na definição da política educacional brasileira. Por isso, a maioria das pesquisas encontradas versa por analisar a política de fundos – Fundef/Fundeb – relacionadas a outras temáticas, como ao controle social por meio dos conselhos de acompanhamento e ao controle do Fundef-b ou, mais recentemente, à valorização do magistério, por exemplo.

O conjunto de produções emanadas a partir desse período inicial, passados dez anos de vigência do Fundef e quatro de implantação do Fundeb, traz poucas, porém, relevantes projeções, que podem ser confirmadas em alguma medida e outras restam ser desmitificadas.

2.3 Avaliando a política de fundos

Apresentaremos, para continuar mapeando as pesquisas na área, as análises de autores não só pesquisadores na área como também militantes na luta pela garantia do direito à educação com padrões mínimos de qualidade. Para isso, utilizamos Arelaro (1999), Arelaro e Gil (2003), Pinto (1999), Davies (2001), Cury (2010) e Martins (2009).

Em artigo apresentado em 2003, no XXI Simpósio da ANPAE, Lisete Arelaro e Juca Gil apresentaram reflexões instigantes acerca do posicionamento frente à política de fundos. Como o próprio nome do artigo sugere (*Política de fundos: duas posições*), os autores têm posicionamentos divergentes em relação à defesa da política de fundos na redistribuição dos recursos destinados à educação no país. Entretanto, convergem na questão da necessidade de mais recursos para a educação e na defesa da política de vinculação, questão essa que consideram positiva na medida em que define prioridade nacional com a educação.

Juca Gil inicia os argumentos lembrando que, para ter a almejada escola unitária, é necessário um sistema educacional que articule o regime de colaboração entre os entes federados, tendo a União papel fundamental nesta articulação de assistência aos entes mais pobres, visando à eliminação das disparidades de gastos educacionais entre as regiões do país. Para ele, a União deve ficar na retaguarda dos entes federados mais pobres. Ele acredita na capacidade da política de fundo em diminuir as disparidades regionais e de criar forma diferente de redistribuição de recursos, com base em novo modelo de gestão educacional. Defende, inclusive, vida perene ao fundo. Faz projeções acerca do funcionamento do Fundef quanto ao perigo de ter uma lógica de distribuição de recursos *per capita* que induziria a uma 'caça aos alunos' pelos entes, no intuito de alocarem mais recursos para seus sistemas de ensino e quanto ao suposto abandono da educação infantil, da educação de jovens e adultos e da educação especial por parte dos municípios. Avalia também a primeira PEC do Fundeb e suas proposições, sendo que muitas delas não foram nem contempladas no texto aprovado que regulamenta o novo fundo, por exemplo, sua

vigência sem prazo definido ou a inclusão de 100% dos recursos vinculados constitucionalmente.

Por outro lado, Lisete Arelaro e Juca Gil apresentam o Sistema Único de Saúde (SUS), em comparação aos preceitos do fundo de universalização da educação fundamental, cujo atendimento ruim chegou à universalização por meio da privatização dos hospitais, em detrimento de um atendimento universal de qualidade, afirmando ser uma política social pobre para os pobres, assim como a política de fundos. Os autores lançam as críticas ao SUS e os aplicam igualmente à política de fundos, argumentando que "[...] mesmo como proposta radical de redistribuição de recursos financeiros públicos, não se conseguiu a desejável expansão e qualidade do atendimento em saúde" (ARELARO; GIL, 2003, p. 82).

Os autores avaliam que o Fundef não passou de estratégia do governo FHC em transferir responsabilidades para com a educação básica aos municípios e de manter ao custo mais baixo o maior atendimento possível, criticando o financiamento de escola pobre para crianças pobres. Corroboram, ainda, que "[...] nunca o governo Federal gastou, de forma tão competente, tão pouco no ensino fundamental [...]" (ARELARO; GIL, 2003, p. 83). Na avaliação de efeito do Fundef, afirmam que, após sua implantação, a expansão da educação infantil seria interrompida. Além disso, consideram a 'política de fundos' inconstitucional porque fere a autonomia dos entes federados, em especial a dos municípios, e engessa o gasto público com educação num valor mínimo que não garante a qualidade de seu atendimento.

Outro pesquisador que dissemina sua avaliação acerca do Fundef é José Marcelino de Rezende Pinto, no artigo *Um fundinho chamado 'fundão'*, publicado no livro organizado por Luiz Fernando Dourado (1999), no qual demonstra logo no título sua insatisfação com o montante de recursos que o fundo redistribuiu, sob a constatação de que o Fundef não traz recursos novos para a educação, apenas cria uma subvinculação dos recursos já existentes desde a promulgação da carta magna. Reconhece que o Fundef provoca efeito equalizador no interior de cada estado, na medida em que transfere recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres, denominando tal efeito de Robin Hood. Nicholas Davies (1999), por sua vez, é um dos primeiros pesquisadores a denunciar o descumprimento da União em seu papel de complementação dos recursos aos entes federados que não atingirem o valor mínimo definido nacionalmente.

Assim como Arelaro (1999) e Arelaro e Gil (2003), Pinto (1999, p. 92) denuncia o efeito do Fundef de indução à municipalização, apresentando preocupações referentes à sobrecarga orçamentária aos municípios, projetando consequências negativas para a qualidade do ensino, como a superlotação nas salas de aula e o pagamento de salários baixos, considerando que as redes municipais, em geral, apresentam os piores indicadores educacionais. Quanto a isso, infere que a municipalização foi imposta não como mecanismo de melhorar a qualidade do ensino, mas como forma de os estados economizarem recursos.

O efeito do Fundef mais salientado nas projeções dos autores é com relação à consequente redução dos gastos com a educação infantil por parte dos municípios e com a educação de jovens e adultos por parte dos estados e municípios. Por outro lado, projeta pontos positivos, tais como seu potencial de aumentar os salários dos professores da região nordeste e de aumentar a transparência nos gastos com ensino por meio dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

A pesquisa realizada por Paulo de Sena Martins (2009), em sua obra (*Fundeb, federalismo e regime de colaboração*), traz uma análise acerca da adoção da 'política de fundos' no país, tratando-a como inerente aos contornos do nosso Estado federado cooperativo. As características de nossa federação e suas possibilidades de aperfeiçoamento são constantemente imbricadas com a formulação e implantação da 'política de fundos', cujas origens remontam o período marcado pelo Movimento dos Pioneiros, mas somente adotada como política pública a partir dos anos de 1990.

Martins (2009) considera que as regras distributivas de uma federação cooperativa devem estar em estreita relação com as regras distributivas do financiamento educacional; assim, as regras de redistribuição dos recursos destinados à educação no âmbito de cada estado, segundo as matrículas e as ponderações referentes às etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, devem expressar um equilíbrio federativo, com efetivo regime de colaboração na repartição de competências concorrentes. Para ele, um Estado federado que se pretenda cooperativo deve buscar constantemente seu equilíbrio no sentido da conciliação das autonomias locais com os interesses nacionais. Entretanto, a União tem papel importante de promover a equalização e a redistribuição, assumindo o papel de apoio técnico e financeiro aos entes subnacionais, visando corrigir as desigualdades de capacidade de gastos e de gestão das políticas públicas, em especial da educação. Aliás, toda política pública deve refletir o compromisso com o equilíbrio federativo! Nesse

sentido, afirma categoricamente que a tradução do federalismo cooperativo nas políticas educacionais deve ser concretizada pela efetivação do regime de colaboração.

Considerada como "minirreforma tributária" pelo formulador da proposta, Barjas Negri, Martins (2009) também reconhece o potencial equitativo da política de fundos e a defende mediante seu aprimoramento *pari passu* com o pacto federativo. Assim, pondera que, apesar do contexto dos anos 90 estar tencionado à gestão gerencial, os fundos contábeis surgem como estratégia política para alcançar a equidade, viabilizar a autonomia federativa, consolidar o controle social e aprimorar o regime de colaboração.

O autor nos ajuda a compreender os referenciais cognitivos e os objetivos implícitos e explícitos em que os formuladores da política se embasaram no processo de negociação precedente da regulamentação e implantação da política de fundos. Em sua pesquisa, é possível perceber que os debates ocorridos no processo de tramitação das leis que regulamentaram o Fundef e o Fundeb apresentaram referenciais cognitivos diferentes. Muller (2011) explica que o referencial de uma política é expressão da visão de mundo dos atores envolvidos.

Elaborar uma política pública consiste inicialmente em construir uma representação, uma imagem da realidade sobre a qual queremos intervir. É em referência a esta imagem cognitiva que os atores organizam soluções e definem proposições de ação [...] (MULLER, 2011, p. 57).

As representações que orientaram a proposição do Fundef e que permearam os debates no seu processo de decisão foram em relação ao gasto-aluno baseado no orçamento disponível e no seu potencial de eficiência enquanto política pública, pois, na sua origem, os objetivos da política de fundo estão ligados ao contexto de reforma do Estado em busca de sua maior eficiência. Martins (2009), apresentando o processo de tramitação da PEC 233/95 (BRASIL, 1995a), evidencia os objetivos proclamados pelo formulador da política, Barjas Negri, de priorizar o ensino fundamental, de promover a equidade e a valorização do magistério, além de combater os desvios de verbas no âmbito dos entes federados.

Já nos debates ocorridos na ocasião de formulação do Fundeb, o referencial cognitivo e suas representações foram de outra ordem, mesmo porque os sujeitos envolvidos foram diversificados e contaram com o envolvimento de setores educacionais da sociedade civil. O referencial utilizado estava pautado em argumentos baseados nos efeitos detectados do Fundef na educação infantil, na educação de jovens e adultos, no ensino médio, na secundarização da questão da valorização do magistério e na

incapacidade do Fundef em promover a equidade e o padrão mínimo de qualidade. Nesse caso, o princípio da equidade, embora anunciado nas emendas constitucionais que regulamentaram a política de fundos, não foi capaz de interferir nas disparidades regionais e estaduais. Os mecanismos previstos na legislação vigente para superar as enormes desigualdades interestaduais denunciadas são a efetivação da complementação da União aos estados que não atingem o gasto-aluno mínimo e a operacionalização do regime de colaboração, cujas estratégias e vontade política para sua completa efetivação ainda não estão evidenciadas.

Essa questão das disparidades regionais apareceu na tramitação da PEC do Fundef, justificando inclusive sua criação. Entretanto, o discurso dos propositores da política era de que não faltariam recursos, mas haveria má repartição destes face às responsabilidades. Ou seja, o executivo entendia que seria um problema não de escassez, mas de gestão, em consonância com a diretriz gerencialista do governo. Ela foi retomada nas discussões realizadas durante a tramitação da PEC 415 (BRASIL, 2005), que iniciou o debate acerca do Fundeb, mas não interferiu na modificação da estrutura da política de fundos que promove redistribuição de uma parte dos recursos que devem ser destinados à educação no interior de cada estado e não entre os estados. Nesse sentido, os limites evidenciados quanto à incapacidade da política de fundos em promover a equidade interestadual não foi superada na segunda versão da política de fundos.

Outro limite quanto à equidade foi a comprovada prioridade do fundo, em sua primeira formulação, para uma determinada etapa da educação básica. Mas, em sabendo dos objetivos da política, é possível captar a prioridade ao ensino fundamental como uma decisão de governo, cujo papel é de cumprir o dispositivo constitucional de garantir o ensino obrigatório. Nesse sentido, o Fundef teria sido, conforme Martins (2009), a principal medida para "traduzir" esta prioridade. Podemos considerar que, ao menos no âmbito da normatização, esse limite de priorização na etapa fundamental da educação básica foi superado na regulamentação do Fundeb, por ele abarcar todas as etapas e modalidades desse nível educacional. Resta-nos detectar, analisando seu processo de implantação, em que medida o acesso às outras etapas de ensino tem sido democratizado, contribuindo na busca pela equidade.

Outro referencial cognitivo presente no processo de formulação da política de fundos foi o de garantir um padrão de qualidade e criar um custo-aluno-qualidade. Embora negligenciado no processo de implantação da política, foi objeto de debate nas audiências

públicas realizadas pela comissão especial da PEC 233/95 (BRASIL, 1995a) e pela comissão da educação na câmara, durante a formulação do Fundef, e nas audiências públicas realizadas pela comissão especial da PEC 415/05 (BRASIL, 2005), durante a formulação do Fundeb. Optou-se por uma fixação mínima de custo nacional cuja definição de gasto-aluno se destaca em detrimento da definição de custo aluno-qualidade, que se orientaria pelos padrões de qualidade e não de disponibilidade orçamentária, como ocorre no momento, o que denuncia o vínculo da política de fundos com a acepção gerencial de eficiência na ação pública, mesmo com a passagem do Fundef ao Fundeb.

Além de descrever criticamente o processo de tramitação e negociação das leis que regulamentaram os fundos, promove também uma avaliação da política de fundos adotada no país, apresentando outras pesquisas⁴¹ sobre o financiamento da educação que convergem quanto à ideia de o Fundef ter repercutido na autonomia e no equilíbrio federativo por ser uma política pública com competência compartilhada, conforme modelo federativo cooperativo previsto na Constituição brasileira. Tal repercussão incide num reordenamento federativo dos recursos destinados à educação e no surgimento de novas relações entre os entes federados. Por outro lado, outras pesquisas apresentadas pelo autor ponderam que o Fundef atingiu perigosamente a autonomia dos entes federados, pois contribuiu para esvaziar o poder de os estados e municípios decidirem em comum acordo os rumos da educação escolar de seus sistemas de ensino.

Os efeitos do Fundef e as análises impulsionadas pelo seu funcionamento foram ressaltados no processo de tramitação do Fundeb na câmara, cujo diferencial em relação ao processo de tramitação do Fundef foi quanto à participação qualificada dos movimentos sociais em tal processo. Nesse sentido, apresenta-nos os temas que mais apareceram nos debates, como a inclusão das creches, a fixação da regulamentação do piso salarial nacional, a não utilização do salário-educação como fonte da complementação da União, o valor aluno-ano com vistas à garantia do padrão mínimo de qualidade e a participação da União – por meio de sua complementação aos entes subnacionais – na promoção da

⁴¹ Martins (2009), citando estudos de Menezes Filho e Pazello, destaca que os recursos do Fundef impactaram diretamente na proficiência das escolas municipais do Norte e do Nordeste. O autor observa, em estudos de Mendes (2001 apud MARTINS, 2009, p. 141), que o Fundef produziu impacto positivo em relação ao aumento no grau de escolaridade dos professores, na duração de turnos das aulas e na redução do atraso escolar. Outra pesquisa abordada pelo autor foi a de Sobreira e Campos (2008 apud MARTINS, 2009, p. 141), que encontraram relação positiva entre as notas do Sistema Nacional de Avaliação (SAEB), entre 1997 e 2003, e o gasto por aluno/ano, entre outras variáveis. Registraram, ainda, que um aumento de 0,15% nos gastos anuais por aluno no Fundef aumenta em 1% a nota média nos exames do Saeb.

equidade e do regime de colaboração. Considera que houve relativo aperfeiçoamento do primeiro fundo em relação ao segundo, tanto no processo de sua elaboração quanto nas regras incorporadas vertentes à busca pela equidade e pelo controle social.

Se tomarmos a ciência política como 'óculos' de análise da política de fundos, tal obra se enquadra tanto na análise da principal política pública para a gestão e financiamento da educação brasileira, mais especificamente na abordagem neoinstitucionalista histórica, quanto se propõe a analisar seu processo de discussão, tomada de decisão e conseqüente formulação, mais do que a análise de seus efeitos produzidos durante e após sua implantação. Embora na obra encontremos pesquisas analisando os resultados e efeitos gerados pelo Fundef após seus dez anos de funcionamento, principalmente no terceiro capítulo, a ênfase de esforços analíticos recai na avaliação do processo de formulação, tramitação e aprovação das leis que regulamentaram a política de fundos, explicitando seus avanços e retrocessos inerentes aos contornos do nosso Estado federado. Contudo, enquanto possibilidade de coadjuvante no equilíbrio federativo, tal política é defendida e aceita pelo autor como política pública educacional em constante aprimoramento inerente ao desenho do Estado democrático brasileiro.

Para Cury (2010), o Fundeb tomará maior vigor se for regulamentado o regime de colaboração proclamado na CF no art. 23. Ele menciona ainda a Emenda Constitucional 59/2009 (BRASIL, 2009), que instala a obrigatoriedade dos 4 aos 17 anos de idade até 2016, o que implicará, para sua efetivação, na articulação do Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e na definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de sua implementação em vista dos valores e finalidades da educação.

Portanto, mais do que aprimorar a intervenção dos entes federados e o mecanismo de fundos, é urgente o aumento de aporte financeiro para a garantia do direito à educação em seus aspectos quantitativos e qualitativos.

Cury (2010) faz um balanço quanto à execução do Fundef. Para ele, a implementação do Fundef (1996-2006) foi uma estratégia de gestão do financiamento da educação que implicava uma cooperação intergovernamental financeira e de recorte federativo, tendo como objetivo maior o acesso universal ao ensino fundamental. Configurou uma coparticipação entre os entes federados, especialmente estados e municípios, tendo como regra a subvinculação e a distribuição das competências. Constata que obtiveram efeitos expressivos na região Norte e Nordeste, tendendo a universalizar o acesso (CURY, 2010, p. 161).

Para ele, o fundo só não rendeu mais em termos de redução das disparidades regionais porque a União não cumpriu sua parte, legalmente expressa, de complementação ao fundo. Além disso, deixou de fora os outros níveis de ensino e as modalidades. Também as exigências de planos de carreira, obrigatórios, não se fizeram presentes na grande municipalização havida. Entretanto, a experiência do Fundef revela a possibilidade de um pacto federativo com um desenho de fato cooperativo e uma descentralização harmônica (CURY, 2010, p. 162).

3 ESCOLA EFICAZ, EFETIVIDADE EDUCACIONAL E JUSTIÇA SOCIAL

O campo de pesquisa em educação que analisa a efetividade escolar e a busca por sua eficiência e eficácia se iniciou nos Estados Unidos e Inglaterra, sendo disseminado mundo afora, por meio de redes e da governança transnacional, como receituário para a política educacional dos demais Estados nacionais. As sociedades norte-americana e inglesa se mobilizaram nos anos de 1950 e 1960 em prol de sua reestruturação, na tentativa de superar as desigualdades sociais e econômicas e de instaurar a igualdade de chances. É nesse contexto que se problematiza o efeito da escola na busca pela igualdade de chances e em que emanam várias pesquisas encomendadas pelo governo para mensurar tal efeito e se configura uma noção de escola eficaz pautada na igualdade de resultados. Tal noção vem sendo adotada na condução de políticas públicas de redes internacionais cada vez mais influentes nas políticas educacionais dos Estados nacionais, como a OCDE, a UE e a Unesco, legitimando uma 'política da evidência'.

Neste capítulo, esboçaremos inicialmente uma evolução histórica das pesquisas em efetividade escolar, abarcando também as noções de efeito-escola e escola eficaz, pois tais noções foram construídas historicamente e compõem a evolução do conceito de efetividade escolar. Discorreremos também sobre algumas pesquisas⁴², para, dessa forma, chegar à discussão atual que rodeia a noção pretendida de efetividade educacional (EE). Assim, busca-se uma mutação/evolução do conceito de *efetividade escolar* para o de *efetividade educacional*, numa tentativa de englobar na sua definição fatores processuais, associados a uma interpretação contextualizada não só da instituição escolar, incluindo também a análise da efetividade nos programas, ações e políticas de governo voltados aos sistemas educacionais peculiares. Além disso, considerando que as despesas em educação estiveram e estão sempre presentes na redefinição do papel do Estado frente às políticas públicas, entendemos que o Fundeb, principal política de distribuição de recursos para a educação no Estado brasileiro, assume função decisiva, embora não restrita, de promotor da efetividade educacional via universalização da educação básica e, conseqüentemente, da justiça social.

⁴² Os autores utilizados neste capítulo foram: Figueiredo e Figueiredo (1986), Figueiredo (1997), Calero (2002), Demeuse et al. (2005), Sander (2007), Brooke e Soares (2008), Zanten (2008), Normand (2011).

3.1 Efetividade Escolar: história e perspectivas

Romuald Normand (2011), mestre de conferência na Escola Normal Superior de Lyon-França, publicou relevante trabalho no qual aborda a questão da eficácia da escola numa perspectiva histórica e comparativa com base na abordagem da sociologia política. Nele se encontram elementos de análise para as políticas públicas educacionais tanto no âmbito da *policy* – na constituição de instrumentos de medida das desigualdades – quanto no âmbito da *politics* – na fabricação e difusão das ideias que influenciaram o processo de decisão governamental. A escolha do autor por tal epistemologia política é justificada por ele pelo fato de que as questões de medida não podem ser separadas das questões morais e políticas (NORMAND, 2011, p. 6).

Seu livro analisa os diversos campos de construção da medida em educação e a forma como são definidos os instrumentos e configurações das comunidades epistemológicas. Nesse sentido, esclarece que a investigação da melhoria da qualidade da população constituiu um dos objetivos maiores do Estado-providência. O pós-guerra colocou a questão demográfica no centro de esforço de reconstrução, enquanto que as preocupações nasciam sobre a capacidade do Estado em manter uma taxa de natalidade compatível com as necessidades de desenvolvimento econômico e social. No curso dos anos de 1960, a medida das desigualdades foi instituída sob o trato de uma sociologia da educação, continuando o trabalho dos demógrafos que deslegitimaram os expertises da psicologia de medida mental. (NORMAND, 2011, p. 11).

Nesse contexto, a escola passou a ser considerada lugar de renovação das gerações, e a educação se tornou questão das proposições de reformas. Para os mais progressistas da época, ela encarna a esperança de uma sociedade mais justa, onde os talentos serão recompensados pelo mérito, o que viabilizou a condição de uma democratização do ensino secundário e a esperança da mobilidade social aos alunos dos meios populares. A difusão do modelo compreensivo na Inglaterra e a adoção de programas compensatórios nos EUA constituíram os tempos fortes desses governos de uma educação pautada na igualdade de chances.

Tal episódio foi de curta duração porque nos dois países os partidários da Nova Direita contestaram fortemente essa abordagem igualitarista e os governos neoconservadores reorientaram as políticas de educação no contexto de crise econômica dos anos 1970, obrigando o Estado a reduzir as despesas públicas. Romperam, contudo,

com as políticas de crescimento da reserva de talentos e da democratização do ensino e concederam considerável peso à eficácia escolar, edificando uma medida⁴³ das desigualdades na educação, sobre a qual os responsáveis políticos estimaram que os estabelecimentos escolares pudessem fazer a diferença na redução das desigualdades de resultados entre os alunos. Nesse sentido, a igualdade de resultados tendeu a suplantar a igualdade de acesso e de tratamento como princípio superior comum no debate público. O autor explica que a igualdade de resultado concerne à filosofia política de equidade, sendo prioridade das reformas em educação empreendidas pelos neoconservadores a partir dos anos de 1970.

Todavia, para explicar a reviravolta epistemológica da medida em educação, ou seja, da passagem das políticas educacionais pautadas na busca de igualdade de chances para as políticas em busca da igualdade de resultados consubstanciada no paradigma de escola eficaz, será preciso compreender as orientações das políticas educativas americana e inglesa, afetadas pela crise econômica mundial.

3.1.1 A constituição da escola eficaz nos Estados Unidos da América

Nos EUA, a intervenção do governo federal na educação foi o evento maior do pós-guerra. Isso se explica de início pelo curso da superioridade científica e tecnológica se opondo aos soviéticos durante a guerra fria. Essa nova política respondeu igualmente ao problema de manter a prosperidade econômica e de dividir os benefícios com os mais pobres, na promoção de uma educação para todos. Tais condições sociais e econômicas contribuíram com o lançamento de programas de redução das desigualdades entre os alunos. Enquanto isso, os pesquisadores operaram uma ruptura com a ortodoxia psicométrica, na qual valorizaram o investimento em capital humano e criaram novas formas de avaliação do sucesso escolar.

⁴³ A medida das desigualdades em educação se deve tanto aos psicólogos quanto aos sociólogos. Foi a psicometria que procurou de início estabelecer as correlações entre uma medida de inteligência e o sucesso escolar, considerando que as lacunas entre os alunos refletiam as diferenças de atitudes inatas. Em seguida, os pesquisadores progressistas, portanto os sociólogos, mostraram que os jovens mais talentosos pertencentes às classes populares não eram reconhecidos conforme seu mérito. Pouco a pouco, impõe-se a ideia de que a seleção precoce dos alunos e a diversificação em fileiras em função das capacidades mentais não eram o melhor meio de utilizar os recursos do sistema educativo. (NORMAND, 2011, p. 13).

A investigação Coleman (1964-1966) constitui o ponto de partida dessa reorientação das políticas educativas, as quais são apoiadas sobre os trabalhos de pesquisa consagrados à escola eficaz. Ela se origina do desenvolvimento de pesquisas sociológicas, em 1940, pelo Comitê de Desenvolvimento Humano (com o apoio da Fundação Rockefeller), medindo as relações entre o sucesso escolar e o *status* socioeconômico dos alunos. Progressivamente, difunde-se a ideia de que o sucesso não depende somente do equipamento hereditário da pessoa, mas de uma familiaridade com a prova, de sua motivação e de certo número de símbolos culturais.

No início dos anos 1950, o governo americano, alertado pelo lançamento do Spoutnik russo, decide que o sistema educativo deve produzir mais cientistas e engenheiros. Em 1954, cria uma comissão federal, a qual financia uma grande pesquisa sobre os recursos humanos. Wolfle, que presidiu o comitê, defendeu que é preciso utilizar mais eficazmente as reservas intelectuais da nação americana e formar *experts* e técnicos para fazer face às mudanças tecnológicas. Os trabalhos da comissão se debruçaram sobre o projeto de pesquisa, denominado Talento (1958), do Instituto de Americano para a Pesquisa, que visou determinar os fatores de sucesso escolar dos alunos escolarizados no ensino secundário (*high schools*). Nesse contexto, o discurso de Schultz (1961), em conferência dada à Associação Americana de Economia, suscita entusiasmo, correspondendo ao clima intelectual e político do momento, pois a teoria do capital humano confirma as teorias do funcionalismo tecnológico hegemônico, defendendo o uso da eficácia dos recursos humanos, a eliminação do desperdício e uma concepção mais liberal de igualdade de chances (NORMAND, 2011).

Foi nesse contexto que a reserva de talentos e o investimento em capital humano se tornaram os dois eixos fundamentais da política americana, justificando uma expansão do ensino secundário e superior. Tal orientação foi largamente retomada em escala internacional, notadamente pela OCDE.

No fim dos anos 1950, os EUA tomam consciência dos problemas de pobreza e de segregação nas escolas urbanas e as decisões políticas não foram insensíveis, principalmente nos governos democratas de Kennedy e Johnson (1961-1969). É nessa conjuntura política que Tyler e Gardner foram contatados por Keppel, então Comissário do Escritório de Educação, para conceber um programa de extensão da estatística para encorajar o progresso da educação nos EUA. Em 1963, tais *experts* apresentaram em conferência a pretensão de avaliar os níveis de conhecimento dos alunos, utilizando seus

resultados agregados em amostras de população, a partir de testes para diferentes etapas de escolaridade. Em 1964, numa segunda conferência, apresentam objetivos mais precisos do sistema de avaliação que se origina, no qual os testes cobririam os principais domínios do currículo e as avaliações serviriam para diagnosticar as forças e as fraquezas do sistema educativo americano. Nesse sentido, entre 1964 e 1968, ocorre fervoroso debate nesse domínio, culminando na criação do Comitê Exploratório para Avaliar o Progresso da Educação (NORMAND, 2011, p. 20). Os instrumentos de avaliação de competência dos alunos no campo das ciências, cidadania e escrita, ocupa, em seguida, um lugar importante na política federal americana e na calibragem das comparações internacionais de resultados.

Em 1965, foi destinado investimento significativo para o ensino elementar e secundário, a fim de lutar contra a segregação e promover a igualdade de chances, sendo lançados dois principais programas: o Title 1, que fornecia uma educação compensatória para os desfavorecidos; e o programa Head Start, para melhorar as condições de escolarização. Para saber se os objetivos desses programas haviam sido atingidos, Keppel confia a missão de avaliação a Mood, matemático recrutado para tomar a direção do Centro Nacional para as Estatísticas em Educação. Mood demanda a Coleman para dirigir uma investigação com 645 mil alunos por meio de prova estandardizada em leitura, matemática, competências verbais e não verbais.

De acordo com Normand (2011), a principal conclusão da investigação imersa no relatório Coleman estipula que a qualidade das escolas, associada aos recursos e aos equipamentos, não tinha efeito sobre os resultados dos alunos testados e que a igualdade de condições de escolarização não conduz necessariamente a uma igualdade de resultados. Entretanto, antes mesmo da publicação do relatório, Dyer e Solomon, da Educational Testing Service, estimaram os problemas da análise de Coleman: subavaliação do efeito dos estabelecimentos sobre o sucesso, erro na comparação entre as variáveis, desconsideração da visível desvantagem dos alunos negros, além da desconsideração das diferenças entre estabelecimentos (NORMAND, 2011, p. 21). Todavia, as pesquisas sobre escola eficaz foram desenvolvidas em seguida do relatório Coleman (1966) e das avaliações negativas acerca dos programas Title 1 e Head Start. Assim, o conjunto de pesquisas se centrou nos estabelecimentos excepcionais em termos de sucesso ou, ainda, na ligação de causalidade entre *input* e *output*. (NORMAND, 2011, p. 23).

Brooke e Soares (2008) também apontam importante análise acerca do relatório Coleman. Para eles, a pesquisa mostrou pelo menos duas questões relevantes no surgimento da pesquisa sobre efeito-escola. Primeiro quanto à utilização do resultado da pesquisa como receituário para subsidiar programas emergenciais compensatórios na política pública educacional norte-americana. E, segundo, quanto à disseminação da crença de que o impacto que a escola tinha nos resultados escolares dos estudantes era menor do que supunha a sociedade americana. Os autores salientam as principais descobertas decorrentes do relatório Coleman que repercutiu mundo afora:

As escolas são similares no efeito que elas exercem no desempenho de seus alunos, quando o background socioeconômico é levado em consideração. [...] Entretanto, quando esses fatores são controlados estatisticamente, parece que as diferenças entre as escolas são responsáveis somente por uma pequena fração das diferenças no desempenho dos alunos [...] O desempenho de alunos de grupos de minorias depende mais da escola que eles frequentam do que o desempenho dos alunos do grupo da maioria. [...] Isto indica que é para os alunos menos favorecidos que melhorias na qualidade da escola irão fazer maior diferença no desempenho (BROOKE; SOARES, 2008, p. 29-30).

Nesse sentido, os autores explicitam que os resultados da pesquisa disseminados por influência do relatório Coleman projetaram uma visão pessimista sobre a escola, tendo seus resultados apropriados pelos governos que os utilizaram imediata e mecanicamente na geração de políticas públicas compensatórias, o que gerou muitas críticas e instigou a pesquisa na área, instalando uma polêmica acerca do que seria uma escola eficaz, pois, de um lado, os governos adotam uma perspectiva prescritiva em torno da pesquisa realizada, disseminando a ideia de que as lições recebidas de escolas eficazes poderiam influenciar outras escolas, além de implantar diversos programas de educação compensatória com base em análise e conclusões precipitadas dos dados e, de outro lado, o relatório recebeu críticas pela comunidade acadêmica, afirmando que o estudo apresentava erros no tratamento dos dados, nos métodos, nos procedimentos estatísticos, nas respostas apresentadas (acusavam os resultados de serem "quase racistas") e na participação seletiva das escolas. Normand (2011) explica esse movimento de disputa entre conservadores e progressistas na busca pela igualdade de chances *versus* igualdade de resultados.

Vejamos alguns pesquisadores do contexto, apresentados detalhadamente na obra de Brooke e Soares (2008). Segundo Madaus, Airasian e Kelleghan (2008), os problemas no método estatístico empregado levou a respostas/resultados questionáveis. Entretanto, o

relatório apresentava tamanha riqueza de dados, que outros pesquisadores⁴⁴ empreenderam reanálises posteriores.

O aspecto pioneiro do estudo foi o de tentar "discernir possíveis relações" entre as características das escolas e o desempenho alcançado pelos diferentes grupos de alunos. Essas relações constituem o cerne do debate sociológico sobre o papel da escola e sua influência na formação de uma sociedade mais igualitária (BROOKE; SOARES, 2008, p. 113).

Assim, os autores esclarecem que Madaus, Airasian e Kelleghan (1980)⁴⁵ foram uns dos primeiros pesquisadores a denunciar que as variáveis de *status* e de *processo* estavam ausentes nas pesquisas anteriores. Os autores afirmam que "[...] pela complexidade da educação escolar, pode-se esperar que ocorra uma interação entre variáveis de dentro e fora da escola e entre variáveis tradicionalmente consideradas como de status e de processo" (MADAUS; AIRASIAN; KELLEGHAN, 2008 apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 114). Nesse sentido, muitos críticos argumentaram, naquele contexto, acerca da necessidade de focar as pesquisas subsequentes nas interações e processos ocasionados na educação escolar, para, com isso, potencializar a análise da relação entre os insumos escolares e o desempenho dos alunos. Além disso, defenderam o aprimoramento das análises sobre o efeito-escola e/ou escola eficaz, qual seja a seleção e agrupamento de variáveis que apreenda uma variedade de fatores que se inter-relacionam, referentes a *insumos, processos e status*. Assim, chegam à conclusão de que os resultados das pesquisas anteriores que detectaram que variáveis de insumo escolar ou de programa governamental têm pouco efeito no desempenho dos alunos em testes padronizados, contudo não significa que tais variáveis não sejam importantes para atingir outros resultados.

O ponto crítico é que a validade ou importância de certos insumos escolares ou de programas não deve ser determinada numa base absoluta, mas em relação àquela medida do resultado escolar que eles forem usados para prever (MADAUS; AIRASIAN; KELLEGHAN, 1980 apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 115).

Assim, a seleção de variáveis no procedimento metodológico se torna um elemento fundamental numa análise que seja capaz de apreender a complexidade da educação

⁴⁴ Jenck (1972), Smith (1972), Mayeske et al. (1972, 1973), Madaus, Airasian e Kelleghan (1980).

⁴⁵ MADAUS, G. F; AIRASIAN, P. W; KELLEGHAN, T. *School effectiveness: a reassessment of the evidence*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1980. Tradução deste artigo no capítulo 4 do livro: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

escolar de modo geral e, em particular, o objeto de pesquisa em evidência. Entretanto, os autores afirmam que o conhecimento anterior sobre o fenômeno investigado irá nortear a seleção das variáveis⁴⁶: "[...] O tipo de conhecimento que pode guiar a seleção de variáveis pode vir de várias fontes: resultados de pesquisas anteriores; deduções de uma teoria; ou a existência de uma sabedoria convencional dominante". (MADAUS; AIRASIAN; KELLEGHAN, 1980 apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 121).

Todavia, como se trata da dimensão metodológica da análise de cunho também quantitativo, o tratamento estatístico ganhou relevância e adquiriu aperfeiçoamento. Nas análises empreendidas em efeito-escola e/ou escola eficaz, o tratamento estatístico vem se desenvolvendo na busca de apreender cada vez mais os determinantes materiais e imateriais inerentes ao processo de educação escolar em instituições distintas entre si.

Os métodos de agregação de dados, que se relacionam à interpretação do significado das variáveis de insumo, podem dar melhores resultados por buscar uma interpretação de conjunto dos fatores materiais associados ao efeito-escola. Assim, a agregação de dados deve ser utilizada em estudos da eficácia de escolas e programas, já que escolas e programas são agregações de professores e alunos, e as salas de aula são agregações de pessoas e processos (BURSTEIN, 1976 apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 124). Entretanto, é preciso ter clareza de que a unidade de agregação adotada pode ter implicações tanto para a validade do construto das medidas de insumo, quanto para as inferências subsequentes realizadas sobre a eficácia escolar ou do programa governamental analisado (MADAUS; AIRASIAN; KELLEGHAN, 1980 apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 125).

Os resultados da pesquisa em eficácia escolar de Madaus e colegas sugerem pelo menos dois fatores: o primeiro é que as relações entre os insumos e as variáveis de resultado são complexas; o segundo sugere que as variáveis escolares parecem afetar o desempenho escolar, independentemente de como são medidas, sendo aquelas que captam os processos da escola, mais do que aquelas que refletem variáveis de *status*, como tamanho ou instalações físicas (MADAUS; AIRASIAN; KELLEGHAN, 1980 apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 136). Nesta visão, o processo pelo qual as pessoas interagem com seu ambiente é mais relevante do que as características físicas do ambiente,

⁴⁶ Conjunto de variáveis pode ser agrupado como referente a família de alunos, corpo discente, professores, currículos e instalações físicas escolares. A classificação inicial é baseada na semelhança entre as variáveis (MADAUS; AIRASIAN; KELLEGHAN, 1980 apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 126).

apesar de se esperar uma interação entre as possíveis variáveis de instalações físicas e do corpo docente.

Do ponto de vista da *policy*, todo esse processo de construção e evolução da estatística aplicada na mensuração da igualdade educacional tratou de um passo à frente na produção de instrumentos de medida em educação e na evolução do paradigma da escola eficaz. Apesar da contribuição das denúncias de Madaus e colegas quanto às falhas metodológicas no relatório Coleman e a necessidade de aprimoramento nas pesquisas sobre efeito-escola, Normand (2011) chama a atenção para a dimensão política de análise, afirmando que a metodologia das estatísticas sobre as desigualdades educacionais repousa sobre uma separação estrita entre a construção dos dados, de uma parte, seu tratamento e interpretação, de outra, o que implicou numa divisão do trabalho entre '*experts*' e '*usagers*'. Para ele, quanto à função da estatística *politics*, pode ser considerada como importante instrumento de governo que serviu por muito tempo para classificar, selecionar, certificar a população escolar, para satisfazer os objetivos de reprodução da elite social e de boa inserção de mão de obra na divisão internacional do trabalho.

A partir dos anos 1970, Normand (2011) elucida que a preocupação dos políticos recaiu em racionalizar as despesas da educação face à crise econômica mundial. Mesmo se os pesquisadores continuaram a medir as desigualdades de sucesso, seus instrumentos foram utilizados para superar os custos gerados pela expansão do ensino e avaliar a rentabilidade dos programas engajados até então. Assim, a questão da eficácia dos recursos públicos colocados a serviço da organização escolar se tornou prioridade.

Os conservadores criaram os *Think Tanks*⁴⁷ para conduzir o combate intelectual contra as políticas de igualdade de chances e reforçar sua retórica em favor da escolha da escola e da elevação de *standarts*. Assim, conforme Normand (2011, p. 57), os dados de pesquisa sobre eficácia da escola foram muitas vezes manipulados para legitimar uma determinada ação política.

Em 1966, Jencks, em *The Public Interest*, demonstra adesão aos pensamentos de Friedman e defende o plano de desenvolvimento dos cheques educativos nas escolas

⁴⁷ Em linhas gerais, os *Think Tanks* são grupos de interesse de cunho conservador, que se constituem em organizações ou instituições, a fim de produzir e difundir conhecimentos e assuntos estratégicos com vistas a influenciar transformações sociais, políticas, econômicas e/ou científicas. Nos EUA, especificamente nos anos de 1980, eles contribuíram para defender a escolha da escola, para identificar os melhores pesquisadores para produzir os resultados conforme as teses conservadoras e para financiar colóquios e congressos difundindo as ideias de Friedman e de Hayek.

americanas, adotados pelo governo neoliberal subsequente. Moynihan, então Conselheiro do Presidente da República, apoiado na produção de Jencks, afirma que as despesas em educação não tiveram uma influência decisiva no sucesso escolar. "Para eles, não se trata de suprimir as barreiras sociais e raciais, mas de operar uma melhor repartição do sucesso entre brancos e negros. A demanda de igualdade não concerne ao acesso à educação, mas na igualdade de resultados entre as duas comunidades" (NORMAND, 2011, p. 58).

Nessa mesma perspectiva, Bell, nomeado Secretário de Estado da Educação no governo Reagan, acreditava que a igualdade perante a lei e/ou ao acesso universal aos serviços escolares não poderiam ser garantidos. Refletindo sobre uma 'justa meritocracia', ele defendeu que alguns objetivos de um igualitarismo rígido e ideológico podem entrar em conflito com o uso racional das competências. Os neoconservadores, como Bell, queriam, contudo, reabilitar o mérito contra as pretensões de igualitarismo. Normand (2011) descreve que tal movimento de substituição do princípio do mérito em detrimento ao de igualdade foi conduzido por três grandes grupos nos anos de 1980. A direita radical e reacionária, a direita religiosa e os neoconservadores. O primeiro grupo defendia a descentralização do sistema educativo, a redução das despesas públicas em educação e o estímulo à concorrência entre os estabelecimentos escolares. O segundo grupo considerava a escola pública perigosa para a igreja, por fragmentar as estruturas morais da família e da igreja, além de defender o ensino religioso cristão nas escolas. E o terceiro grupo, que dominou as políticas educativas nos anos de 1980 nos governos de Reagan e Bush, não apenas defendeu como também implantou a escolha de escolas pelas famílias, acreditando que tal medida se constituía em garantia democrática. Nessas condições, "[...] em organizando a educação como um mercado, foi possível suprimir o monopólio da educação pública e de restaurar a chance dos alunos das minorias étnicas" (NORMAND, 2011, p. 60).

Muitas pesquisas nacionais e internacionais foram financiadas pelos governos neoconservadores do contexto, entre eles o relatório *A Nation at Risk*, de 1983, que afirma, dentre outras questões, que a perda de competitividade dos EUA decorreu do declínio da educação, da inadequação dos programas escolares e da incompetência dos professores. Tal relatório se tornou base de comparação da eficácia e da qualidade dos sistemas educativos em escala internacional, principalmente pela OCDE e pela Unesco. Nesse sentido, o argumento segundo o qual o sucesso dos alunos caiu drasticamente foi utilizado como crítica ao sistema educativo americano e como justificativa para as reformas

subsequentes. Seus dados foram largamente aceitos sem quaisquer reflexões, além de serem deformados em favor da ideologia neoliberal americana. Normand (2011, p. 62) esclarece que as críticas neoconservadoras eram empobrecidas de reflexões e houve a manipulação das grandes investigações, apoiando-se em resultados voluntaristas tendenciosos e em análises simplistas que sustentaram a redefinição da conjuntura política orientada em termos de custo-eficácia e da escola eficaz nos programas educacionais. Assim, recompôs-se o papel do Estado, que se converteu aos princípios do *New Management Public* e à obrigação de resultados.

É nesse contexto que os estudos do efeito-escola se ampliam no paradigma de escola eficaz, acoplando os conceitos de eficiência e eficácia diferenciando-os quanto à dimensão quantitativa e qualitativa, ou seja, o primeiro conceito versa para a análise dos custos e investimentos realizados, e o segundo versa para a medida da qualidade das instituições escolares. Tais conceituações sustentaram e sustentam muitas políticas públicas educacionais implantadas a partir de 1980.

Enquanto a eficiência do sistema é medida pelo custo dos seus resultados e representa um cálculo econômico para estabelecer se os produtos correspondem aos investimentos realizados, a eficácia tem a ver com a qualidade das instituições escolares. Portanto, a eficácia não é uma relação entre o produto por unidade de investimento, mas sim a capacidade das escolas de produzirem efetivamente os resultados que a sociedade espera delas (MADAUS; AIRASIAN; KELLEGHAN, 1980 apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 20).

Esse contexto levou a uma definição de eficácia que a enxergou muito mais como atributo da escola e não do sistema como um todo, gerando políticas públicas, de cunho gerencialista, emergenciais e compensatórios. Contudo, desde 1980, a adoção das noções de eficácia e eficiência sustenta a dicotomia entre qualidade e quantidade, persistente até os dias atuais sob a influência das redes transnacionais.

3.1.2 A constituição da escola eficaz na Inglaterra

Normand (2011) explica que a psicometria inglesa, ciência oficial desde 1920, foi criticada nos anos 1950 por militantes progressistas, sindicatos e membros do partido trabalhista. Eles defendiam a escola compreensiva no mesmo contexto em que se desenvolve o Estado-providência, o que abre a via para uma democratização crescente do

ensino secundário e uma renovação dos métodos pedagógicos na escola primária. Assim, as formas e as modalidades de seleção escolar constituíram uma questão decisiva na emergência de um novo modelo educativo inglês.

A pesquisa em educação, dominada pela medida mental e pela concepção de métodos de inteligência, foi duramente questionada. Seus opositores afirmavam que o teste de QI é um critério arbitrário e que a medida de inteligência não leva em conta o meio ambiente, defendendo a escolha de um mecanismo eficaz de seleção que sirva à justiça social e à eficácia econômica. Além disso, acreditavam que a escola deve favorecer a mobilidade social reduzindo o desperdício e promovendo uma sociedade mais igualitária. Essa reflexão reforçou o movimento em favor da expansão do ensino superior (NORMAND, 2011, p. 27-28).

Ao longo dos anos 1960, muitas comissões de pesquisa foram instituídas para defender o ensino obrigatório e a articulação entre o primário e o secundário. Militantes e professores progressistas se mobilizaram para lutar pela escola compreensiva. Foi a partir dessa efervescência pedagógica que foi criada a Comissão Plowden, que comandou muitas pesquisas sobre a escola primária antes de produzir seu relatório em 1967. Este estabeleceu uma série de recomendações, classificadas por ordem de prioridade, como a necessidade de aumentar em 25% as despesas para esse nível de ensino, por exemplo.

Brooke e Soares (2008) descrevem, sob outro viés de análise, os resultados e repercussões da pesquisa oriunda da comissão, encomendada pelo governo britânico, o denominado Relatório Plowden⁴⁸ (1967). Esclarecem que, influenciado por uma visão humanista da educação, no relatório constava a defesa de que as escolas eram a solução certa para os problemas dos hipercentros das grandes cidades, mas que precisavam ser diferentes frente a alunos desprivilegiados, no sentido de serem melhores e mais caras, ou seja, "[...] a favor da desigualdade no tratamento de desiguais por meio de serviços educacionais excepcionais" (BROOKE; SOARES, 2008, p. 19). Nesse relatório, que pesquisou 107 escolas primárias britânicas, se chega, *grosso modo*, aos seguintes resultados: 1) alunos de família menores têm um desempenho, em geral, melhor do que aqueles de famílias maiores; 2) quanto mais alto o grupo socioeconômico, mais os pais e as

⁴⁸ Children and their primary schools: a report of the central advisory council for education (London): Department of Education and Science. Her Majesty's Stationary Office, 1967. Tradução do capítulo 3 do relatório no capítulo 5 do livro: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

mães compareciam aos dias de visita, *shows* e reuniões de pais e mestres, e mais eles conversavam com o diretor e professores sobre o desenvolvimento de seus filhos; 3) as atitudes dos pais podem ser influenciadas pelo desempenho de seus filhos na escola e pelos contatos que os pais têm com a escola; 4) a ocupação, condições materiais e educação dos pais explicam apenas cerca de um quarto das variações em atitudes, deixando três quartos sem explicação; 5) concluem, assim, que os efeitos da família superam em muito os da escola (BROOKE; SOARES, 2008, p. 69-83).

A publicação do relatório encoraja os partidários de uma profunda reforma das práticas pedagógicas. Em seguida, o modelo inglês de escola compreensiva inspira outros países, principalmente os EUA, e constitui uma referência pelos organismos internacionais para prescrição de uma reforma política eminente.

Brooke e Soares (2008) detalham trabalho de Bowles e Gintis⁴⁹, que fornece explicação para a incapacidade do sistema educacional em promover a igualdade social. O principal argumento dos autores crítico-reprodutivistas seria a incoerência entre os objetivos democráticos atribuídos à escola, principalmente de promover a igualdade social, e o sistema econômico vigente, que é profundamente antidemocrático. Nesse sentido, para eles, a educação tem sido, ao mesmo tempo, algo feito em favor dos pobres e para controlar os pobres.

Na sua visão o que a escola produz e reproduz é uma força de trabalho estratificada, que não incorpora os elementos da integração e do desenvolvimento pessoal, mas sim as diferenças necessárias para a manutenção das relações sociais desiguais da produção (BROOKE; SOARES, 2008, p. 81).

Para eles, a função do sistema escolar era de acomodar os trabalhadores ao rápido desenvolvimento da ordem capitalista. A partir de seus estudos, apresentaram resultados que deflagram o papel da escola na estratificação social. As principais conclusões a que chegaram foram: 1) o número de anos de escolarização de um indivíduo está fortemente associado ao *status* socioeconômico de seus pais; 2) que crianças de famílias menos abastadas são, ao mesmo tempo, menos propensas a terminarem o ensino médio e mais propensas a frequentarem faculdades comunitárias baratas, que duram apenas dois anos, ao

⁴⁹ BOWLES, S; GINTIS, H. *Schooling in capitalist America: Educacional Reform and the Contradictions of economic life*. London/Henley: Routledge & Kegan Paul, 1976. Tradução deste artigo no capítulo 7 do livro: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

invés dos programas de bacharelado, que duram quatro anos, isso quando e se eles conseguem chegar ao nível universitário; 3) crianças cujos pais possuem alta escolaridade têm êxito maior, com uma grande margem de diferença, em relação às crianças cujos pais possuem menor escolaridade (BOWLES; GINTIS, 1976 apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 92-93).

Outro aspecto que chamou atenção nas conclusões de Bowles e Gintis foi com relação à afirmação de que o retorno econômico advindo do programa de educação compensatória em geral é baixo. Tão baixo que na maioria dos casos estudados, uma transferência direta de renda para o pobre teria alcançado uma igualdade maior do que os programas em questão. Tais constatações deveriam, num primeiro momento, ser objeto de discussão e reanálise contextualizada e, num segundo momento, ser a base para definição de políticas, planos e programas governamentais para que torne cada vez mais eficiente e eficaz o gasto público e o provimento do serviço público do Estado democrático de direito no qual estamos inseridos.

Apesar do pessimismo difundido sobre a questão do impacto que as escolas poderiam ter no desenvolvimento dos alunos, havia divergências de análises, quando, de um lado, existiam defensores de fatores hereditários como principais determinantes (JENSEN, 1969), por outro, estudiosos que afirmavam que era a influência da família (COLEMAN et al., 1966; PLOWDEN, 1967), e, por outro ainda, os sociólogos (BOWLES; GINTIS, 1976) atribuíram as raízes da desigualdade educacional à estrutura política e econômica da sociedade em si. (RUTTER et al. apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 144).

Entretanto, nos anos de 1970, torna-se hegemônico o primado da escola eficaz na Inglaterra. Trata-se, conforme Normand (2011), de uma contrarrevolução conservadora, desencadeada pelo Partido Conservador que produziu uma nova retórica crítica acerca da democratização da escola e que defendia a promoção da escolha das escolas e da concorrência entre os estabelecimentos de ensino.

Várias publicações disseminaram tal primado, como as de Raymond (1976), Woodroff (1978), Rutter et al. (1979), os relatórios Auld e Bennett (1976) produzidos pelo novo governo conservador, além das publicações dos *Black Papers*, redigidos pelos universitários adeptos à direita. Todas essas publicações contribuíram para nutrir a crítica à escola compreensiva e à educação pública e para disseminar a recomendação de valorização da 'obrigação por resultados'. Era um contexto de crise econômica, portanto de

restrições orçamentárias, o que coaduna com o conceito de escola eficaz, no qual o argumento de que o investimento em educação não faz a diferença, mas o efeito centrado nos estabelecimentos, nas salas de aula e nos alunos se entrecruzam. Nesse contexto, o papel do Estado é reformulado pelo Partido Conservador, que elabora um programa para a educação, apoiado nos trabalhos de economistas como Hayek e Friedman, visando, sobretudo, minar os fundamentos do Estado-providência.

Uma das principais providências do programa inspirado no neoliberalismo foi a promoção dos cheques educativos (*vouchers*), a partir de 1979, logo após a eleição de Thatcher, considerando que tal medida aumentaria os *standarts*, incitando as más escolas públicas a obter melhores resultados, por meio da imitação dos estabelecimentos mais atrativos. Tais ações, segundo os neoliberais, tornariam os estabelecimentos mais independentes, tendo os governos negociado diretamente com os estabelecimentos de ensino, inclusive com financiamento direto, com vistas a atingir a meta de melhorar seu nível de *performance*, optando por uma autonomia que corria por fora das autoridades locais (NORMAND, 2011, p. 55-56).

3.1.3 A repercussão do paradigma da escola eficaz nos anos de 1980

A descrição da emergência e do desenvolvimento de uma aritmética política nos EUA e na Inglaterra, fornecida por Normand (2011), de um lado, e a descrição detalhada da origem das perspectivas e instrumentos de medida, fornecidas por Brooke e Soares (2008), de outro lado, foram extremamente esclarecedoras.

A medida das desigualdades, nos moldes como foi formulada pela sociologia e economia da educação, se inscreveram, conforme Normand (2011), numa relativa continuidade da psicometria, forjando seus principais instrumentos, mesmo que a tese hereditarista tenha sido abandonada em proveito de uma concepção progressista da democratização escolar. Essa formulação explica também uma nova forma de intervenção do Estado preocupado com a demografia e com a adaptação de mão de obra para a crescente economia. A constituição de uma reserva de talentos e do investimento em capital humano constituíram questões políticas importantes que incidiram na expansão do ensino secundário e superior, bem como no movimento em favor da diminuição das desigualdades de acesso.

Entretanto, foram questionadas, por políticas subsequentes, com base em justificativas pautadas na pressão orçamentária, em avaliações negativas das políticas compensatórias e em pesquisas sobre a eficácia da escola. As críticas se pautaram no argumento de que as políticas igualitaristas geraram um crescimento da burocracia e que os alunos desfavorecidos não tiveram melhores resultados apesar do aumento de investimentos no setor educacional. Tais argumentos foram utilizados na reforma das políticas educacionais dos anos de 1980, articuladas e disseminadas por meio das redes transnacionais. Tal reforma converteu para a busca da elevação dos *standarts* de sucesso dos alunos, da livre escolha de escolas pelos pais, da obrigação de resultados ou de eficácia pelos professores e escolas.

No curso desse período, investiu-se em novos instrumentos de medida concernentes à mobilidade social, ao rendimento na educação, na avaliação dos conhecimentos escolares e no modelo *input-output*. Esses instrumentos foram adotados pelos políticos nos sistemas educativos com o intuito de melhorar a eficácia e a qualidade da educação. Nesse contexto, ocorre a gênese e os saberes metrológicos e de instrumentos de medida dos alunos, no qual os quadros de análise e as metodologias foram transportados de uma comunidade científica à comunidade condutora das políticas educativas (NORMAND, 2011, p. 32, 73).

Conforme Brooke e Soares (2008), se, nas análises dos relatórios Coleman (EUA) e Plowden (Inglaterra), foram confirmadas algumas crenças e negadas outras, na década de 80, houve um passo à frente nas pesquisas sobre o efeito-escola. A partir de então, as pesquisas na área destacaram a necessidade de aprimorar os métodos e tratamento estatístico, ressaltando: 1) a importância de escolher medidas de desempenho que reflitam aspectos reais da realidade escolar; 2) a necessidade de conceituar a escola como uma organização social; 3) incorporar à pesquisa os meios de observar as diferenças nos processos sociais entre as escolas; 4) aderir à agregação de dados e seleção de variáveis de insumos, de *status* e de processos; e 5) transcender a análise do espaço escolar para o curso de uma determinada ação governamental.

A crença de que "a escola não faz diferença" foi pouco a pouco desconstruída pelos pesquisadores subsequentes à publicação dos relatórios americano e britânico, como Rutter, Maughan, Mortimore, Ouston e Smith (1979), mostrando que "[...] as escolas realmente têm grande influência no desenvolvimento dos alunos e, com certeza, faz diferença a escola que elas frequentam" (apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 142-143). Assim, ocorre um movimento de superação de uma crença pessimista da escola para outra

vertente da escola eficaz, responsabilizando unicamente a performance da instituição escolar e de seus professores, sendo totalmente responsabilizados pela qualidade do ensino.

Contudo, nos anos de 1980, a evolução dos estudos em eficácia escolar tornou os processos de análise mais sofisticados, incluindo o estudo das diferenças contextuais, de eficácia do professor, das relações interpessoais, do desempenho longitudinal dos estudantes e dos processos de educação. Entretanto, as raízes economicistas permanecem presentes nos referenciais das políticas públicas educacionais, sob a forte utilização dos conceitos de eficiência e eficácia, repaginando a teoria do capital humano ao contexto de reforma neoliberal.

Ainda no nível da escola, a pesquisa em eficácia recaiu sobre o arranjo organizacional, o planejamento educacional, o uso de metodologias multinível, a ligação entre o nível da escola e os outros níveis fora da escola, os fatores no nível da sala de aula e da escola, a interface entre a escola e a sala de aula, as medidas de resultados sociais ou afetivos, o nível instrucional como determinante no impacto em nível de escola, entre outros recortes possíveis de pesquisa no âmbito restrito à instituição escolar. Reynold e Teddlie (2000) observaram em suas pesquisas no nível da escola que as definições e medidas de variáveis não têm sido capazes de apreender todos os fatores que possam ter efeito nos resultados escolares. Afirmam, ainda, que "[...] a adoção de uma perspectiva micropolítica tem sido bem negligenciada dentro da pesquisa da eficácia escolar" (apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 327).

Rutter et al. (2000) também apontam em suas pesquisas a necessidade de visualizar a escola de forma mais ampla e complexa e de adotar, nas pesquisas sobre efeito-escola, uma percepção das características das escolas enquanto instituições sociais e, conseqüentemente, o aprimoramento metodológico.

Podemos concluir que os resultados carregam a forte implicação de que as escolas podem fazer muito para fomentar bom comportamento e desempenho e que, mesmo em áreas não privilegiadas, as escolas podem ser uma força positiva (apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 251).

Tudo isso contribuiu para que as pesquisas acerca do efeito-escola evoluíssem, no sentido de serem baseadas em variáveis de *processos e status* escolares, além de utilizarem variáveis de *insumos* e procedimentos estatísticos que sejam capazes de agregar variáveis

relevantes aos modos de funcionamento da instituição escolar como um todo, abarcando todos os elementos que a compõem.

Gray (1995 apud BROOKE; SOARES, 2008) distingue dois tipos de efeitos da escola: um se refere ao efeito global da frequência a uma determinada escola gerado pelos alunos e outros fatores, e o outro diz respeito aos efeitos devidos às políticas e práticas escolares.

O nível de desempenho de uma escola em qualquer medida de resultado depende de vários fatores. Depende não somente das políticas e práticas da escola, mas também das características do background dos alunos que ingressam na escola, e ainda fatores sociais e econômicos que fogem ao controle dos professores e administradores (WILLMS, 1992 apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 263).

Notemos que as pesquisas, embora tenham avançado, quanto aos métodos de análises, à melhor seleção e composição de variáveis, à imersão cada vez maior de fatores processuais e contextuais nas análises, ainda assim, os estudos se concentram na unidade escola. Além disso, mesmo havendo o reconhecimento da necessidade de análises mais amplas e abrangentes da escola, a dimensão política de análise vem se solidificando em estreita relação com o contexto globalizado, por meio de comparações internacionais entre sistemas de ensino dos Estados nacionais pelos organismos multinacionais, reproduzindo o modelo britânico de que os 'piores' sistemas devem copiar os 'melhores', em termos de resultados. Falta, contudo, ampliar a análise para o âmbito das políticas públicas para conhecer os efeitos nos sistemas de ensino a partir de um programa ou política governamental, considerando os objetivos regulamentados e legitimados nos Estados democráticos, buscando a constante melhoria do serviço público na perspectiva da justiça social.

Além disso, percebem-se nitidamente os germens de crenças hegemônicas a partir de tais estudos e que precisam ser superados, dadas suas limitações já denunciadas em pesquisas posteriores ao relatório Coleman e anteriores à nossa. Por exemplo, as crenças de que a educação é o caminho para superar a pobreza e de que o aumento de recursos nas escolas não tem nenhuma importância no desempenho estudantil se originam das pesquisas empreendidas nesse contexto. Entretanto, considerando a complexidade das instituições e dos sistemas escolares, a ausência de análises que ultrapassem a instituição escolar analisada isoladamente, os diversos contextos em que se processam ações educativas e os

erros nos procedimentos estatísticos e metodológicos, tais crenças merecem ser questionadas e reanalisadas.

Entretanto, a reforma empreendida a partir dessas críticas versaram para uma reformulação do paradigma da escola eficaz, ao invés de sua superação, evidenciando em escala internacional as noções de eficiência e eficácia, que, mesmo sendo fortemente influenciadas, pela metodologia utilizada por Coleman e pelas pesquisas subsequentes, foram ressignificadas e associadas à noção de *input-output*, que sugere uma conexão direta e linear entre insumos e resultados, sendo altamente convergentes aos mecanismos neoliberais de gestão da educação. Tal associação, segundo Madaus, Airasian e Kelleghan (1980), gera uma imagem da escola como produtora automática dos resultados (apud BROOKE; SOARES, 2008).

Instala-se, contudo, a 'obrigação de resultados' (*accountability*), que se define pela obrigação dos atores da educação em buscar sua eficácia ou sua *performance*, impondo-se como o novo modo de regulação dos sistemas educativos. Os efeitos desse novo contexto recaem na necessidade do Estado em produzir informações detalhadas sobre o sucesso de escolas e utilizar seus dados para fixar os objetivos dos professores, avaliar seus resultados e melhorar o modo de avaliação e controle. De acordo com esse novo regime, a gestão da educação se converte também aos princípios do *New Management Public*.

3.1.4 Os princípios e procedimentos da escola eficaz em escala internacional nos anos de 1990 e 2000

A partir dos anos de 1990, a governança supranacional ganha força e incide diretamente na condução global de políticas públicas e, em especial, nas políticas educacionais. Os trabalhos estatísticos conduzidos pela OCDE constituíram e constituem a arquitetura dos novos indicadores internacionais e de referenciais comuns para as políticas educacionais dos Estados nacionais, em constante mutação e evolução. Tendo como doutrina oficial a teoria do capital humano, os organismos internacionais construíram procedimentos apoiados na identificação de variáveis de contexto, de *input*, de *output* e de processo, por meio de modelos econométricos sofisticados. Ligando a qualidade com a medida de *performance* nos sistemas educacionais, tais técnicas de análise consagraram o desenvolvimento de procedimentos de *benchmarking*, ou seja, de elaboração de *standarts* de estabelecimentos de ensino e de sistemas educativos em escala nacional e internacional.

Pautada na perspectiva economicista, a reforma da educação empreendida nesse contexto versou pelo uso eficiente dos recursos, de estímulo à *performance* num ambiente descentralizado, na introdução de uma lógica de concorrência entre estabelecimentos escolares, na adoção de um sistema de remuneração dos professores por mérito e na promoção da escolha das escolas e dos cheques educativos (*vouchers*) (NORMAND, 2011, p. 105). Trata-se, a nosso ver, da evolução do paradigma de escola eficaz, adaptado ao contexto de redefinição do papel do Estado frente às ações públicas, da constituição da governança nos âmbitos transnacionais e nacionais associada à da adoção da doutrina neoliberal nos governos. É nesse contexto que as noções de eficiência e eficácia se transportam definitivamente e vorazmente da ciência econômica para a educação, dicotomizando quantidade e qualidade, dando nova roupagem à teoria do capital humano e sustentando os novos referenciais norteadores das reformas das políticas educacionais desse contexto.

Sander (2007) ressalta o enfoque dado à racionalidade econômica e à produtividade operacional na gestão das políticas públicas. A combinação desses dois paradigmas mais o neoliberalismo forma a 'face' do paradigma de eficiência e eficácia escolar constituído nos últimos anos.

Nesse sentido, a acomodação da noção de escola eficaz ao neoliberalismo trouxe uma ampla disseminação, por meio de acordos multilaterais, de que, para melhorar a qualidade do ensino, precisa melhorar a gestão e não o montante de recursos, sugerindo, assim, que o problema se reduz à má gestão dos recursos e não à escassez deles. Tal premissa originária do contexto explicitado nos subitens anteriores carece de reflexão e questionamento frente a realidades distintas.

Para ilustrar os pressupostos mercantis e gerencialistas inerentes ao conceito de efetividade-eficiência-eficácia escolar amplamente disseminados nos anos de 1990 e 2000, analisamos uma publicação da Unesco, que ilustra os ideais da reforma da política educacional empreendida a partir dos anos de 1990 no mundo e, em especial, na América Latina. Ela é composta de artigos de especialistas em economia da educação que participaram do seminário internacional em Buenos Aires (2002) organizado pela Unesco, com o propósito de discutir a equidade e eficácia no financiamento da educação na América Latina, apresentando os principais pilares das reformas empreendidas na política educacional desse continente. Disseminam-se as estratégias economicistas na gestão de políticas sociais, especialmente educacionais, defendendo competitividade, descentralização e diversificação da oferta educacional. Tais estratégias não estão alheias à

concepção de educação e da atuação do Estado na sua oferta; nesse sentido, para os adeptos a esse enfoque, o entendimento é de que a escola é um bem privado fornecido pelo Estado.

Conforme Morduchowicz (2002), os estudos que conectam unilateralmente a educação escolarizada com o crescimento econômico empregam as mesmas ferramentas que vinham sendo aplicadas nas análises de funções de produção. "Uma função de produção é uma relação matemática que descreve como os recursos podem ser transformados em produtos" (MORDUCHOWICZ, 2002, p. 108). Aplicada à educação, a função de produção compreende a análise da relação existente entre os insumos escolares e os resultados educacionais. Notemos que tal perspectiva guarda relação tanto com a teoria do capital humano quanto com a noção de escola eficaz de Coleman que imprime como sua medida de análise a relação linear *input-output*.

O autor destaca que a diferença entre a noção de eficiência mercantil e a eficiência social diz respeito aos *meios e processos* utilizados para chegar aos resultados desejados e regulamentados acerca do provimento do serviço educacional. Nos processos convergentes à eficácia mercantil, "[...] a ordem natural é dada pelo mercado, e as ações do Estado são necessárias só para corrigir as eventuais distorções provocadas pelo setor privado" (MORDUCHOWICZ, 2002, p. 110).

Segundo ele, a busca de uma relação ótima entre os objetivos enunciados e os resultados gerados pela máquina pública na acepção da esfera privada-empresarial-mercantil, deve ser perseguida por meio de mecanismos competitivos, de premiação e de incentivos individuais. Tais mecanismos são justificados pela crítica ao Estado ineficiente e se alinham à contenção dos gastos educacionais e à introdução de outras estratégias de mercado que promovam o aumento da produtividade no setor. Nesta perspectiva, diversos autores classificam a educação como um bem semipúblico, misto ou quase-público (VAN GENDT, 1980; CULLIS; JONES, 1998; VANDERBERGHE, 1999 apud MORDUCHOWICZ, 2002, p. 107).

Calero (2002) traz, em suas reflexões, a crença de que qualidade gera perda de eficiência, estabelecendo uma relação negativa entre gasto e eficiência. Ele afirma que frente à situação de excelência que melhore os níveis de equidade ocorre automaticamente a perda da eficiência e que "para alcançar maiores níveis de equidade, é preciso renunciar a um certo nível de eficiência" (CALERO, 2002, p. 158).

Se, de um lado, discordamos do autor quanto ao conceito de eficácia, por outro lado, concordamos que são necessários custos destinados a implantar uma ação redistributiva, sendo fundamental no caso de projetar a equidade do serviço educacional, investimento proporcional à pretensão projetada. É nesse último aspecto que se encontra o real sentido de eficiência, ou seja, se tomarmos o sentido etimológico de eficiência como a qualidade de um processo com plenos resultados, não está embutida a estratégia de redução de gastos, mas trata-se, no nosso entendimento, de uma ressignificação do conceito num contexto de contenção de despesas públicas, de redefinição do papel do Estado e de adaptação do paradigma de escola eficaz ao atual contexto.

Morduchowicz (2002) argumenta que o paradigma econômico que tem enredado a noção de eficiência tem denunciado as "falhas burocráticas" do Estado, centrando sua atenção nos incentivos e na responsabilização da instituição escola por seus méritos. Nesse sentido, entende que o Estado só deve entrar em ação nas políticas públicas quando a iniciativa privada apresentar as suas lacunas.

Adota, contudo, estratégias privatistas, como os incentivos organizacionais e individuais. Nessa perspectiva, estimula-se no setor público a descentralização, a ênfase no desempenho, a competição, a vinculação da renda aos resultados e a adoção de bônus com base num sistema de avaliação, pois tais estratégias permitem escolhas mais eficientes. "Trata-se de arranjos institucionais intermediários entre o Estado e o mercado, que combinam o princípio de financiamento público [...] com os enfoques que promovem a competição entre escolas, e a livre escolha" (MORDUCHOWICZ, 2002, p. 120).

Calero (2002) corrobora que para melhorar a eficiência e a equidade simultaneamente e propõe intervenções públicas canalizadas no *financiamento*, na *regulação* e na *produção* de seus serviços. Trata-se da imersão da noção de eficiência nos mecanismos de gestão dos sistemas de ensino, interpretadas, principalmente, como otimização de recursos associados ao aumento de produtividade. Isso na educação se daria da seguinte forma: o *financiamento* se daria por meio de sistema de bolsas a grupos desfavorecidos, de programas de educação profissional, do financiamento de centros de educação pré-escolar e uma regulação mais intensiva contra a 'seleção de riscos'. Isso, na acepção economicista, gera eficiência. A *regulação* se daria por meio de sistemas de avaliação e a '*produção*', por meio da ênfase no desempenho e resultados das instituições escolares.

Uma perspectiva baseada em pressupostos mais realistas, nos quais não se dá como certa a existência de um ponto de partida de máxima eficiência, permite a busca de intervenções públicas que melhorem simultaneamente a eficiência e a equidade. A aplicação dessa perspectiva no terreno da educação é factível e útil: ao imaginar uma situação 'inicial' desprovida de intervenção pública, aparece uma diversidade de problemas de eficiência, relativos especialmente à falta de aproveitamento dos efeitos externos positivos da educação e a questão relativas à informação (Calero e Bonal, 1999), pelas quais o *output* educacional seria diferente ao ótimo social, tanto em quantidade, quanto em qualidade. Nesse contexto, algumas intervenções públicas (que se podem canalizar através da regulação, do financiamento, da produção de serviços ou de uma combinação destes três campos de intervenção) podem melhorar a eficiência e a equidade simultaneamente (CALERO, 2002, p. 159).

Assim, para melhorar a eficiência, a gestão pública deve se apoiar nos mecanismos de regulação, de financiamento (subvencionado) e de produção de seus serviços. Para isso, apresenta diferentes dimensões da eficiência em educação, são elas: 1) *eficiência da alocação*: estabelece uma relação entre os insumos empregados no processo e os objetivos finais da intervenção; 2) *eficiência produtiva*: quando se obtém a máxima quantidade de *output* com uma quantidade determinada de insumos; 3) *eficácia*: mede o grau de consecução dos objetivos de uma intervenção com *outputs* determinados.

As medidas sugeridas pelo autor, como se pode observar, versam para a incorporação de elementos mercantis com capacidade de escolha, diversificação da oferta com a presença de centros públicos e privados que possa oferecer produtos diferenciados e que concorram entre si para conseguir a matrícula dos usuários. De um lado, os objetivos anunciados são plausíveis, por considerar a necessidade de acesso da população a uma educação de qualidade com vistas à equidade; por outro, as estratégias propostas eivadas na perspectiva de *quase-mercado* são altamente excludentes e meritocráticas, portanto, incapazes de atingir os objetivos anunciados.

Assim como Calero (2002), McEwan (2002) entende que a eficiência no financiamento da educação deve ser buscada pelos métodos de mercado inseridos nas políticas públicas. Defende também a adoção do *quase-mercado* em educação, no qual a competição na oferta é efetuada por meio de vagas subvencionadas que se constitui num instrumento concorrencial de distribuição de matrícula na educação básica. Assim, o financiamento acompanha a demanda, sendo a demanda o elemento mais relevante desta fórmula, como o sistema de acordos *charters* no qual os governos financiam centros privados, por exemplo. "Trata-se de uma escola sustentada com fundos públicos, mas com

administração privada. Funciona sob contrato com o Estado, mas é liberada, muitas vezes, das regulações que costumam ser válidas para as escolas públicas" (MCEWAN, 2002, p. 191).

As possibilidades para melhoria da eficácia, nessa perspectiva, se tornam hegemônicas nos anos de 1990 e 2000, no qual os Estados Nacionais implementaram⁵⁰, em suas reformas políticas, uma gestão da educação pautada no sistema de bolsas e em vales educacionais, salvaguardando, com isso, a concorrência e a competitividade entre as instituições de ensino.

O sistema de bolsas deve, conforme McEwan (2002), adotar critérios de renda familiar e/ou os resultados acadêmicos dos estudantes. Já os vales educacionais, também conhecidos como bônus ou cheques escolares (*vouchers*), que os pais apresentam na escola de sua preferência, pública ou privada, "[...] permitem que o financiamento acompanhe a demanda [...] ficando a sobrevivência desses centros em mãos das escolhas dos demandantes". Eles são baseados em critérios de: a) liberdade de escolha, b) eficiência, c) equidade e d) coesão social.

Trata-se de sistemas em que o financiamento se dirige para os centros (públicos ou privados) escolhidos pelos usuários. Os dois sistemas mais utilizados para dirigir fundos públicos que 'sigam' as decisões dos usuários são, de um lado, o financiamento mediante fórmulas que incorporem a quantidade de demanda atraída pelos centros escolares e, de outro, os vales educacionais ou *vouchers* (CALERO, 2002, p. 156).

Outro mecanismo que se coloca como possibilidade de melhoria da eficiência educacional se refere ao sistema de informação que deve incluir avaliações acadêmicas. Todavia, para Calero (2002), a informação sobre as peculiaridades das instituições de ensino devem ser publicizadas para atrair 'clientes' e avaliadas por um órgão regulador que distribua publicamente essas informações.

Outra questão destacada pelo autor é a adoção de uma gestão descentralizada nas instituições, norteadada pela noção de eficiência mercantil, qual seja, a de "cumprir os objetivos de diferenciação dos produtos e de internalização dos benefícios e perdas gerados pelo processo de produção" (CALERO, 2002, p. 157).

⁵⁰ Na América Latina, o Chile foi o país que aderiu indiscriminadamente tais mecanismos de gestão mercantis.

No paradigma mercantil, a gestão descentralizada responsabiliza a instituição por seus resultados e perde a visão de sistema no qual tais instituições se organizam na máquina pública. Para isso, a teoria do capital humano contribui para reforçar seu caráter meritocrático e economicista quando atribui à educação um caráter utilitarista frente às demandas produtivas e desconsidera a diversidade de dimensões formativas no ser humano, que nos Estados democráticos se constitui direito fundamental de todos os cidadãos e que deveria ser inerente à função social da escola na sociedade.

A análise das taxas de retorno do investimento educacional é realizada por meio da aplicação da análise custo/benefício no terreno educacional, sendo, portanto, uma análise de eficiência fortemente enraizada na teoria do capital humano. Evidencia-se, contudo, que existe uma relação linear e causal entre a produtividade e a qualificação dos trabalhadores. Nesta perspectiva, a demanda educacional condiciona o acesso dos trabalhadores ao posto de trabalho aos seus níveis de qualificação. "A educação não aporta nada à produtividade dos indivíduos, mas que unicamente 'filtra' os indivíduos mais produtivos" (BLAUG, 1976 apud CALERO, 2002, p. 164).

A análise custo/eficiência tem como principal diferença em relação à análise custo/benefício o processo de valorização de benefícios: enquanto na análise custo/benefício todos os benefícios se monetarizam e se agregam em um único valor, a análise custo/eficácia utiliza indicadores de eficácia não monetarizados. Tanto os custos como os valores não monetarizados do indicador de eficácia são descontados com o objetivo de obter um valor atualizado. Os custos considerados na análise custo/eficácia são, também, a totalidade dos custos sociais (CALERO, 2002, p. 166).

Calero afirma ainda que "[...] o processo 'insumos-processo-outputs-resultados' proporciona uma possível ordenação da informação sobre o sistema de ensino com o objetivo de avaliar diferentes aspectos do sistema" (CALERO, 2002, p. 168). Sua abordagem se sustenta, assim, no conceito de educação como um processo produtivo que transforma input/insumos (tempo dos estudantes, tempo dos professores, bens e equipamentos, instalações etc.) em outputs/resultados (rendimento acadêmico, número de licenciados por número de habitantes etc.). Tais indicadores precisam ser analisados pautados em pressupostos mais amplos que considere a contextualização e inter-relação entre as variáveis selecionadas e, além disso, adote procedimentos metodológicos que sejam capazes de traduzir tal complexidade e que supere relações causais e conclusões simplistas.

Por outro lado, podemos concordar com Calero (2002) em pelo menos dois aspectos no que concerne à análise de uma política pública no setor da educação:

- 1) A consideração de que a análise custo/eficácia pode, desde que associada a outros indicadores, possibilitar um tratamento multidimensional dos benefícios do programa ou política em questão. Assim, é possível utilizar uma bateria de indicadores de eficácia que levam em conta os diversos objetivos do programa e uma ponderação de cada um deles no resultado final.
- 2) Os indicadores selecionados podem ser utilizados para avaliar o grau de cumprimento dos objetivos de um programa educacional e podem também clarificar a natureza dos resultados desejados por tal programa.

Para isso, a nosso ver, será preciso superar a relação negativa entre gasto e eficiência. Sander (2007) apresenta reflexão relevante que contribui na busca por tal superação. Para ele é possível associar a eficácia ao alcance dos objetivos educacionais enunciados e a eficiência ao seu grau de cumprimento efetivo, no que diz respeito ao interesse coletivo. Para tanto, o autor defende a adoção da efetividade política à gestão educacional, "[...] segundo o qual a administração responde pelos seus atos em função das políticas e prioridades estabelecidas pelos participantes da comunidade" (SANDER, 2007, p. 80). Nesse sentido, a dicotomia entre eficiência/quantidade *versus* eficácia/qualidade seria superada e sua adoção integrada seria congruente aos objetivos educacionais legitimados no Estado de direito e não subservientes aos interesses econômicos, mas aos interesses e necessidades sociais.

Entretanto, é notória a hegemonia do referencial global dos organismos internacionais na definição das políticas públicas. As redes transnacionais definem agendas, disseminam indicadores, estabelecem comparações entre as políticas nacionais, os sistemas de ensino, entre outras ações articuladas. Contudo, Normand (2011) esclarece que os paradigmas da teoria do capital humano e de escola eficaz constituem, no contexto atual, à epistemologia que preside e orienta a construção de uma nova arquitetura estatística no domínio da educação e de formação. Ele elucida também que os *experts* internacionais se organizam em 'colégios invisíveis' (NORMAND, 2011, p. 96), ou seja, se organizam em redes, que religam os *experts* de diferentes países, alguns mais ativos que outros, formando um colégio que determina a produção de um referencial comum, como bem ilustra a obra da Unesco que apresentamos acima. Eles são porta-vozes que exprimem o referencial global em nome de outros *experts* e dos representantes de diferentes

instâncias internacionais que atuam também na mobilização de recursos e de conhecimentos. Além disso, mantêm um quadro de conhecimentos aplicados, nunca estabilizados, cumulativos e em constante evolução. A produção de conhecimento é multilocal: ele se distribui nas universidades, nos centros de pesquisa, nas agências governamentais, nos *Think Tanks*, nas agências de consultoria, mas eles se apoiam também nas redes de difusão e de comunicação desterritorializadas (NORMAND, 2011, p. 97).

Nessa nova configuração, os centros de estatísticas são encarregados de convocar os saberes científicos e de colocá-los em interação para operar em seguida uma série de transformações e confeccionar instrumentos, os quais legitimam as novas formas de governo que são disseminadas e acordadas nas redes e arenas políticas transnacionais. Dessa forma, conforme Normand, a *expertise* internacional legitima sua ação e os governos nacionais a utilizam na sua ação pública com maior ou menor intensidade, a depender de diversos determinantes contextuais. Disso conecta os espaços de cálculos e as redes metrológicas no objetivo de convergências e de 'harmonização' dos sistemas educativos em escala internacional (NORMAND, 2011, p. 96-97).

O autor nos fornece críticas consistentes ao modelo de escola eficaz, disseminados e revigorados a cada contexto reformista nos últimos cinquenta anos. Primeiro, ele apresenta a crítica de Angus (1993), que considera que a escola eficaz ignorou os trabalhos que denunciaram a diversidade e riqueza das práticas pedagógicas e se aproveitou tão somente de uma concepção estreita de medida ligada a indicadores de performance, na qual fazem crer que os resultados empíricos, as teorias parciais e as ideias de *management* podem constituir um modelo sistêmico de eficácia da escola. Para ele, as práticas pedagógicas foram apropriadas de maneira mecânica e reduzidas a um modelo funcionalista e economicista que nutriu a crítica a organização burocrática de escola, cujos defensores concluíram que a organização escolar seria tanto mais eficaz quanto os procedimentos de avaliação e os mecanismos concorrências permitiriam romper com a resistência dos atores escolares. Trata-se, para ele, da adoção de uma 'política de evidência' (ANGUS, 1993 apud NORMAND, 2011, p. 124-125).

Em legitimando uma lógica de senso comum centrado na medida das competências de base sem tomar conta das diferenças de classe, de raça, de sexo ou de cultura, a escola eficaz consagra a hegemonia do projeto neoconservador, ignorando as construções políticas, sociais e culturais da escola. [...] Essa visão funcionalista, se recusa em considerar as diferenças de conflitos da sociedade, participando de uma visão idealista

de eficácia e da racionalidade mercantil tal qual sonhada pela nova direita (NORMAND, 2011, p. 125).

Em seguida, apresenta a crítica de Morley e Rassol (1999 apud NORMAND, 2011) que explicam que a corrente de pensamento da escola eficaz adere fortemente aos valores neoliberais e encontram na análise do fracasso escolar um meio de acusar a escola e os professores por tal fracasso. Tal corrente classifica as escolas e os professores entre bons e maus, eficazes e ineficazes, no limite de fatores mensuráveis. Para os autores, o discurso técnico-positivista traduz uma obsessão de fracasso e de performance. Afirmam também que a escola eficaz foi fundada numa ideologia de controle social, e ela toma uma visão estreita e mecânica dos processos educativos. Além disso, a escola eficaz manipula algumas noções para relativizar toda forma de interferência social, racial ou de gênero.

3.2 Efetividade Escolar *versus* Efetividade Educacional

No contexto atual, no qual as estratégias neoliberais vêm dando seus primeiros sinais de esgotamento, há que se constituir um corpo teórico que seja capaz de, com base no princípio de justiça social, chegar a um entendimento acerca da efetividade e da eficiência escolar, para além de seus vínculos com os princípios privatistas, contribuindo para o aprimoramento da jovem democracia brasileira e da política educacional em franca evolução.

Os termos *eficácia* e *eficiência* ganharam força nas últimas três décadas e têm sido objetos de análise e emprego tanto por órgãos governamentais e organismos supranacionais quanto por pesquisadores. Esses últimos se dividem entre *expertises* vinculados aos organismos transnacionais e aqueles comprometidos com a melhoria da qualidade e garantia do direito à educação no âmbito nacional. Assim, merece aprimoramento no seu princípio norteador e emprego no contexto atual, pois não podemos desconsiderar tais noções nas pesquisas em educação simplesmente por elas terem sido disseminadas pelos defensores da adoção da gestão empresarial na educação, mas precisamos incorporá-la às pesquisas na atualidade, com vistas ao aprimoramento das políticas educacionais quanto à busca pela garantia do direito à educação. Trata-se de um momento histórico propício a mutação/evolução da noção de eficácia e eficiência educação, pois a adoção da eficiência na sua gestão, não se guiando pela neutralidade, deve ter como meta a efetividade das políticas públicas consubstanciada no pressuposto de

justiça social. Para tanto, parece-nos apropriada a adoção da noção de Figueiredo (1997), que considera que a justiça social se relaciona com as possibilidades de distribuição de direitos e deveres fundamentais no âmbito das instituições sociais no Estado democrático.

A adoção da justiça social como princípio sustentador das políticas educacionais deve subsidiar o aprimoramento nos mecanismos de gestão da política em questão e nas pesquisas na área, incorporando o critério da efetividade educacional à avaliação da ação pública nos sistemas de ensino.

Todavia, tentaremos neste subitem explicitar ao leitor a busca pela superação da acepção hegemônica acerca da efetividade escolar disseminada hoje nos Estados Nacionais e a proposição de uma efetividade educacional⁵¹ nutrida de pressupostos e procedimentos que visem constantemente à justiça social por meio da garantia do direito à educação, "[...] cujas condições materiais, institucionais e pessoais respeitem todo conteúdo normativo, devidamente interpretado, do direito à educação" (MONTEIRO, 2003, p. 13).

3.2.1 Eficácia e Eficiência: em busca de um conceito independente dos preceitos privatistas e consubstanciados no princípio de justiça social

Compreendido o processo de evolução da noção de escola eficaz até a sua forma atual encharcada da teoria do capital humano, dos preceitos neoliberais e do respectivo pensamento administrativo, entendemos que se chegou a uma noção hegemônica de *efetividade escolar*, que tem sido incapaz de dar explicações mais completas dos resultados a que o nosso sistema de ensino tem chegado e, conseqüentemente, de dar respostas operacionais mais satisfatórias quanto à efetividade da política educacional nacional.

A apropriação das noções de eficácia e eficiência e os mecanismos de gestão empresarial, amplamente incorporados nos sistemas estaduais e municipais de ensino, não são necessariamente composições de uma engessada política educacional, sendo fruto de um dado momento histórico no qual o neoliberalismo lançou críticas ao funcionamento do Estado propondo a adesão de tais mecanismos privatistas mesmo nas gestões públicas. Ao invés de aprimorar o funcionamento do Estado democrático de direito, frente aos seus

⁵¹ Terminologia utilizada primeiramente por Brooke e Soares (2008). Entretanto, eles a utilizaram para compreender o contexto de origem e afirmação da noção de escola eficaz. Portanto, embora nos apropriemos dessa terminologia nesta tese, o sentido dado a ela é diferente daquele dado pelos autores, sentido este que tentaremos explicar no decorrer do capítulo.

limites e possibilidades históricos, optou-se por sua minimização quanto às políticas sociais e pela adoção das estratégias de gestão, oriundas da esfera privada, dimensionadas pela noção de eficiência/custo e eficácia/qualidade como a única possibilidade de obter a efetividade escolar. Redunda de tal modelo de gestão e de efetividade escolar a diversificação e segmentação na cobertura e qualidade de ensino, além da consequente desigualdade na distribuição da educação, que se constitui, nessa perspectiva, como um bem de consumo, ao invés de considerá-lo como um bem imaterial e um direito fundamental legitimado nas sociedades democráticas.

Frente a tal entendimento, salientamos algumas considerações acerca da noção de efetividade escolar: 1) a definição etimológica é ressignificada de acordo com os interesses hegemônicos no contexto de investida neoliberal, adotando fins e critérios eminentemente economicistas; 2) na avaliação de políticas e de efetividade escolar, existe a necessidade de agregar indicadores sociais e políticos, além de métodos de análise capazes de avaliar o impacto da política ou programa, contemplando uma efetividade que possua o critério de eficiência política e social na ação pública; e, 3) diante disso, a gestão da educação deve aderir a meios e processos congruentes com fins eminentemente educacionais, tendo-a como mecanismo de distribuição de direitos e deveres fundamentais aos cidadãos.

Dessa forma, compreendo que, da mesma maneira que o neoliberalismo ressignificou conceitos originários do movimento por redemocratização num dado momento histórico do país, como autonomia e participação, por exemplo, os quais estavam sustentados sob outras bases, propomos uma ressignificação dos conceitos de eficiência e eficácia, os quais, ligados à atual conjuntura, estejam consubstanciados em fins de efetividade da política educacional e no pressuposto da justiça social. Tal fenômeno foi denunciado por vários autores⁵² que abordaram o sentido dado à descentralização, participação e autonomia no modelo de gestão privatista amplamente disseminado, esclarecendo, de um lado, sua origem nos movimentos sociais em oposição ao Estado ditatorial que estava se findando, e, de outro lado, a apropriação por parte dos reformistas neoliberais de tais bandeiras de luta popular, utilizando-se como estratégias de gestão. Defendemos que, no atual contexto e diante das análises até então empreendidas acerca

⁵² CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina. *Caderno de Pesquisas* – FCC, São Paulo, n. 74, p. 11-19, ago. 1990. OLIVEIRA, Dalila Andrade de (Org.). *Gestão Democrática da Educação*. São Paulo: Vozes, 1997. BORON, Atílio A. Os "novos leviatãs" e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II. Que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999.

desse modelo de gestão, seja possível uma acepção da noção de eficiência e eficácia que sobreponha sua dimensão social sob a econômica e seja capaz de contemplar fins eminentemente educacionais associados ao pressuposto da justiça social.

Para iniciar a ressignificação pretendida, buscamos suas bases na definição etimológica acerca da efetividade, eficiência e eficácia. *Efetivo+dade* significa a 1) qualidade ou estado daquilo que é efetivo; 2) faculdade de produzir um efeito real; 3) capacidade de produzir o seu efeito habitual, de funcionar normalmente; 4) capacidade de atingir o seu objetivo real. Eficiência, em latim *efficientia*, significa: 1) ação, força, virtude de produzir um efeito; 2) capacidade de realizar uma tarefa de modo satisfatório; 3) qualidade de um processo com plenos resultados. Eficácia (*efficacia*) é 1) a capacidade de produzir o efeito desejado, ou ainda, 2) de medir a relação entre os resultados obtidos e os objetivos pretendidos, ou seja, ser eficaz é conseguir atingir um dado objetivo. (MICHAELIS, 2009, s.v. *efetividade, eficiência, eficácia*).

A capacidade de produzir um efeito referente aos objetivos previamente definidos compõe a etimologia das três noções. Tal capacidade deve permear a implantação e avaliação de políticas públicas a fim do aperfeiçoamento de seus serviços destinados aos cidadãos. Na literatura francesa, encontramos autores que defendem a não dicotomização entre eficácia/qualidade e eficiência/quantidade, o que auxiliou na defesa dessa ressignificação; entre eles está Nathalie Mons (2008). A autora apresenta a definição de eficácia dos sistemas educativos no *Dictionnaire de l'éducation*, organizado por Agnès Zanten, em 2008. Para isso cita François Orivel (1999), que define a eficácia como "a capacidade de um sistema de produzir os resultados esperados" (MONS, 2008, p. 230). Trata-se de avaliar em que medida os objetivos de um programa foram realizados e, portanto, de colocar os objetivos obtidos em relação aos objetivos esperados.

Demeuse et al. (2005), em seu artigo *De quelle efficacité parle-t-on?*, apresentam várias definições de eficácia e eficiência, tanto aquelas que dividem resultado de custo, quanto aquelas que preferem considerar sua intersecção conceitual. Por exemplo, a definição de Good (1959) e de Swanson (1971), que afirmam que tais noções correspondem à capacidade em alcançar um resultado desejado levando em consideração o tempo e os esforços necessários para produzir o trabalho. Demeuse et al. citam ainda uma utilização mais precisa, embora não segmentada, utilizada por físicos e engenheiros, que definem os termos como "[...] uma relação entre o trabalho efetivamente realizado e a

energia dispensada para o produzir, ou seja, a relação entre outputs e inputs ou a relação entre os resultados e o esforço combinado" (DEMEUSE et al., 2005, p. 18).

Contudo, ao se tomar a efetividade como a capacidade de atingir seu objetivo real, a eficiência como qualidade de um processo com plenos resultados, ou, ainda, a aceção de que ser eficaz é conseguir atingir um dado objetivo, entendemos que tal capacidade envolve não somente a qualidade desse processo quanto os recursos materiais e imateriais necessários para sua obtenção. Para isso, é necessário, dentre outros pressupostos, superar o modelo de gestão empresarial que utiliza o critério de eficiência econômica para redução de gastos no setor público e que emperra a efetividade da política, no caso a política educacional, e aderir a uma definição, proposta por Sander (2007, p. 81), de efetividade como desempenho político da administração da educação e da gestão escolar. Para ele, o conceito de efetividade supõe um compromisso real com o atendimento das demandas da comunidade.

Analisando a administração da educação no Brasil, o autor nos dá uma visão panorâmica das principais teorias e práticas e nos fornece, a partir disso, uma conceituação, coerente com nossa percepção, acerca de eficiência, eficácia e efetividade. Sua perspectiva de gestão propõe a superação do critério de desempenho econômico e vislumbra o critério de eficácia pedagógica da administração educacional pautadas não pela demanda produtiva, mas pela consecução dos objetivos específicos educacionais. O autor analisa, dentre outros pontos, a imersão da administração geral na administração educacional, tendo como foco a crítica às estratégias, mecanismos e critérios de gestão/administração economicistas, para em seguida, lançar uma proposta de superação que vislumbre a adoção das noções de eficiência e eficácia com base em fins eminentemente educacionais, tendo a efetividade como critério de seu desempenho político.

Assim, pautado no critério de desempenho administrativo, o autor elucida que, no pensamento administrativo clássico, a eficiência é o "[...] critério econômico que traduz a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo" (SANDER, 2007, p. 76). Nesta aceção, tal critério está associado aos conceitos de racionalidade econômica e produtividade operacional. Já o critério de eficácia na gestão pública deve revelar a capacidade para alcançar objetivos enunciados e tem vínculos, segundo o autor, com o comportamentalismo psicossociológico.

Com esses antecedentes, defino a eficiência como critério de desempenho econômico da administração. Aplicado à educação e à escola, a

administração pautada pela eficiência econômica acentua as características extrínsecas e instrumentais dos fenômenos organizacionais e dos atos e fatos administrativos. Nesse sentido, os protagonistas da eficiência, como critério de desempenho dominante da administração educacional e da gestão escolar, pautam suas concepções e ações pela lógica econômica, pela racionalidade instrumental e pela produtividade operacional. A adoção dessa orientação econocrática na administração da educação não se coaduna com o conteúdo substantivo e a natureza ética da prática educacional (SANDER, 2007, p. 77).

O autor constata, dentre outros aspectos, a divergência entre fins econômicos e educacionais e, portanto, afirma, em outras palavras, que os meios devem ser igualmente diferentes de seus respectivos fins. É nesse aspecto que as noções de eficiência e eficácia devem ser ressignificadas rumo ao atendimento das necessidades sociais e políticas da população. Para além da reflexão da gestão da educação, a gestão das políticas públicas em geral deve também ter como norte seu objetivo específico e seu preceito normativo entrelaçados com proporcional dispêndio orçamentário para que se alcance a efetividade política, ou seja, a gestão de uma política pública deve aderir processos congruentes aos fins organizados juridicamente, estabelecendo meios e recursos necessários para atingir tais fins. Nesse sentido, adota-se o critério de eficácia pedagógica da administração educacional em substituição ao critério de eficiência econômica.

Os fenômenos econômicos constituídos historicamente nos últimos cinquenta anos levaram a uma supervalorização da eficiência econômica em detrimento da eficiência social e política, conforme denunciado por Figueiredo e Figueiredo (1986) e Sander (2007), provocando o nocivo esvaziamento do sentido social e político de eficiência e o transplante indiscriminado de mecanismos e estratégias de gestão empresarial orientados pelo critério de eficiência econômica na esfera das políticas públicas. Entretanto, percebemos a possibilidade de inversão de tal supervalorização, ou seja, a ênfase na eficiência social voltada para a efetividade das políticas públicas e, assim, conforme defende Sander (2007, p. 79), a eficiência econômica será guiada pela eficácia pedagógica e contemplada "[...] na medida em que ela contribuir para a consecução dos objetivos específicos das instituições educacionais".

Figueiredo e Figueiredo (1986) são autores que também nos auxiliam na elaboração da argumentação acerca da necessidade de superação do critério de eficiência e eficácia estar reduzido a aspectos eminentemente econômico de custo-benefício, propondo a agregação da noção de custos e benefícios políticos na avaliação de políticas públicas.

[...] a passagem da esfera privada para a pública exige um redimensionamento do conceito de eficiência, pois o governo está permanentemente exposto a demandas sociais e pressões políticas, enquanto que entidades privadas – filantrópicas ou não – estão em geral desobrigadas de dar respostas a tais demandas e pressões (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 110).

Contudo, fica evidente que a forma como a eficiência é empregada na política pública depende dos princípios norteadores, das metas orientadas por tais princípios (excelência *versus* justiça social), dos mecanismos de gestão (privatistas/competitivos *versus* públicos/distributivos) e dos critérios para a avaliação da política (eficiência econômica *versus* eficiência política e social). Por isso, evidencia-se que as noções de efetividade/eficiência/eficácia não precisam estar fadadas a uma definição gerencial/privatista/mercantil, mas vislumbra-se seu aperfeiçoamento conceitual e procedimental, rumo a um entendimento que funde sua conceituação etimológica com o princípio de justiça social para a efetividade da política pública, ou seja, da avaliação da capacidade de atingir seu objetivo de distribuição dos bens materiais e imateriais produzidos pela sociedade pautado na noção de direito fundamental do cidadão, exponencialmente do direito à educação.

A avaliação da efetividade escolar/educacional pode ser, conforme Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 110), uma avaliação política ou avaliação de políticas. Na avaliação de políticas se devem estabelecer conexões entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos adotados para possibilitar a percepção do impacto de tal política ou programa. "Nesse sentido, o impacto de uma política é uma medida do desempenho da ação pública, ou seja, uma medida em que a política atingiu ou não os seus objetivos ou propósitos" (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 110).

A avaliação da política, tendo como critérios a eficiência e eficácia tanto em seu processo de implantação na esfera pública quanto na avaliação de seu impacto, diz respeito, segundo os autores, a uma efetiva apropriação dos benefícios por parte da população.

Uma mesma política pode causar **impactos objetivos**, gerando mudanças quantitativas nas condições da população-alvo, pode ainda gerar **impactos subjetivos** alterando o 'estado de espírito' da população, pode ainda gerar **impactos substantivos** mudando qualitativamente as condições de vida da população (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 116, grifos dos autores).

Quando a avaliação da política visa analisar as mudanças ocorridas nas condições sociais, busca-se perceber os impactos objetivos, subjetivos e substantivos que uma mesma política pode gerar na sociedade, sendo que existe uma relação de interdependência entre as três dimensões da efetividade política, ou seja, a **efetividade objetiva**, cujo critério de aferição é de mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução da política ou programa, a **efetividade subjetiva**, cujo critério de aferição é de mudanças psicológicas de percepção da população sobre a satisfação da política/programa às suas demandas, e **efetividade substantiva**, cujo critério de aferição é de mudanças qualitativas nas condições sociais na vida da população. Cabe ressaltar, conforme a pesquisa de Figueiredo e Figueiredo (1986), que não é corrente uma mesma política objetivar todas as dimensões e nem pesquisadores da área pretender analisarem todos os impactos objetivos subjetivos e substantivos de uma determinada política ou programa governamental.

No caso da efetividade educacional, a dimensão mais difícil de avaliar numa determinada política é a efetividade substantiva, por demandar resultados para além da política em questão, ou seja, de mensurar o quanto a educação concebida interferiu na qualidade de vida da população. Entretanto, a premissa de avaliação de impacto na efetividade objetiva e seus consequentes desdobramentos nas demais efetividades é condição prévia para a pretensão de aferição das demais efetividades (subjetiva e substantiva). De qualquer forma, o objeto da avaliação de políticas, concernente à efetiva apropriação dos benefícios, avaliando se seus produtos/resultados, deve condizer com princípios de justiça política e social sobre as quais existe um consenso mínimo organizado juridicamente.

Contudo, para eles, quando eficiência e eficácia são critérios de avaliação de política na esfera pública, sua conceituação deve ser bidimensional, contemplando, de um lado, a eficiência instrumental vinculada aos custos econômicos e, de outro, a eficiência política eivada na relação entre os custos sociais e políticos e seus respectivos benefícios garantidos legalmente nos Estados nacionais e pactuados globalmente.

Nesse sentido, entendemos que é possível gestar uma política ou programa que almeje sua efetividade política, entendida como capacidade de atendimento das exigências políticas e sociais da comunidade, por meio da associação mesmo conflituosa das três efetividades propostas, na qual a efetividade objetiva (podendo ela ser avaliada em curto prazo), caminhando *pari passu* com a efetividade subjetiva (que pode ser avaliada em médio prazo), afunilam-se numa efetividade substantiva (conseguida em longo prazo).

Existe ainda outra distinção clássica da literatura na área, apresentada por Demeuse et al. (2005) e Mons (2008), na qual se distingue a eficácia interna da externa, ou seja, a **eficácia interna** diz respeito à medida da realização dos objetivos internos aos sistemas educativos, e a **eficácia externa** mede a realização de objetivos exógenos aos sistemas educativos, como os objetivos de transmissão dos conhecimentos demandados pelo mercado de trabalho, por exemplo. Interessante ressaltar que tais autores sublinham que a eficácia de um sistema educativo não resulta unicamente de uma medida objetiva, sendo também objeto de representações sociais.

Gouveia (2010) produziu relevante definição acerca do conceito de efetividade escolar na perspectiva que estamos tentando elaborar.

A efetividade escolar, portanto, refere-se à garantia de acesso dos diferentes grupos sociais à educação em quantidade e qualidade, definidos em cada momento histórico, a partir de interesses conflitantes, no âmbito de cada sociedade, num processo que construa uma experiência subjetiva inclusiva para todos os sujeitos (GOUVEIA, 2010, p. 2).

Embora a definição da autora seja primorosa e rigorosa em sua essência, sugerimos, para a mesma conceituação, a adoção da terminologia *Efetividade Educacional*, na tentativa de superar os vínculos mercantis da noção de efetividade escolar disseminados desde os anos de 1980, inerentes à redefinição do paradigma de escola eficaz do contexto.

Nessa perspectiva a efetividade educacional é avaliada no âmbito do funcionamento das políticas sociais⁵³, mais especificamente educacionais, cuja evolução está intimamente ligada à evolução societária. Assim, para que o direito subjetivo do cidadão seja garantido, faz-se necessária uma interlocução com a efetividade na ação pública sustentada no princípio de justiça distributiva imersa no sistema de direitos do Estado democrático.

3.2.2 Justiça social e efetividade educacional

O conceito de justiça, de acordo com Chapman (1963 apud FIGUEIREDO, 1997, p. 75), diz respeito tanto à avaliação de uma atividade ou conjunto de atividades das políticas sociais, quanto também à avaliação dos resultados destas atividades. Já o

⁵³ Vamos adotar a definição de Figueiredo para Política Social, "[...] como o conjunto de atividades ou programas governamentais destinados a remediar falhas do laissez-faire" (FIGUEIREDO, 1997, p. 97).

princípio de justiça distributiva, apoiado na noção de direito, está ligado à noção de necessidade, por isso o princípio de direito⁵⁴ se inter-relaciona com outras noções como de mérito, de diferença e de necessidade.

Contudo, chegamos numa das discussões centrais da nossa argumentação, que diz respeito ao papel do Estado no provimento das políticas sociais, pois a garantia dos direitos humanos está intrinsecamente relacionada à noção de justiça social. A evolução da civilização e do Estado Moderno promoveu a solidificação da cidadania por meio da legitimação dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais, cada um a seu tempo e modo, que estão em constante tensão e busca incessante da igualdade entre os homens. Assim, os limites e avanços para uma efetividade educacional e, conseqüentemente, para a garantia do direito à educação, estão inerentes às contradições engendradas por essa tensão. Cabe a nós, no atual contexto, lançar as bases para a ênfase na justiça social como pressuposto para uma mudança significativa nas políticas sociais, a qual abandone o critério de mérito gerador de desigualdades e adote os critérios de necessidade e direito como critérios norteadores da distribuição dos bens materiais e imateriais aos cidadãos pelas instituições sociais nas sociedades democráticas.

A noção de justiça diz respeito à maneira pela qual as vantagens e desvantagens econômicas, políticas e sociais são distribuídas entre os membros da sociedade como resultado do funcionamento de suas instituições sociais. Nesse caso, é dever da justiça social respeitar os direitos positivos (aqueles reconhecidos socialmente, consagrados legalmente e em vigor) ligados à noção de necessidade⁵⁵. Mas identificar tal necessidade torna-se questão empírica que depende da identificação dos planos de vida e das atividades que possibilitam a realização de tal plano.

Sendo assim, a busca por uma igualdade entre os homens é tarefa complexa e, mais do que isso, enquadra-se na teoria de justiça da "igualdade complexa", de Walzer, apresentada por Figueiredo (1997) e que tem como suposto a diferenciação de mecanismos, agentes e critérios de justiça distributiva na sociedade. Para ele,

⁵⁴ Os direitos humanos estão relacionados à justiça social como parte do princípio de necessidade. É distinguido por Miller entre direitos positivos e ideais. Os direitos positivos são constituídos pelo seu reconhecimento social. A noção de direitos ideais se origina a partir do questionamento do conteúdo dos direitos positivos, podendo ou não ser atendidos.

⁵⁵ Detalhando mais o princípio da necessidade, Figueiredo (1997) utiliza Barry (1976) para esclarecer que "necessidade é um princípio derivado, uma vez que as únicas questões interessantes que suscita estão relacionadas com o seu fim" (FIGUEIREDO, 1997, p. 79 apud BARRY, 1976, p. 47-49). Em seguida, se apoia em Miller (1976) para definir "[...] necessidade como algo cuja falta provocaria um dano" (FIGUEIREDO, 1997, p. 79).

Igualdade é uma relação complexa de pessoas, mediada pelos bens que fazemos compartilharmos e dividimos entre nós mesmos; não é uma identidade de possessões. Ela requer então uma diversidade de critérios distributivos que espelham a diversidade de bens sociais (FIGUEIREDO, 1997, p. 93).

Nesse entendimento, a noção de justiça formal por meio da normatização dos direitos positivos, não dá conta sozinha de garantir a justiça social, estando atrelada a ela outros critérios do princípio de justiça distributiva. A importância e o peso atribuído a cada um dos critérios (necessidade, direito e mérito) variam de acordo com a composição estatal (liberal, social-democrata) adotada num dado momento histórico e contexto nacional.

Denis Meuret (2008) fornece outro viés de análise acerca da noção de justiça na qual se inserem outras duas noções, a de igualdade e a de equidade, todas elas inerentes na discussão que gira em torno de um sistema educativo justo. Ele cita vários pesquisadores franceses que se debruçaram nessa questão nos anos de 1990, entre eles Derouet, Duru-Bella e Dubet. Tais pesquisadores não fazem distinção entre as noções de justiça e equidade, embora tal distinção atribua sentido em determinado contexto histórico e geográfico. Nesse sentido, equidade se refere, na maioria das vezes, na pesquisa em educação americana, às desigualdades de competências entre alunos brancos, negros e hispânicos, enquanto que, na França, a denúncia gira em torno da desigualdade entre classes sociais. As pesquisas sobre eficácia dos estabelecimentos escolares se distinguem entre eficácia (que remete à progressão média dos alunos) e sua equidade (que remete à lacuna entre seus alunos mais fracos e os mais fortes). Tal noção remete às desigualdades denunciadas por alguns indivíduos, que tomam consciência de sua condição desigual, e por movimentos sociais organizados em torno da busca por igualdade numa época dada. Nesse sentido, várias questões sobre a equidade começam a emergir a partir dos anos de 1970, principalmente por grupos até então invisíveis nas políticas públicas, como as mulheres e os homossexuais.

A partir desse movimento de grupos organizados em busca de igualdade, as novas abordagens se debruçam em compreender, de uma parte, a origem da desigualdade de diversas esferas sociais e, de outra parte, em demonstrar por que tal desigualdade é injusta. Além disso, contribui para fundar eticamente a necessidade de combater tal injustiça.

Para Meuret (2008), há duas formas de mostrar que algumas desigualdades devem ser combatidas: seja mostrando que aquilo que afeta as vítimas as destrói, ou as deixa infeliz, ou revoltada, contudo, as considera injustas; seja mostrando que elas corrompem os

princípios que organizam uma sociedade justa. Assim, o autor considera que justo versa para sentimento e equidade a uma norma teórica, detentora de critérios gerais.

Meuret cita Rawls, que sublinha que equidade é uma forma particular de tratar a questão da justiça. Ele define justiça como essencialmente processual, na qual é justo tudo o que resulta de um processo justo. Assim, um mundo justo é um mundo no qual a repartição de uma série de bens respeita determinados princípios, o que significa considerar que uma repartição é ou não justa conforme a parte dela que é dada a cada um, considerando seu processo de implantação nas instituições da sociedade. Já a equidade remete a alguma coisa mais laica, modesta, racional e tecnocrática que justiça.

No esteio da discussão da justiça escolar, François Dubet (2008) considera que a escola é mais ou menos justa conforme a maneira como ela distribui alguns bens, tais como os conhecimentos e os diplomas. O autor apresenta de forma contextualizada a evolução da mobilização por justiça escolar, categorizando-a em três grandes períodos. De início, foi o contexto de desigualdade de acesso, seguido da desigualdade de chances, e o atual, da desigualdade de resultados.

O período de busca por igualdade de acesso surge num momento em que a educação escolarizada era reservada para uma elite dominante, sendo criticada pela exclusão de grande parte da população da alfabetização, da qualificação profissional e da cidadania. Assim, a escolarização para todos os indivíduos aparece como a primeira causa de luta por justiça escolar.

Quando se conquista o acesso das crianças da classe trabalhadora à educação escolar, surge um novo princípio de justiça, o de igualdade de chances, que considera que todos os alunos devem ter o direito de continuar seus estudos e que a escola deve selecioná-los e orientá-los de acordo com suas *performances* e suas qualidades, ou seja, em função de seus méritos. Enquanto os alunos acessam as mesmas escolas, estas devem ser equitativas e construir uma competição justa. Esse modelo de igualdade de chances meritocrático se impõe nas sociedades democráticas, que consideram que todos os indivíduos são fundamentalmente iguais com direito a concorrer a todas as posições sociais.

A partir dos apontamentos dos limites da escola meritocrática, o critério de justiça se transmuta para a medida da lacuna de *performance* entre os alunos piores e os melhores, perseguindo a igualdade de resultados. "A escola mais justa é, contudo, aquela onde tal

lacuna é mais reduzida e onde o nível dos alunos mais fracos seja o mais elevado possível" (DUBET, 2008, p. 423).

Dubet (2008) desenvolve uma reflexão em torno das tensões existentes entre a igualdade de chance e a igualdade de resultados, pois elas são oriundas de diferentes interesses sociais e se utilizam de diferentes ideologias acerca de justiça escolar; enquanto que a igualdade de chances cuida da equidade na competição escolar, a igualdade de resultados visa a que os mais fracos melhorem na saída escolar. Entretanto, o autor argumenta que a escola não é somente destinada a gerenciar o fluxo e construir hierarquias mais ou menos justas, mas é também uma instituição encarregada de socializar e humanizar os sujeitos.

Além disso, a justiça dada aos indivíduos não se limita ao julgamento escolar, pois ela concerne também ao sistema de direitos e de deveres ligando os atores escolares para além do espaço escolar. Assim, argumenta que a escola justa deve tirar uma parte de sua legitimidade do processo de decisão democrático como também de sua autoridade cultural. "Na medida em que toda escola exerce um poder sobre os indivíduos, mesmo quando ele pensa em agir para o bem, a justiça exige que esse poder seja associado a uma elaboração democrática de suas regras" (DUBET, 2008, p. 425).

Contudo, se tomarmos o direito à educação como exemplo, este não deve ser garantido com base no *status* econômico e meritocrático, mas trata-se de entendê-lo como uma necessidade social de todo indivíduo pautado em critério subjetivo de justiça. Tal necessidade de natureza social possui relação de dependência com outros direitos ligados a critérios mais objetivos de justiça, tais como os direitos derivados das necessidades econômicas, ilustrando o quão complexa é a busca por igualdade e justiça social.

Na acepção que estamos buscando construir, a educação, longe de ser uma mercadoria, é um direito fundamental dos cidadãos, sendo condição para a própria humanização dos homens inseridos numa realidade societária que exige cada vez mais a apropriação de um conjunto de bens culturais mais complexos para sua inclusão e participação no mundo globalizado. Tratando-se de um direito fundamental, o papel do Estado democrático se torna ponto crucial no provimento de uma educação formal pública, guardando relações com as instituições e mecanismos de gestão de um Estado federativo cooperativo, que, como o próprio nome diz, tem ou deveria ter a cooperação entre seus poderes como estratégia de governo para solidificar nosso Estado de direito, garantindo à educação o *status* de direito público subjetivo do cidadão.

As noções de eficiência/eficácia/efetividade, os fins e os meios da efetividade escolar/educacional e seus modelos de gestão e o papel do Estado, cujo entendimento é central na definição, implantação e avaliação da política educacional, devem estar alinhados à noção de justiça social, de busca de garantia ao direito à educação a todos os cidadãos, fazendo valer a legislação vigente e seus objetivos e metas anunciadas. Tais premissas constituem pressupostos da abordagem que tentamos apresentar tanto neste capítulo quanto no anterior e que sintetizamos no quadro a seguir.

Quadro 9: Sobre as diferenças entre efetividade escolar e efetividade educacional.

	EFETIVIDADE ESCOLAR	EFETIVIDADE EDUCACIONAL
PESQUISA NA ÁREA	<ul style="list-style-type: none"> • Prevaleceu no período de 1960 e 1980. Focada na instituição escolar. • Tese de que a escola não faz diferença. • Gerou imagem da escola como produtora automática dos resultados. Visão pessimista da escola. • Problema no método estatístico empregado levou a respostas/resultados questionáveis. • Segmenta eficiência e eficácia, sendo que a primeira referente aos custos e a segunda à qualidade do serviço prestado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Frente às críticas levantadas acerca do período anterior, a partir dos anos de 1990, iniciam-se pesquisas sobre análise conjuntural das políticas públicas. • Focada em políticas e programas governamentais e/ou e sistemas de ensino. • Engloba fatores processuais e contextuais na definição do método estatístico empregado, pautando-se na agregação de dados. • Resignifica eficiência e eficácia como estratégias de gestão de uma mesma política. • Sobreposição da eficiência social e política sob a econômica.

Continuação

PRESSUPOSTOS NORTEADORES	<ul style="list-style-type: none"> • Quase-mercado. • Educação tratada como mercadoria e bem semipúblico, misto ou quase-público. • Atribui à educação um caráter utilitarista frente às demandas produtivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efetividade política. • Justiça social. • Direito público subjetivo do cidadão. • Educação é o meio de humanização das pessoas.
NOÇÕES DE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiência Mercantil. • Eficiência: análise dos custos e investimentos de seus resultados. • Eficácia: medida da qualidade das instituições escolares. • Noção de <i>input-output</i>: conexão direta e linear entre insumos e resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiência social e política. • Efetividade, eficiência e eficácia são terminologias convergentes no sentido de capacidade de produzir um efeito referente aos objetivos previamente definidos. • Efetividade política: supõe compromisso com o atendimento das demandas políticas da comunidade.
GESTÃO	<p style="text-align: center;">Privatista.</p> <p>Fins: Economicistas. Excelência da educação. Incompatibilidade entre Noção de eficiência (custos) e</p>	<p style="text-align: center;">Democrática.</p> <p>Fins: Efetividade política. Efetividade educacional. Garantia do direito constitucional à educação básica.</p>

	<p>eficácia (qualidade) baseada na racionalidade econômica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da relação qualidade/custo. <p>Meios: Concorrencial, competitivo, livre escolha, premiação, incentivos individuais.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descentralização na acepção da educação como serviço público não estatal. • Responsabilização da instituição escola por seus resultados. 	<p>Assegura a qualidade do ensino público.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Noção de eficiência e eficácia na qual a dimensão social/educacional se sobrepõe sob a dimensão econômica. • Melhoria no provimento do serviço nos sistemas de ensino. <p>Meios: Participativos e cooperativos. Autonomia no planejamento, execução e avaliação coletiva das ações educativas. Descentralização de poder local para a definição e avaliação de políticas públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análise dos resultados educacionais a partir do prisma da efetividade política.
FINANCIAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> • A demanda direciona o financiamento das escolas públicas e privadas. Principais estratégias: sistema de bolsas e vales educacionais. • Recursos mistos, preferencialmente privados. 	<ul style="list-style-type: none"> • A efetividade política da garantia do direito à educação direciona o financiamento dos sistemas públicos de ensino. • Recursos eminentemente públicos.
PAPEL DO ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> • Corrigir eventuais distorções provocadas pelo setor privado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado provedor dos direitos fundamentais do cidadão, considerando os contornos de uma República Federativa cooperativa.
NOÇÃO DE JUSTIÇA	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdade de chances/meritocracia. • Igualdade de resultados/<i>performance</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de direitos. • Educação: direito fundamental dos cidadãos.
REGULAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Avaliação. • Sistema de informação. • <i>Accountability</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Avaliação. • Controle social.

No quadro acima, procuramos sintetizar os conceitos esmiuçados neste capítulo, a fim de oferecer ao leitor um conjunto de noções, necessárias para esta tese, de forma clara e condensada. Enfim, entendendo o Fundeb como a principal política pública de distribuição de recursos para a educação básica no Brasil, seu objetivo explícito e possível potencial de universalização da educação básica, cabe a nós, pesquisadores da área, juntamente com o poder público avaliar a efetividade educacional dessa política, tendo como princípio norteador a constante busca pela garantia do direito à educação e, conseqüentemente, da justiça social.

4 A DESENVOLTURA DO FUNDEB NA EFETIVIDADE EDUCACIONAL

Nesse capítulo, o trabalho recai sobre a análise da efetividade educacional da política de fundos, tendo maior incidência nos efeitos do Fundeb quanto ao alcance de seu objetivo explícito de universalização da educação básica. Para isso, utilizamos as previsões e inferências acerca do Fundef-b dos pesquisadores da área. No segundo capítulo desta tese, fizemos um mapeamento de suas pesquisas e as principais discussões deles se convertem quanto à inclusão no fundo das demais etapas e modalidades da educação básica e as previsões de prejuízos na educação infantil e ensino médio, a função distributiva e supletiva da União que foi duramente criticada pela inexecução da obrigação da União em complementar recursos aos entes que não atingiram o gasto-aluno mínimo definido anualmente, a urgente necessidade de regulamentação do regime de colaboração previsto no art.23 da CF, a secundarização da valorização do magistério e a incapacidade da política de fundos em promover os princípios de garantia do padrão de qualidade e de equalização das oportunidades educacionais.

Considerando que o objetivo desta pesquisa é apreender em que medida o Fundeb vem atingindo seu objetivo de universalização da educação básica no nível do acesso, iremos nos apoiar, num primeiro momento, em algumas dessas conjecturas que consideramos essenciais para o atingimento de tal objetivo, tais como a função distributiva e supletiva da União, a capacidade do fundo em promover a equidade e avaliar em que medida a inclusão da educação infantil e ensino médio no Fundeb vem representando inclusão no acesso dos alunos nessas etapas da educação básica. Num segundo e último momento, a tentativa foi de refletir acerca dos mecanismos de gestão do financiamento da educação no pacto federativo brasileiro e sua relação com os mecanismos de funcionamento da política de fundos.

4.1 Metodologia utilizada no tratamento dos dados

Para analisar a função distributiva e supletiva da União, foram compilados os dados financeiros destinados à educação que foram extraídos do *site* do FNDE, do qual foram retirados os valores do fundeb e da complementação da União para o fundeb.

Aos recursos do Fundeb somamos aqueles valores recebidos da União com os da complementação e dividimos pelo número de matrículas na educação básica declarados no Censo Escolar, de 2007 a 2011, para se calcular o gasto-aluno proporcionado pelo fundo.

É importante mencionar que todos os valores do gasto-aluno, foram corrigidos com base no IGP-M (FGV), no *site* do Banco Central do Brasil.

Os dados educacionais foram todos extraídos da sinopse do Censo Escolar de 2007, 2009 e 2011, disponíveis em planilhas no *site* do INEP (BRASIL, 2013a). Utilizamos tanto o total de matrículas na educação básica pública quanto em cada etapa da educação básica, exceto as modalidades. Os dados de matrícula na educação básica pública foram utilizados para o cálculo do gasto-aluno cruzados com os dados do Fundeb. Os dados de matrícula nas etapas da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio foram utilizados para vislumbrar a movimentação do acesso à educação básica pública no período analisado.

4.2 A função distributiva e supletiva da União

A função distributiva e supletiva da União está assegurada na Constituição Federal, por meio de assistência técnica e financeira aos estados e municípios, para garantir a equidade nas oportunidades educacionais e um padrão de qualidade a todos os cidadãos. O parágrafo primeiro do Art. 211 da Constituição Federal determina que a União

[...] exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Na política de fundos, tal função se traduz principalmente pela Complementação da União, tendo protagonizado uma das principais discussões no processo de formulação e aprovação do Fundeb, haja vista sua inexecução durante a implantação do Fundef. Assim, garantiu-se na Seção II da Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007) a complementação da União com estratégias e critérios que promoveram o aumento do montante de seus recursos em relação à Lei 9.424/96 (BRASIL, 1996b) que a deixou a mercê da Presidência da República. A principal alteração do critério de complementação é que, a partir do Fundeb, a União deve complementar os recursos a estados e municípios em 10% da previsão total

do fundo. Trata-se de uma alteração política incrementalista⁵⁶, por não promover mudança de critério, e sim um incremento no montante desses recursos.

Embora a complementação da União ao Fundef-b tenha significado a regulamentação da função distributiva e supletiva da União, ela deve ser pensada para além dessa possibilidade, ou seja, para além dos termos na política de fundos, pois reduzir a função distributiva e supletiva da União a apenas uma estratégia e ação política é insuficiente para superar os desafios vinculados ao desequilíbrio federativo do Estado brasileiro bem como para atender a meta de "garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino" (BRASIL, 1988). Tal insuficiência é visível na compilação dos dados apresentados nesta pesquisa.

Arelaro (2007) considerou a política de fundos inconstitucional porque feriria a autonomia dos entes federados, em especial a dos municípios, engessando o gasto público com educação num valor mínimo que não garante a qualidade de seu atendimento. A autora argumenta ainda que somente uma reforma tributária será capaz de reduzir as desigualdades sociais regionais e estaduais do país, "[...] e não um 'fundinho' de área social específica, como a educação" (ARELARO, 2007, p. 15).

Martins (2009) também faz ressalvas e pondera que a política de fundos atinge a autonomia dos entes federados, pois contribui para esvaziar o poder de os estados e municípios decidirem os rumos da educação escolar de seus sistemas de ensino.

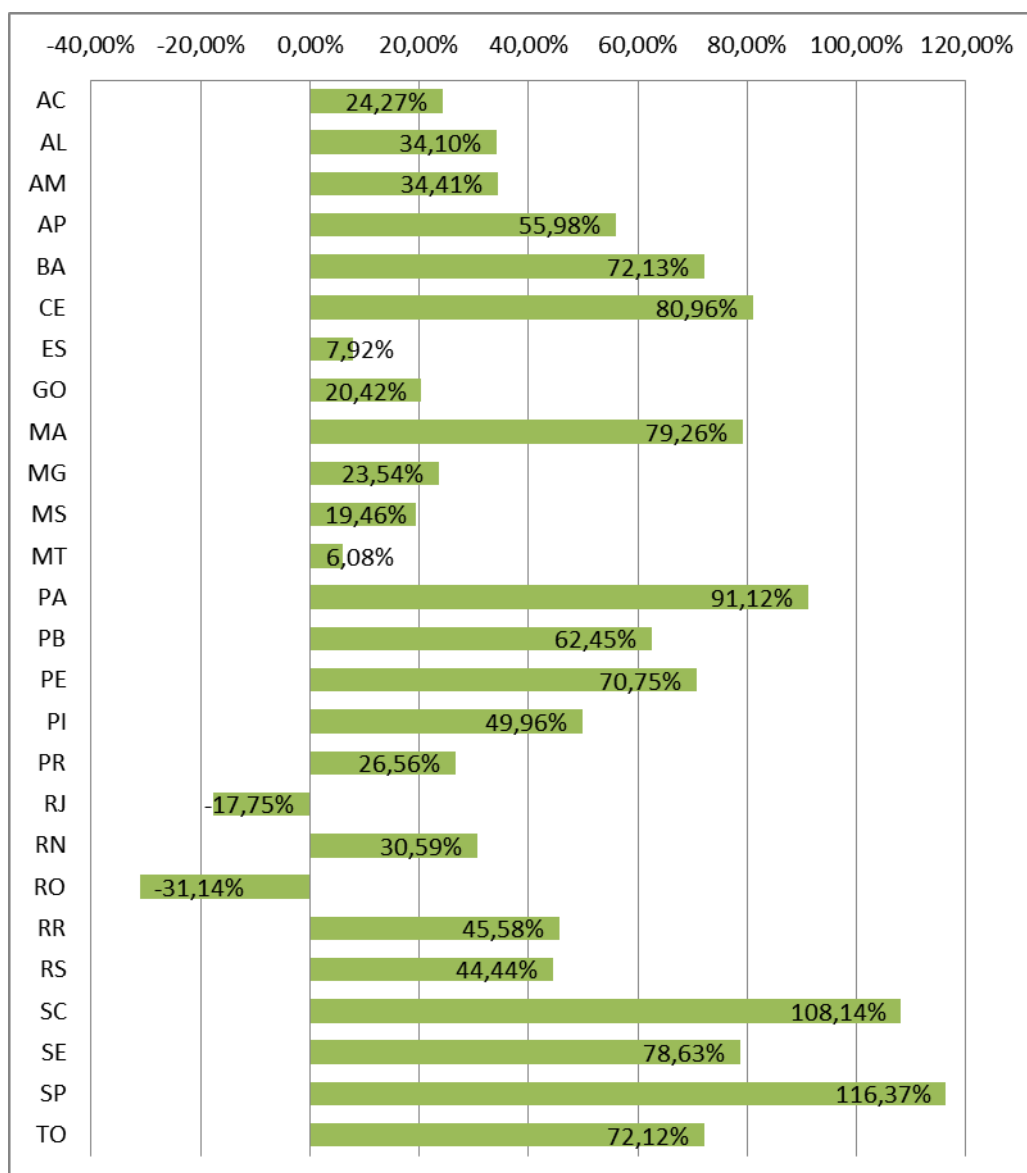
A Constituição Federal de 1988 e a LDBEN/96 determinam o mínimo de investimento em educação de 25% do total da receita de impostos de estados e municípios.

Considerando que as matrículas na educação básica não aumentaram (ver item 4.4) e que a complementação da união se restringe a poucos estados a explicação para o substancial incremento no montante de recursos oriundos do Fundeb recai na parcial eficiência da capacidade redistributiva da política de fundos, mesmo que restrita no interior de cada estado. Além disso, não se pode desconsiderar o impacto positivo da complementação da União nos nove estados beneficiários dessa ação supletiva.

⁵⁶ Conceito e abordagem de política pública oriundo da ciência política para analisar políticas públicas. Conforme Lascoumes e Les Galès (2012), a abordagem incrementalista consiste em adaptações à política anterior, prevalecendo a racionalidade financeira e a subestimação das análises apresentadas pelos sujeitos da sociedade civil no processo de reformulação da política.

Tabela 2: Gasto-aluno do Fundeb com a complementação da União em R\$ 2007, 2009, 2011.

UF	2007	2009	2011	Evolução em %
AC	764,82	990,22	950,41	24,3%
AL	1.202,31	1.514,44	1.612,28	34,1%
AM	835,66	1.109,39	1.123,17	34,4%
AP	541,79	412,62	845,07	56,0%
BA	989,03	1.378,14	1.702,40	72,1%
CE	1.088,50	1.603,00	1.969,72	81,0%
ES	1.654,98	1.803,29	1.786,03	7,9%
GO	1.015,35	1.273,62	1.222,64	20,4%
MA	1.131,49	1.577,13	2.028,36	79,3%
MG	870,52	1.072,34	1.075,43	23,5%
MS	1.276,78	1.525,02	1.525,20	19,5%
MT	996,42	1.217,32	1.057,05	6,1%
PA	859,19	1.285,86	1.642,12	91,1%
PB	901,14	1.107,72	1.463,94	62,5%
PE	893,48	1.361,32	1.525,63	70,8%
PI	1.064,77	1.430,96	1.596,69	50,0%
PR	837,13	1.058,59	1.059,48	26,6%
RJ	1.900,66	1.437,62	1.563,33	-17,7%
RN	1.056,81	1.301,91	1.380,06	30,6%
RO	1.400,16	946,45	964,13	-31,1%
RR	830,05	1.510,47	1.208,41	45,6%
RS	1.076,67	1.443,16	1.555,13	44,4%
SC	712,84	888,25	1.246,95	138%
SE	872,15	540,42	1.295,95	108%
SP	723,36	946,20	1.317,07	141%
TO	726,72	770,16	1.078,39	93%

Gráfico 1: Variação entre 2007 e 2011 do Gasto aluno do Fundeb.

Fonte: A autora.

Esses dados reforçam a necessidade de participação da União na universalização da educação básica, como ente articulador de um regime de colaboração entre os demais entes federados, com vistas a equalizar as oportunidades educacionais e garantir sua qualidade, pois, seja por meio da vinculação de impostos e o respectivo potencial de gastos educacionais dos entes federados, seja na subvinculação desses impostos promovida pela política de fundos, o desequilíbrio federativo e sua tensão são visíveis nos dados apresentados. Há que construir mecanismos, estratégias e critérios mais precisos e detalhados acerca da função distributiva e supletiva da União para promover o contínuo

estreitamento entre as metas e objetivos legítimos e os resultados gerados pelas políticas públicas, promovendo, contudo, a Efetividade Educacional.

Para tanto, a discussão ampliada em *redes*⁵⁷ acerca das políticas educacionais brasileiras é fundamental no atual contexto. A comunidade educacional organizada, representada pela Campanha Nacional do Direito à Educação e Fineduca, apresenta relevante estratégia para a busca do equilíbrio federativo. Ela defende que a função supletiva e distributiva da União se traduza em uma complementação da União com base no custo-aluno-qualidade-inicial (CAQI) e no custo-aluno-qualidade (CAQ). Isso resolveria o problema da desresponsabilização da União quanto à universalização da educação básica e do nivelamento por baixo do gasto-aluno executado na política de fundos atualmente, no qual se redistribui o mínimo disponível ao invés de estabelecer um regime de colaboração para custear a cobertura de um ensino básico de qualidade. Essa discussão foi matéria de disputa política no processo de formulação e aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

4.3 O princípio da equidade

A primeira ação pública que pretenda a universalização da educação é a viabilização do acesso ao ensino público, salvaguardando o preceito de garantia das oportunidades educacionais. Isso implica pôr em prática o princípio da equidade por meio da instauração de mecanismos que sejam capazes de incluir todos os cidadãos na educação básica com iguais condições. A extensão territorial do país e o desenho federativo de nosso Estado se constituem aspectos fundamentais a serem considerados na definição de mecanismos e estratégias capazes de viabilizar a equidade, que, para a nosso foco de pesquisa, significa superar a desigualdade no acesso à educação básica, a desigualdade na disponibilidade de recursos a serem destinados ao ensino público e a desigualdade de condições de oferta e qualidade do mesmo.

Para Martins (2009), analisar o Fundeb do ponto de vista das desigualdades regionais, coloca em evidência o prejuízo trazido pela omissão da União no provimento da

⁵⁷ Conforme explicado no primeiro capítulo, a *noção de rede* diz respeito à multiplicação de atores organizados na definição, implantação e avaliação de políticas públicas.

educação básica no País. Isto fica evidente na análise dos dados empreendida nesta pesquisa.

Na política de fundos, a principal estratégia posta para atingir a meta de busca pela equidade foi a complementação da União. Mas, em que medida ela tem promovido a equidade intra e interestatal ou, ao menos, tem contribuído para sua minimização? Para responder minimamente tal questão, analisamos os dados da complementação da União, primeiro isoladamente e depois somado ao montante do Fundeb e da receita total para a educação pública. Isso pode ser visualizado na tabela e gráfico abaixo.

São os estados da região norte e nordeste que mais apresentaram crescimento no potencial da receita vinculada à educação. Também são eles os beneficiários da complementação da União por não atingirem o gasto-aluno mínimo definido anualmente.

Os estados beneficiados são Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco, Paraíba, Piauí e, a partir de 2011, Rio Grande do Norte. Os percentuais de crescimento da complementação variam de 160 a 2025% de 2007 a 2011, sendo Pernambuco e Paraíba os que mais apresentaram crescimento nos valores recebidos pela complementação da União.

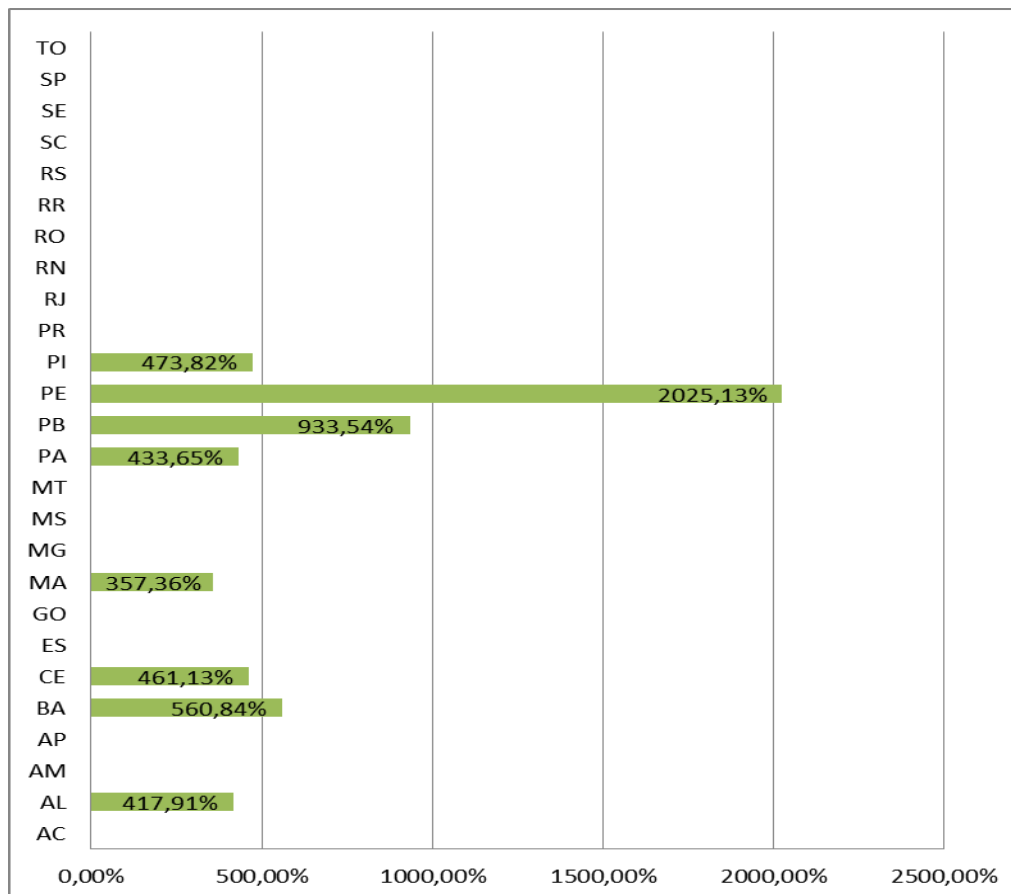
Tabela3: Evolução da Complementação da União de 2007 a 2011.

UF	2007	2009	2011	Evolução em %
AC	-	-	-	
AL	97.085.215,45	192.293.050,39	406.665.598,37	417,91%
AM	-	61.718.927,14	160.717.658,42	160,40%
AP	-	-	-	
BA	395.146.129,58	1.109.910.926,51	2.056.346.918,89	560,84%
CE	282.559.748,95	656.212.978,86	1.257.425.487,98	461,13%
ES	-	-	-	
GO	-	-	-	
MA	577.097.497,33	1.141.459.038,00	2.068.659.272,95	357,36%
MG	-	-	-	
MS	-	-	-	
MT	-	-	-	
PA	493.689.602,00	1.082.644.870,65	2.093.238.562,67	433,65%
PB	27.786.192,38	114.067.174,75	230.147.860,58	933,54%
PE	38.356.820,17	447.724.489,70	591.271.872,41	2025,13%
PI	100.679.092,83	264.113.544,00	445.659.002,59	473,82%
PR	-	-	-	
RJ	-	-	-	
RN	-	-	18.823.212,91	
RO	-	-	-	
RR	-	-	-	
RS	-	-	-	
SC	-	-	-	
SE	-	-	-	
SP	-	-	-	

TO	-	-	-
----	---	---	---

Fonte: FNDE (BRASIL, 2013b).

Gráfico2: Evolução da Complementação da União de 2007 a 2011.



Fonte: A autora.

Na evolução das receitas destinadas à educação, verifica-se que são as receitas do fundo com e sem complementação que vêm apresentando maior percentual de crescimento principalmente nos estados mais pobres do país (AL, AM, BA, CE, MA, PA, PE e RR), superando a evolução das outras receitas apresentadas e alcançando os percentuais dos estados não beneficiários, o que evidencia que o papel equalizador da complementação da União vem cumprindo sua função, embora insuficiente frente às desigualdades gritantes identificadas na capacidade de gasto em educação entre os entes federados.

Tabela 4: Evolução da receita em educação no Fundeb (com e sem complementação da União), de 2007 a 2011, em percentuais.

UF	Fundeb %	Fundeb com complementação %
AC	67%	-
AL	21%	59%

AM	44%	68%
AP	107%	-
BA	38%	91%
CE	54%	101%
ES	38%	-
GO	42%	-
MA	41%	116%
MG	48%	-
MS	50%	-
MT	35%	-
PA	33%	134%
PB	50%	78%
PE	57%	94%
PI	29%	73%
PR	52%	-
RJ	61%	-
RN	48%	51%
RO	33%	-
RR	94%	-
RS	70%	-
SC	153%	-
SE	103%	-
SP	162%	-
TO	111%	-

Fonte: FINBRA/STN (BRASIL, 2013a) e FNDE (BRASIL, 2013b).

O princípio da equidade integra a base normativa quanto ao direito à educação no Brasil. Segundo Dubet (2008), a equidade é o meio racional e tecnocrático para buscar a justiça social. A federação brasileira deve tecer os mecanismos e estratégias adequados a esse princípio legal, pois os dados mostram o quão distantes estamos da equidade no setor educacional, além de denunciar a ausência de mecanismos e estratégias focalizadas e detalhadas para este fim, dificultando a Efetividade Educacional no país. Os dados denunciam o quanto uma histórica descentralização estadualizada mantém aos estados a maior capacidade de investimento nos seus sistemas de ensino. Além disso, que, apesar da política de fundos apresentar potencial equalizador, a municipalização induzida por ela pode ser um limite para a busca da equidade, se, junto a ela, não forem aperfeiçoados os mecanismos de gestão do financiamento da educação inerente e concomitantemente ao aperfeiçoamento do pacto federativo.

A estratégia delineada mais claramente para a busca da equidade é a complementação da União na política de fundos, mesmo que ela própria também necessite de aperfeiçoamento. Embora esteja coerente com seu princípio fundador, quando ajuda os estados e regiões mais pobres do país, a complementação não é capaz sozinha de cumprir a determinação constitucional de equalizar e qualificar o ensino público, sendo necessária a

regulamentação de outros dispositivos legais para seu alcance, como aqueles já denunciados por *experts* da área⁵⁸, entre os quais o regime de colaboração entre os entes federados e a instituição do CAQI⁵⁹ como orientador da função redistributiva e supletiva da União. Além disso, acreditamos que a constante avaliação e discussão acerca da política será fonte de criação coletiva de novas estratégias de busca da equidade das oportunidades educacionais no país.

De acordo com Martins (2009, p. 31), do ponto de vista do 'federalismo fiscal', a equalização requer a estruturação de um sistema de transferências intergovernamentais para compensar as desigualdades existentes. Nesse sentido, a recomposição do equilíbrio federativo depende da superação dos conflitos quanto à repartição dos recursos fiscais. Concordamos com o argumento do autor, que ajuda a compreender o quanto a política de fundos deixa a desejar na superação das tensões do federalismo fiscal do país. Os dados em todos os prismas de análise afirmam e reafirmam as desigualdades regionais, estaduais e municipais na distribuição dos recursos destinados à educação.

Acreditamos que a Efetividade Educacional deve estar presente na política educacional brasileira, na qual a busca pelo estreitamento entre os objetivos explicitados/legitimados e os resultados obtidos seja uma proposta de constante avaliação e aperfeiçoamento da política pública. No caso da meta legítima de busca pela equidade nas oportunidades educacionais, é imprescindível tanto o aperfeiçoamento dos mecanismos já existentes e a complementação, quanto a criação de outros mais específicos e direcionados ao equilíbrio federativo no provimento do serviço educacional. Para tanto, o papel da União é nevrálgico na articulação das responsabilidades concorrentes entre os entes federados.

4.4 O acesso à educação básica

As principais denúncias de pesquisadores da área acerca dos limites do Fundef dizem respeito ao atendimento restrito ao ensino fundamental e ao abandono e prejuízos causados à educação infantil, ao ensino médio e à educação de jovens e adultos, ocasionando consequências desastrosas para tais etapas e modalidades de ensino.

⁵⁸ José Marcelino de Rezende Pinto, Daniel Cara, Paulo Sena Martins, Carlos R. Jamil Cury, etc.

⁵⁹ O Custo-aluno-qualidade-inicial (CAQI) é fruto de estudos realizados pela Campanha Nacional de Direito à Educação.

Para visualizar em que medida o Fundeb é um mecanismo de gestão do financiamento que promove a inclusão das demais etapas da educação básica e, conseqüentemente, da equalização das oportunidades educacionais, haja vista sua superação normativa quanto à priorização do ensino fundamental, faz-se necessário observar a movimentação das matrículas durante sua implantação.

Analisando as matrículas na educação básica nos anos de 2007 a 2011, vê-se uma queda na maioria dos estados brasileiros. Os poucos e únicos estados que apresentaram crescimento nas matrículas na educação básica foram o Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Rio de Janeiro. Com exceção do último, todos são da região norte do país. Roraima e Rio de Janeiro tiveram crescimento mais significativo de 51% e 52,61% respectivamente, tendo os demais baixo crescimento variando de 3 a 4%. Esses estados que apresentaram evolução nas matrículas são estados que também obtiveram crescimento em sua receita do Fundeb, o que parece coerente, considerando que a redistribuição dos recursos do fundo segue o critério de número de matrículas.

Os dados da PNAD⁶⁰ de 2011 e 2012 confirmam que, apesar de ínfimos avanços, o acesso à educação básica está longe de ser universalizado. O analfabetismo no Brasil em 2012 foi de 8,7%, sendo no nordeste sua maior concentração, ou seja, o nordeste tem 17,4% de sua população jovem e adulta analfabeta. Mesmo no ensino fundamental, em que consta 98,2% de frequência bruta em 2012, existem desafios quanto ao acesso e permanência, pois 33,5% da população possui ensino fundamental incompleto, ou seja, nem todos continuam a escolarização básica. A taxa de frequência bruta no ensino médio chegou em 2012 a 84,2%, mas, se olharmos para a taxa de frequência líquida, ela cai para 51,6%. Na educação infantil, o desafio maior é de inclusão das crianças de 0 a 3 anos de idade, cuja taxa de frequência bruta é de 20,8%. Na pré-escola essa taxa é de 77,4%.

A queda nas matrículas na educação básica, verificadas nesta pesquisa, juntamente com os dados do PNAD denunciam a pouca efetividade do Fundeb, nesses seis anos de vigência, quanto à universalização do acesso na educação básica.

Segue abaixo tabela com o percentual de variação de matrícula na educação básica no período de 2007 a 2011, para visualização dos dados por estado.

⁶⁰ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – IBGE (BRASIL, 2012).

Tabela 5: Percentual de evolução/variação de matrícula na educação básica 2007-2011.

UF	2007-2011
AC	4%
AM	-3%
AP	3%
PA	-5%
RO	51%
RR	4%
TO	-5%
AL	-8,03%
BA	-13,54%
CE	-13,84%
MA	-6,55%
PB	-14,66%
PE	-11,65%
PI	-10,40%
RN	-10,29%
SE	-11,63%
GO	-8,01%
MS	-2,46%
MT	-1,27%
ES	-0,35%
MG	-6,73%
RJ	52,61%
SP	-5,98%
PR	-6,39%
RS	-8,54%
SC	-5,59%

Fonte: A autora.

É sabido que existe sempre uma distância entre os objetivos proclamados e os resultados obtidos de uma determinada política pública, mas o recuo e retrocesso quanto aos seus objetivos é uma evidência no mínimo intrigante. O recuo em quase todos os estados brasileiros no total de matrículas na educação básica é preocupante. Se relacionarmos os dados de matrícula com os financeiros, apresentados nos itens anteriores, nem sempre teremos relação direta e coerente entre as duas variáveis de análise, considerando que as matrículas em geral regredem e as receitas em geral progridem. Entretanto, alguns estados brasileiros apresentaram relação ótima entre as duas variáveis, sendo principalmente os estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima.

A primeira hipótese com relação à diminuição das matrículas no ensino fundamental é que ela já era esperada, por conta da focalização das políticas educacionais nessa etapa de ensino nos anos anteriores e da tendência de diminuição da população em idade própria nessa etapa de ensino. Entretanto, existe uma grande demanda de acesso à educação infantil e ao ensino médio, que possuem frequência bruta de 20,8% em creche,

77,4% na pré-escola e 84,2% no ensino médio, o que deveria compensar a diminuição da demanda no ensino fundamental. Ou seja, no geral, as matrículas na educação básica deveriam apresentar crescimento. Por isso, foi necessário observar as matrículas por etapa de ensino, para avaliar a movimentação em cada uma delas, o que é possível visualizar na tabela abaixo.

Tabela 6: Variação da matrícula na educação básica 2007 a 2012.

FC	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio
AC	3,88%	7,47%	30,12%
AL	7,80%	-17,73%	-8,87%
AM	1,44%	-4,64%	17,85%
AP	1,86%	3,05%	0,90%
BA	-12,42%	-18,05%	-19,84%
CE	-1,03%	-20,67%	-10,11%
ES	15,06%	-5,76%	-9,77%
GO	26,91%	-10,58%	-8,39%
MA	-2,20%	-10,88%	-5,86%
MG	23,65%	-15,71%	-2,64%
MS	17,74%	-3,03%	3,68%
MT	32,73%	-11,62%	2,58%
PA	-3,06%	-5,86%	-7,49%
PB	-9,55%	-20,67%	-21,85%
PE	-6,31%	-16,50%	-19,86%
PI	5,00%	-15,30%	-23,82%
PR	21,36%	-11,49%	-12,25%
RJ	5,28%	-15,08%	-21,83%
RN	4,36%	-14,37%	-14,58%
RO	21,75%	-6,24%	8,69%
RR	-0,18%	12,30%	18,70%
RS	19,26%	-12,45%	-13,90%
SC	21,37%	-10,60%	-1,17%
SE	-17,31%	-12,20%	-14,84%
SP	1,29%	-7,82%	6,80%
TO	45,99%	-8,59%	-7,84%

Fonte: Censo Escolar/INEP (BRASIL, 2013a).

A educação infantil foi a etapa da educação básica que mais obteve aumento de matrícula em dezoito estados nacionais, mas, nos dados da PNAD, é possível visualizar que esse aumento se deu mais na pré-escola (4-5 anos) que na creche (0-3 anos). Os oito estados que apresentaram queda de matrícula na educação infantil foram Roraima (-

0,18%), Ceará (-1,03%), Maranhão (-2,20%), Pará (-3,06%), Pernambuco (-6,31%), Paraíba (-9,55%), Bahia (-12,42%) e Sergipe (-17,31%).

Foram os estados da região norte e nordeste do país que, mesmo tendo apresentado evolução na receita do Fundeb e da complementação da União, não apresentaram prioridade na política de expansão da educação infantil, possivelmente canalizando os recursos do fundo para outra etapa ou modalidade de ensino.

Dos estados da região norte, encontramos dois que aumentaram o acesso à educação infantil mais significativamente, sendo RO (21,75%) e TO (45,99%). Dois estados dessa região diminuíram (RR -0,18% e PA -3,06% e), e os demais apresentaram baixo crescimento. Dos estados que aumentaram o número de matrículas na educação infantil, Tocantins e Rondônia, as receitas que mais evoluíram foram a do Fundeb e a municipal, respectivamente. Considerando que a educação infantil é de responsabilidade dos municípios, mediante a repartição de responsabilidades entre os entes federados, podemos dizer que nos municípios de Rondônia existe o esforço político em expandir a demanda na etapa de ensino que é de sua responsabilidade, tendo eles melhorado também sua capacidade de investimento.

Na região nordeste, os dados não são animadores, pois a metade dos estados teve queda nas matrículas na educação infantil e o restante teve baixo crescimento, não passando dos 5%. São estados que apresentaram uma evolução significativa tanto na receita do Fundeb quanto no repasse da Complementação da União, mas parece não ser suficiente para a universalização do acesso à educação infantil.

Na região centro-oeste, todos os estados tiveram aumento do acesso à educação infantil entre 17 a 32% no período analisado, com evolução na receita do Fundeb. Em Goiás, o aumento de matrícula na educação infantil foi de 26,91%, tendo o montante do Fundeb crescido em 83,31% no período analisado, o que evidencia que a educação infantil não é prioridade dos governantes desse período, pois o aumento do percentual de recursos cresceu três vezes mais que as matrículas nesta etapa de ensino. O mesmo ocorreu em Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, que tiveram aumento de suas matrículas de 17,74% e 32,73%, respectivamente, e com maior aporte financeiro do Fundeb entre 70 e 90%. Ora, se a lógica de distribuição de recursos do Fundeb é com base no critério de matrículas, porque as matrículas não cresceram na mesma proporção? Nesse caso, não podemos nem cogitar que houve priorização de uma determinada etapa de ensino, pois houve decréscimo nas matrículas do ensino fundamental e médio nesses estados. Por isso, ficam evidentes as

falhas de regras e estratégias da política de fundos que sejam capazes de contribuir para o alcance de suas metas, no caso, de universalização da educação básica. É ilustrativo o conjunto de dados de matrícula quanto à baixa efetividade educacional do Fundeb em relação à meta em questão.

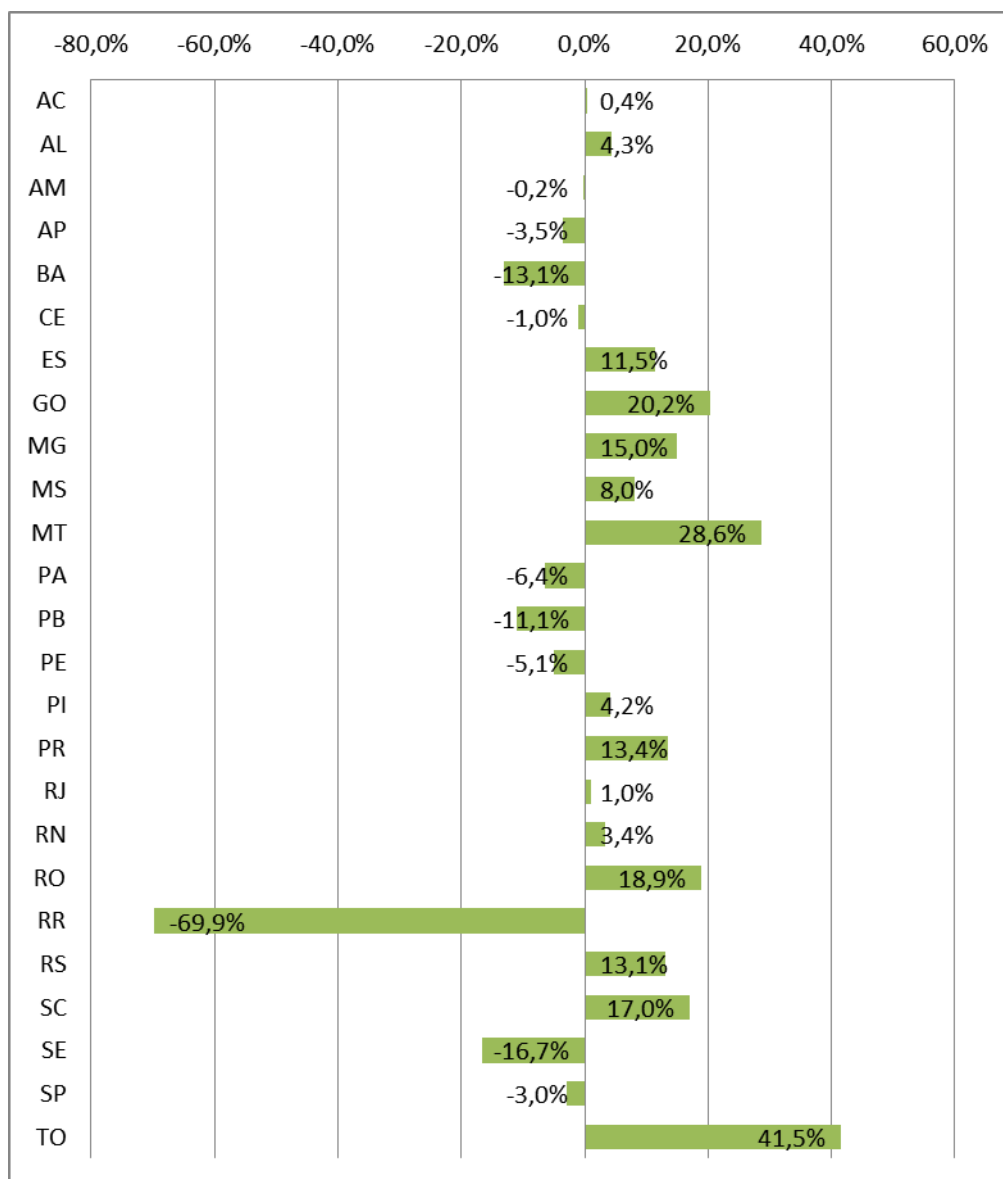
Na região sudeste, Espírito Santo e Minas Gerais apresentaram crescimento significativo nas matrículas da educação infantil (15,06% e 23,65%, respectivamente), mas Rio de Janeiro e São Paulo apresentaram baixo crescimento (5% e 1,29%, respectivamente). Se compararmos, mais uma vez, os percentuais de evolução do Fundeb, percebe-se uma evolução três a quatro vezes maior nas receitas que nas matrículas, não demonstrando proporcionalidade entre a receita total do fundo com o aumento do acesso, haja vista que, nas demais etapas da educação básica⁶¹, houve diminuição de matrículas.

Já na região sul, todos os estados tiveram aumento da oferta da educação infantil na ordem dos 20% aproximadamente. Mas o mesmo fenômeno de desproporcionalidade entre crescimento no aporte de recursos e no acesso foi encontrado nessa região, pois houve progresso na receita do fundo e da complementação na média dos 100%, aumento de cerca de 25% dessa média nas matrículas da educação infantil e regresso das matrículas nas outras etapas da educação básica.

O gráfico abaixo mostra com clareza a evolução da oferta da educação infantil nos estados brasileiros.

⁶¹ Apenas São Paulo apresentou evolução nas matrículas do ensino médio, que foi de 6,8%.

Gráfico3: Variação da matrícula na educação infantil 2007-2011.



Fonte: A autora.

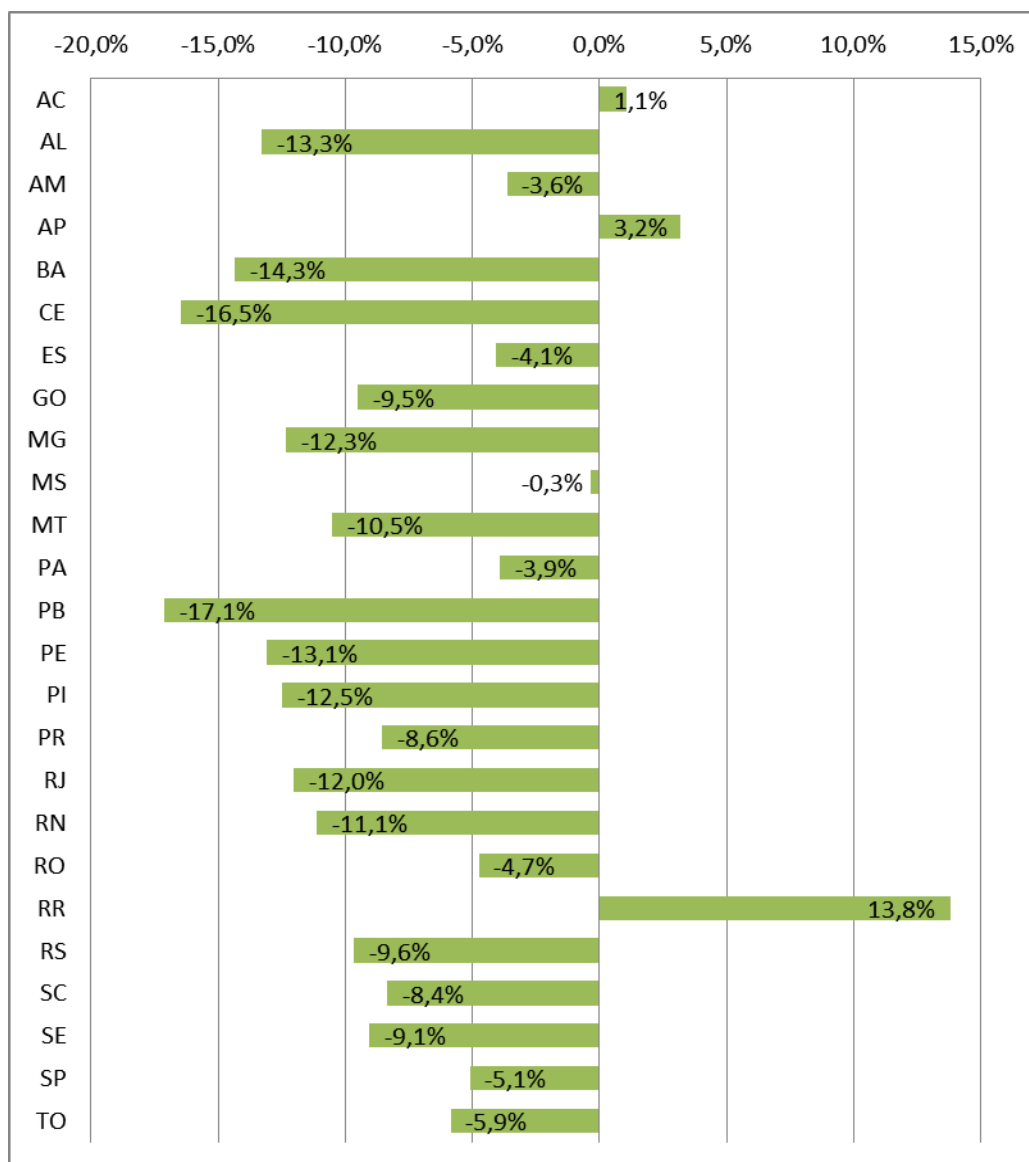
A oferta no ensino fundamental caiu em quase todos os estados do país, exceto em alguns poucos estados da região norte. As maiores quedas estão localizadas nos estados da região nordeste, sendo Alagoas (-17,73), Bahia (18,06%), Ceará (-20,67%) e Paraíba (-20,67%). Mas os demais estados dessa região também apresentaram quedas superiores aos demais estados brasileiros.

Os estados que aumentaram a oferta no ensino fundamental da região norte são o Amapá, Acre e Roraima, apresentando crescimento na ordem de 3,05%, 7,47% e 12,30%, respectivamente. Os demais estados da região norte tiveram queda menor que os estados

das demais regiões do país, o que mostra que o esforço em atender a demanda de oferta no ensino fundamental nessa região é maior que nas demais regiões do país.

Nas regiões centro-oeste, sudeste e sul, todos os estados diminuíram a oferta no ensino fundamental entre 3 e 15% aproximadamente. Isso pode ser mais bem visualizado no gráfico a seguir.

O ensino fundamental foi foco das políticas públicas durante os anos de 1990 e 2000, e o Fundef e suas estratégias foram a expressão máxima do esforço em assegurar o acesso ao ensino obrigatório. Pode-se considerar, então, que o objetivo explicitado no art. 208 da Constituição Federal e na Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o Fundef, de priorizar o ensino obrigatório, foi efetivo e eficiente, haja vista que, conforme os dados da PNAD (BRASIL, 2012), a população dos 6 aos 14 anos tem frequência que varia entre 97 e 99% em todo o país, exceto o Acre, Amazonas e Rondônia cuja frequência é de 95,8% no último e 95,9% nos primeiros. Isso explica em parte a queda nas matrículas no ensino fundamental; junto a isso, a diminuição da demanda por conta da igual diminuição da população nessa faixa etária.

Gráfico 4: Variação da matrícula no Ensino Fundamental 2007-2011.

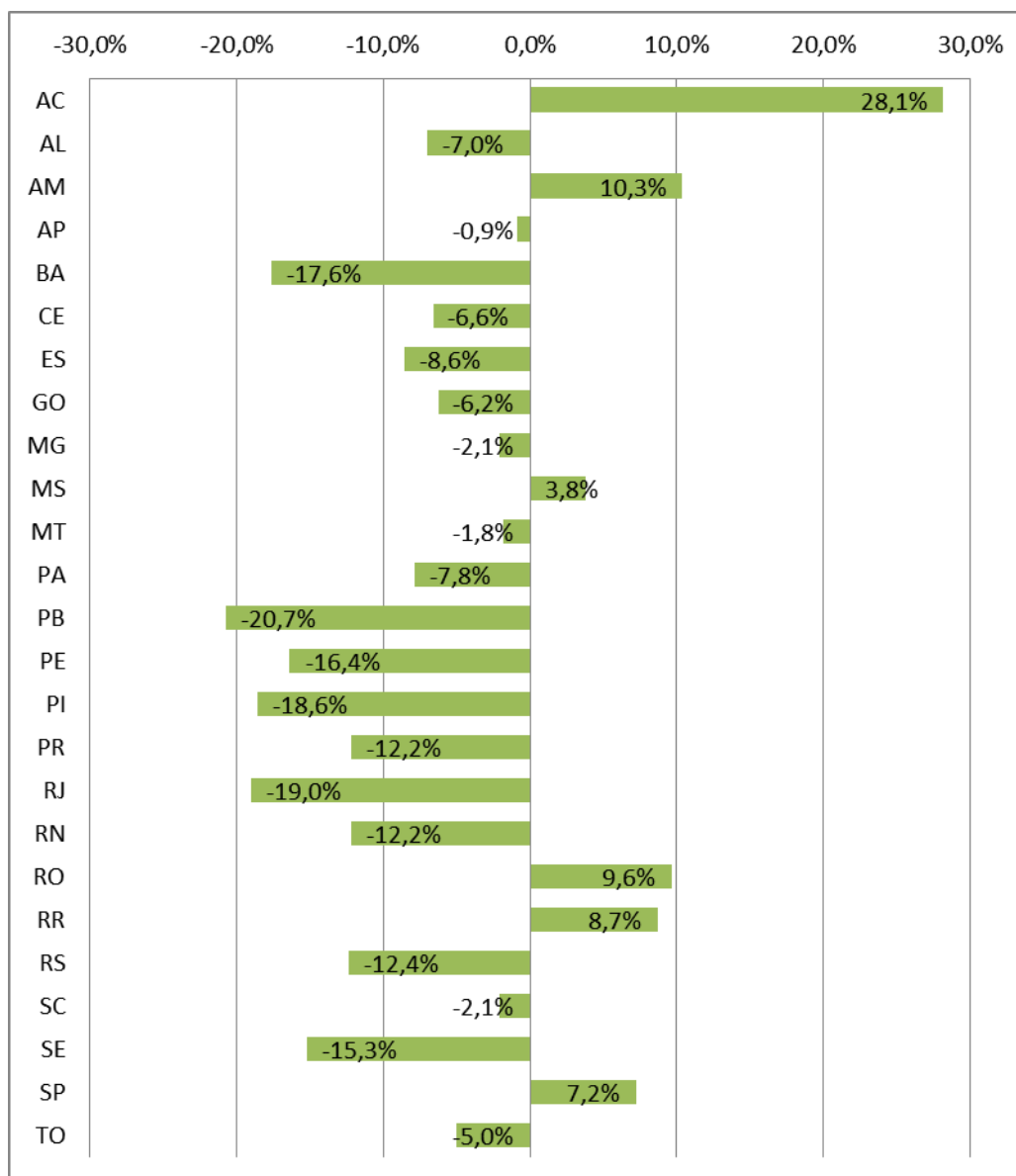
Fonte: A autora.

No ensino médio, a situação é bastante preocupante, pois a queda nas matrículas se mantém mesmo pós-Fundeb. Sabemos que grande parte dos alunos em idade própria para essa etapa de ensino está fora da escola e, de acordo com os dados analisados, estamos em queda livre na universalização de seu acesso. Mais uma vez, principalmente os estados da região norte apresentaram resultados positivos na ampliação do acesso às etapas da educação básica, pois, com exceção de Tocantins e Pará, que apresentaram queda de um pouco mais de 7%, todos os demais aumentaram o acesso no ensino médio na ordem de até 30,12%.

Os estados da região nordeste apresentam os resultados mais baixos de acesso à educação média escolarizada, sendo Piauí, Pernambuco, Paraíba e Bahia os estados com maior queda na matrícula no período analisado, mas os demais também apresentam queda significativa.

Na região centro-oeste, apenas o estado de Goiás diminuiu o número de matrículas no ensino médio, e, nas regiões mais desenvolvidas do país, sudeste e sul, apenas São Paulo apresenta aumento nas matrículas nessa etapa de ensino.

Embora a taxa de frequência bruta no ensino médio tenha subido para 84,2% em 2012, quando observamos a taxa de frequência líquida, ela cai para 51,6%. Esses dados da PNAD comparados aos dados desta pesquisa denunciam que a evolução do acesso ao ensino médio está estagnada, com baixo crescimento em alguns poucos estados. Portanto, o Fundeb não tem sido efetivo no objetivo de universalização da educação básica no país, com limites principalmente nessa etapa de ensino básico.

Gráfico 5: Variação da matrícula no ensino médio 2007 -2011.

Fonte: A autora.

A análise da movimentação das matrículas é esclarecedora quanto à baixa Efetividade Educacional do Fundeb no que concerne ao objetivo de universalização da educação básica. A justiça escolar deve ter a igualdade de acesso como primeira ação pública na distribuição equitativa dos conhecimentos e diplomas (DUBET, 2008). E o que observamos é que a política de fundos não tem promovido satisfatoriamente nem a igualdade do acesso na educação básica e muito menos um acesso com padrão de qualidade. Por isso, fazem-se necessários ajustes à política por meio da criação e aperfeiçoamento de mecanismos capazes de superar as desigualdades múltiplas nos sistema educacional nacional. Além disso, falta construir as bases para uma constante avaliação da

Efetividade Educacional da política de fundos, com vistas à incessante diminuição da lacuna entre os objetivos e metas da política e os resultados gerados por ela, com critérios bem definidos para uma avaliação da sua efetividade objetiva, num primeiro momento, e da efetividade subjetiva e substantiva, posteriormente.

4.5 O pacto federativo e os mecanismos da política de fundos: limites e possibilidades de Efetividade Educacional no Fundeb

Nos itens anteriores a este último capítulo, apresentamos alguns dados financeiros e educacionais a partir de metas e mecanismos de gestão do financiamento educacional, legitimadas no pacto federativo nacional e identificadas na legislação vigente. O destaque foi para a função distributiva e supletiva da União, a busca pela equidade e a premissa de universalização do acesso à educação básica. Para cada uma delas, desdobra-se um conjunto de estratégias e mecanismos com o papel de viabilizar sua efetividade no processo de implantação da política de financiamento educacional público. Considerando o conceito de Efetividade Educacional como a constante avaliação da política pautada no estreitamento entre objetivos explicitados/legitimados e resultados obtidos, a análise e aprimoramento de tais estratégias e mecanismos para o alcance dos objetivos enunciados pode se instalar como um *continuum* na política em questão nesta pesquisa.

Na função distributiva e supletiva da União, as estratégias de vinculação de impostos destinados a financiar a educação pública (25% estados e municípios e 18% União), a sua subvinculação por meio da política de fundos (15% no Fundef e 20% no Fundeb) e a complementação da União são importantes meios de analisar a efetividade educacional do Fundeb.

O mecanismo de vinculação de impostos, embora possa ser considerado avanço por garantir a obrigação dos entes federados em depender um mínimo de recursos públicos aos sistemas de ensino, vem demonstrando insuficiência no quesito de equilíbrio federativo, haja vista a discrepância da capacidade orçamentária entre eles. Os dados analisados nesta pesquisa confirmam outras de pesquisadores como Arelaro (2007), Martins (2009) e Cury (2010), que denunciaram as tensões do desequilíbrio federativo inerentes a esse mecanismo, principalmente na relação entre democracia & autonomia, cooperação & municipalização e igualdade formal & desigualdade real.

A subvinculação de recursos para a educação básica instituída por meio da política de fundos, segundo Arelaro e Gil (2003) alteram o pacto federativo, repercutindo na autonomia dos entes e no equilíbrio federativo. A partir dele se instituem mecanismos como os fundos contábeis e a complementação da União.

Conforme Martins (2009, p. 109), os fundos contábeis surgem como estratégia política para alcançar a equidade, viabilizar a autonomia federativa, consolidar o controle social e aprimorar o regime de colaboração. Arelaro e Gil (2003, p. 181) argumentam que a natureza contábil do fundo constituiu garantia para os municípios de que não haveria instância administrativa estadual que pudesse reter os recursos. Essa salvaguarda deu agilidade ao fundo, pois, por ser automático, não apresenta impedimentos para que os municípios recebam os recursos destinados à educação.

Além disso, as regras de redistribuição dos recursos no âmbito de cada ente federado, segundo as matrículas, as ponderações referentes às etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, vêm somar à regulamentação da política de fundos. Elas interferem na repartição de competências entre os entes federados e merecem aprimoramento por meio da regulamentação de um regime de colaboração detalhado, claro e mais cooperativo entre os entes federados.

Se, de um lado, a estratégia de distribuição por número de matrícula pode ser considerada eficiente, por outro lado, a regra de definição do fator ponderação denuncia inconsistência, pois essa regra não assegura o aumento de investimento nas etapas da educação básica que mais carecem. Tal afirmação fica evidente no item 4.4, que mostra o preocupante decréscimo de matrículas no ensino médio em quase todos os estados brasileiros. A estratégia de regular o valor aluno-ano pelo fator ponderação negociado ano a ano pela "Comissão⁶² Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade" revela a competição entre os entes federados no peso dado a cada etapa e modalidade de ensino. Ou seja, ocorre disputa entre os entes, no âmbito da Comissão Intergovernamental, na definição anual do fator ponderação quanto às etapas e modalidades de sua competência legal. E essa disputa, além de ser um exemplo concreto da ausência de regulamentação do regime de colaboração, se constitui obstáculo real para o equilíbrio no federalismo fiscal no setor educacional e, conseqüentemente, para a efetividade educacional da política de fundos.

⁶² Tal comissão é formada por representantes regionais da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), do CONSED (Conselho Nacional dos Secretários de Educação) e do MEC.

Uma das principais falhas nessa estratégia detectada na coleta de dados diz respeito ao controle dos recursos, quando o fator ponderação não compõe as planilhas de prestação de contas dos entes federados aos Tribunais de Contas, ou seja, se o fator ponderação é adotado para a distribuição de recursos, o mesmo não é considerado na prestação de contas, encobrendo a visualização da real despesa a cada etapa e modalidade da educação básica. Isso foi detectado no item 4.4, que evidenciou desproporcionalidade entre crescimento no aporte de recursos e no acesso à educação básica, apresentando queda no número de matrículas, principalmente no ensino médio, mesmo tendo sido direcionado recursos aos entes conforme os efeitos do fator ponderação. Essa desproporcionalidade deve ser um dos eixos de reflexão para o aperfeiçoamento da política de fundos e de busca por sua efetividade educacional.

Observa-se, na passagem do Fundef ao Fundeb, a opção pela manutenção dos principais mecanismos de funcionamento da política de fundos e pouca capacidade de aprimoramento da política, denunciando seu viés incrementalista. Na tabela abaixo, enunciamos os objetivos e estratégias que se mantiveram na passagem do Fundef ao Fundeb. Os dois primeiros objetivos e estratégias que versam para a priorização do ensino obrigatório funcionaram melhor durante o funcionamento do Fundef, mas demonstram pouca efetividade durante a execução do Fundeb, haja vista a baixa capacidade em universalizar a educação básica denunciada pelo decréscimo do número de matrículas. As demais estratégias carecem de aprimoramento, pois a equidade em suas várias dimensões se mantém, o que pode ser visualizado nos dados compilados, e a complementação da União, além de ter sido negligenciada durante a implantação do Fundef, no Fundeb, responde ao critério de valor mínimo definido nacionalmente, ao invés de atender ao custo-aluno-qualidade. Se tivesse ocorrido a mudança desse critério, poderíamos esperar resultados congruentes com os objetivos de busca pela equidade e de instauração do regime de colaboração entre os entes federados.

Tabela 7: Objetivos e estratégias presentes no Fundef que permaneceram no Fundeb.

OBJETIVOS	ESTRATÉGIA
Prioridade do ensino obrigatório	Subvinculação de 60% dos recursos de MDE
Equidade/ disparidades intraestaduais	Critério de distribuição de recurso por número de matrículas
Equidade/disparidades interestaduais	Complementação da União e regime de colaboração

Fontes: PECs 233 (BRASIL, 1995a) e 415 (BRASIL, 2005) e Leis 9.424 (BRASIL, 1996b) e 11.474 (BRASIL, 2007).

Nesse sentido, a política de fundos, apesar de ser uma política com potencial de expressão da dimensão cooperativa na divisão de competências entre os entes federados, ainda há que ser repensada a fim de aprimorar seus mecanismos e estratégias para que sejam capazes de assegurar o compartilhamento das competências de provimento da educação básica, eivado na incessante busca pelo equilíbrio federativo no Estado democrático brasileiro. A baixa efetividade educacional da política de fundos denunciada nesta pesquisa pode ser explicada, em parte, pela opção política de pouca alteração na passagem do Fundef ao Fundeb e na permanência do requisito de ajuste fiscal da política de fundos, presente em sua origem, mantendo os limites no cumprimento da função supletiva da União, na busca pela equidade nas oportunidades escolares e, consequentemente, na universalização da educação básica.

CONCLUSÕES

A maioria das teses, no campo das políticas educacionais nos anos 2000, se inicia pela explicação do processo de reforma do Estado a partir dos anos de 1990. Tal explicação teve grande importância e marca contribuição preponderante na área. A continuidade desse legado deve se converter no alargamento do entendimento quanto ao papel do Estado na formulação, implantação e avaliação das políticas educacionais na ação pública. Por isso, optamos por utilizar a via da análise das políticas públicas, o mais recente campo de pesquisa da ciência política. Ela proporcionou uma compreensão aprofundada acerca das nuances das políticas públicas, entre elas as do setor educacional, e foi imprescindível para uma visualização diferenciada da política de fundos enquanto principal política pública que distribui os recursos destinados à educação no Brasil.

Para Muller e Surel (2002, p. 14),

Uma política pública é formada, inicialmente, por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância visível da política. Esta substância pode ser constituída de recursos financeiros [...], intelectuais [...], reguladores [...], materiais. Ela é também constituída de produtos, isto é, de *outputs* reguladores (normativos), financeiros, físicos.

Nesse sentido, encontramos na política de fundos tais substâncias financeiras, intelectuais, reguladoras e materiais, sendo potencialmente objeto de análise e avaliação como política pública. Desde a implantação da política de fundos no Brasil, com a aprovação da lei 9.424/96 (BRASIL, 1996b) que institui o Fundef, várias análises foram empreendidas, tentando compreender tanto as substâncias financeiras, quanto as intelectuais, como também as reguladoras e materiais. Realizamos um mapeamento de tais análises no segundo capítulo desta tese. Além disso, tais análises levaram em consideração tanto as intenções dos tomadores de decisão quanto os processos de construção do sentido na prática, ao longo da fase de desenvolvimento da política pública em questão.

De acordo com a abordagem da *policy analysis* na contemporaneidade, podemos dizer que tais análises se dividiram em suas dimensões de análise, pois existe um conjunto de pesquisas que se preocupou em compreender o papel das instituições políticas na formulação e execução da política de fundos, sendo a dimensão da *polity*; outro grupo de pesquisadores se esforçou em compreender os processos políticos do Fundef-b, sendo no

âmbito da *politics*; e outro grupo analisou o conteúdo da política em questão, se constituindo a dimensão da *policy*.

O mapeamento de tais pesquisas me permitiu identificar algumas características essenciais da *Policy Analysis* na implantação da política de fundos, como a inversão da relação centro-periferia em favor do segundo, ou seja, em favor da municipalização da oferta das primeiras etapas da educação básica. Além disso, permitiu a identificação do mito de uma ação pública racional desinteressada, que, na década de 1990, objetivou o ajuste fiscal, a busca pela eficiência na política educacional brasileira e a reengenharia da gestão dos recursos para a educação por meio de uma descentralização municipalizada.

A compreensão do contexto de proposição da política de fundos na década de 1990 esclarece que se trata de um realinhamento entre o referencial setorial com um referencial político global. É na abordagem cognitiva que pudemos vislumbrar a necessidade de análise da política de fundos imersa no papel do *Estado em ação*. E a ação empreendida pelo Estado brasileiro nesse contexto era de promover a adoção do referencial global, sustentado nas bases do paradigma neoliberal, aos referenciais setoriais no nosso país. Houve a constatação da generalização de algumas formas de discursos argumentativos que orientaram e legitimaram as posições dos principais atores e das grandes figuras públicas que participaram ativamente do processo de tomada de decisão do Fundef, utilizando-se dos valores, das normas e das representações simbólicas coordenadas naquele contexto de incentivo à diversificação dos instrumentos de ação pública.

Embora a comparação entre fundef e fundeb não componha o rol de objetivos desta pesquisa, é inevitável tal reflexão, primeiro porque se trata da continuidade da política pública em análise e a história sempre será categoria de análise plausível aos pesquisadores da área e, segundo, porque a compreensão das abordagens de análise de políticas públicas oferecidas pelos pesquisadores contemporâneos franceses da ciência política instigaram significativamente tal análise comparativa entre os fundos, que, mesmo que pouco aprofundada, aporta elementos significativos para a análise da política de fundos.

Nesse sentido, o Fundef pode ser enquadrado na teoria de escolha racional, pois se verificam postulados e métodos economicistas na sua origem e formulação, denunciando o entendimento do poder executivo de que as políticas públicas são resultado de escolha de indivíduos e/ou grupos minoritários pautada na racionalidade instrumental e no cálculo do custo/benefício na decisão tomada. Sendo assim, a política de fundos se constituiu num

importante instrumento de intervenção Estatal num processo de ajustamento político e econômico, no qual se priorizou a oferta do ensino obrigatório.

Se tomarmos a abordagem sequencial como viés de análise da política de fundos, podemos evidenciar alguns outros aspectos. Primeiro que a origem do problema do financiamento da educação no país e de sua conseqüente inserção na agenda política nacional foi no poder executivo, no caso do Fundef, e na sociedade civil representada principalmente pela comunidade educacional no caso do Fundeb. Segundo que o processo de decisão no Fundef foi restrito ao mínimo de sujeitos, e no Fundeb ampliado, abarcando várias entidades representativas da educação. No que concerne à implantação da política de fundos, ela se deu de forma eficiente quanto à municipalização, mas ineficiente quanto à busca pela equidade e qualidade do ensino. Já a implantação do Fundeb, embora ele ainda esteja em plena vigência, podemos considerar que houve poucos avanços significativos e que os principais problemas do fundo anterior se mantiveram, por não se tratar de uma reengenharia do Fundef, frente aos seus limites denunciados, mas de um mero incrementalismo e/ou adaptação da política. E, considerando a última etapa da abordagem sequencial, a avaliação da política, no caso do Fundef, as principais evidências se converteram quanto à necessidade de inclusão no fundo das demais etapas e modalidades da educação básica, nas previsões de prejuízos na educação infantil e ensino médio, na função distributiva e supletiva da União, que foi duramente criticada pela inexecução da obrigação da União em complementar recurso aos entes que não atingiram o gasto-aluno mínimo definido anualmente, na necessidade de regulamentação do regime de colaboração previsto no art.23 da CF, na secundarização da valorização do magistério, na incapacidade do fundo em promover o princípio também previsto na CF de garantia de padrão de qualidade e na ineficiência do fundo em promover a equidade, principalmente no âmbito interestadual. No caso do Fundeb, embora haja poucas pesquisas acerca de seus resultados, as evidências se pautam principalmente em relação à insuficiência da complementação da União para se garantir um padrão de qualidade de ensino no país.

Contudo, a avaliação do Fundef-b foi e vem sendo realizada pormenorizadamente muito mais pelos pesquisadores da área do que pelas instituições públicas e pelos órgãos de controle social. Nesse sentido, uma das propostas desta pesquisa é afirmar a necessidade da constante avaliação da política de fundos quanto à sua Efetividade Educacional. Para isso, será preciso construir as bases e definir os critérios para uma avaliação analítica incessante do quanto os objetivos e metas da política estão sendo atingidos, condicionando a geração

de ações públicas orientadas à garantia do direito à educação e, conseqüentemente, da justiça social.

Além disso, no processo de decisão do Fundeb, várias análises acerca dos efeitos e lacunas do Fundef foram destacadas, mas pouco se traduziu em mudanças no funcionamento da política, podendo ser considerada como uma política incrementalista, ou seja, promoveram-se apenas adaptações à política anterior, prevalecendo a racionalidade financeira e a subestimação das análises apresentadas pelos sujeitos da sociedade civil no processo de reformulação da política de fundos. A principal adaptação foi abarcar toda a educação básica, ao invés de manter-se restrita à etapa do ensino fundamental, mas que pouco contribuiu para o atingimento do objetivo explícito de universalização da educação básica, por falta de estabelecimento de estratégias inovadoras. Outra adaptação foi o aprimoramento quanto à complementação da União, que, embora já estivesse contemplado no Fundef, incluiu certo ganho no montante de recursos que a União deve dispor à educação básica, mas insuficiente para contribuir com o atingimento tanto do objetivo de universalização quanto da qualidade no ensino básico público. Se a intenção dos reformuladores da política de fundos fosse uma real mudança ao invés do mero incrementalismo, sua alteração versaria para a contemplação do Custo-aluno-qualidade-inicial (CAQI) e do Custo-aluno-qualidade (CAQ) como critério de complementação da União e para a definição detalhada do necessário regime de colaboração entre os entes federados, com destaque para a efetivação da responsabilização da União no provimento da educação básica e para seu papel de articulador entre os entes por meio da regulamentação do regime de colaboração.

Quanto à implantação, analisamos o Fundeb no período de 2007 a 2011, tentando evidenciar, primeiramente, a necessidade de aprimorar os modos de compreensão da ação pública, por meio da apreensão do *continuum* dos modos de ação dos grupos sociais no quadro das políticas públicas e de sua implantação, e, em segundo lugar, avaliar a efetividade da política de fundos no que concerne ao objetivo explícito de universalização da educação básica. Para isso, procuramos nos pautar em abordagens que permitiram analisar "[...] a distância inevitável entre os objetivos de uma política tais quais são definidos pelos tomadores de decisão e os resultados constatados no momento da implementação" (MULLER; SUREL, 2002, p. 22), pois, em tomando consciência de que tal distância é inevitável pelo funcionamento contraditório e complexo da ação pública, a análise da implantação pode contribuir para a busca de diminuição do abismo existente

entre objetivos enunciados e resultados obtidos, pois ela se caracteriza como alavanca sobre a qual a ação pública pode se apoiar para produzir a mudança. Esperamos, contudo, contribuir para o aprimoramento das pesquisas sobre as políticas públicas educacionais, mesmo que incipientemente, apostando que a análise de tal distância nas políticas educacionais no Brasil seja capaz de vislumbrar os efeitos e impactos de uma determinada ação pública por meio de sua constante avaliação e conseqüente aprimoramento. "Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais 'déficits' de implementação" (FREY, 2000, p. 228).

A efetividade educacional, entendida como capacidade de uma determinada política pública em atrelar os objetivos legitimados e os resultados gerados no seu processo, deve orientar constantemente a avaliação e o conseqüente aprimoramento da política educacional, em especial a política de financiamento. Essa premissa está ausente na avaliação da política de fundos e precisa compor a ação pública no setor educacional.

A queda nas matrículas na educação básica, o insuficiente aproveitamento do potencial de investimento em educação nos entes federados e a baixa capacidade equalizadora da complementação da União, verificadas nesta pesquisa, denunciam a pouca efetividade educacional do Fundeb, nesses seis anos de vigência, na universalização do acesso na educação básica.

Embora a complementação da União ao Fundef-b tenha significado a regulamentação da função distributiva e supletiva da União, ela deve ser pensada para além dessa possibilidade, ou seja, para além dos termos na política de fundos, pois reduzir a função distributiva e supletiva da União a apenas uma estratégia e ação política é insuficiente para superar os desafios vinculados aos contornos federativos do Estado brasileiro.

Além disso, ficou evidente que, com a política de fundos, o cálculo do gasto-aluno fica nivelado por baixo, engessando o potencial de investimento em educação e tolhendo a autonomia dos entes federados em melhorar seus sistemas de ensino; como previsto por Lisete Arelaro (2007) e Paulo S. Martins (2009).

Os dados desta pesquisa reforçam a necessidade de participação da União na universalização da educação básica, como ente articulador de um regime de colaboração entre os entes federados, com vistas a equalizar as oportunidades educacionais e garantir sua qualidade, pois a estratégia da complementação da União na política de fundos não é

capaz de sozinha cumprir a determinação constitucional de equalizar e qualificar o ensino público. É urgente a regulamentação de outros dispositivos legais para seu alcance, como o regime de colaboração entre os entes federados, a instituição do CAQI e CAQ⁶³ como orientadores da função redistributiva e supletiva da União, entre outros a serem criados.

A relação estabelecida entre os dados financeiros e os de matrícula para verificação da efetividade educacional demonstra que nem sempre teremos relação direta e coerente entre as duas variáveis de análise, considerando que as matrículas em geral regridem e as receitas em geral progridem. Entretanto, alguns estados brasileiros apresentaram relação ótima entre as duas variáveis, o que confirma a necessidade de aumento de investimento em educação como um determinante no alcance da equalização das oportunidades educacionais. E é justamente essa relação ótima entre tais variáveis, faltando construir as bases para uma constante avaliação da Efetividade Educacional da política de fundos, com vistas à incessante diminuição da lacuna entre os objetivos e metas da política e os resultados gerados por ela, com critérios bem definidos para uma avaliação da sua efetividade objetiva, num primeiro momento, e da efetividade subjetiva e substantiva, posteriormente.

⁶³ A comunidade educacional organizada, representada pela Campanha Nacional do Direito à Educação e Fineduca, defende que a função supletiva e distributiva da União se traduza em uma complementação da União com base no custo-aluno-qualidade-inicial (CAQI) e no custo-aluno-qualidade (CAQ). Isso resolveria o problema da desresponsabilização da União quanto à universalização da educação básica e do nivelamento por baixo do gasto-aluno executado na política de fundos atualmente, no qual se redistribui o mínimo disponível ao invés de estabelecer um regime de colaboração para custear a cobertura e ensino básico de qualidade. Essa discussão é matéria de disputa política no processo de formulação e aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Municípios, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. 2005. Tese (Doutorado em Educação)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira - Algumas Reflexões sobre o Documento Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF - Relatório MEC. In: DOURADO, Luiz (Org.). *Financiamento da Educação Básica*. Goiânia: UFG, 1999 (Coleção Polêmicas do nosso tempo). p. 27-46.
- _____. FUNDEF: Uma avaliação preliminar dos seus 10 anos de implantação. In: XXXª Reunião Anual da ANPED, 2007, Caxambu/SP. *Anais...* Rio de Janeiro, 2007. p. 01-16.
- _____; GIL, Juca Pirama Camargo. Política de Fundos na educação: duas posições. In: XXIº Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2003, Recife/PE. *Anais...* São Paulo/SP: Universidade Metodista de São Paulo, 2003. p. 01-19.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Uma contribuição para fazermos uma avaliação menos ingênua. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-5.
- _____. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 7-10, fev. 2003.
- BOUDON, Raymond. *Action*. In: BOUDON, Raymond (Dir.). *Traité de sociologie*. Paris: PUF, 1992. p. 29-54.
- BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (Orgs.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 3. ed. atualizada. Paris: Presses de Sciences Po, 2010.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 23 de outubro de 1995*. Modifica o artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Situação: Transformada na Emenda Constitucional 14/1996. Origem: MSC 1078/1995. Autor: Poder Executivo. Brasília, 23 out. 1995a.
- _____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 415, de 16 de junho de 2005*. Dá nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Situação: Apensada à PEC 216/2003. Autor: Poder Executivo. Brasília, 16 jun. 2005.
- _____. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Repasse de recursos do Fundeb*. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/repasse-de-recursos-do-fundeb>>. 10 jun. 2013.
- _____. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais*. Uma análise das condições de vida da população brasileira 2012. Brasília, 2012. Disponível em:

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/pdf/educacao_pdf.pdf>. Acesso em: 07 out. 2013.

_____. Ministério da Educação. INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopses Estatísticas da Educação Básica*. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 13 fev. 2012.

_____. Ministério do Planejamento. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, nov. 1995b.

_____. Presidência da República. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Rio de Janeiro: DOU, 16 jul. 1934.

_____. Presidência da República. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. A Mesa da Assembléia Constituinte promulga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos dos seus arts. 218 e 36, respectivamente, e manda a todas as autoridades, às quais couber o conhecimento e a execução desses atos, que os executem e façam executar e observar fiel e inteiramente como neles se contêm. Rio de Janeiro: DOU, 18 jan. 1946.

_____. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. O Congresso Nacional, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga a seguinte CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. Brasília: DOU, 24 jan. 1967.

_____. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília: DOU, 5 out. 1988.

_____. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília: DOU, 30 out. 1969.

_____. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993*. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Brasília: DOU, 18 mar. 1993.

_____. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 12 set. 1996a.

_____. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983*. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Brasília: DOU, 5 dez. 1983.

_____. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília: DOU, 31 dez. 2003.

_____. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 19 dez. 2006.

_____. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, 11 nov. 2009.

_____. Presidência da República. *Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996*. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Brasília, 13 set. 1996d.

_____. Presidência da República. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 20 dez. 1961.

_____. Presidência da República. *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília: DOU, 12 ago. 1971.

_____. Presidência da República. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: DOU, 23 dez. 1996c.

_____. Presidência da República. *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 art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 24 dez. 1996b.

_____. Presidência da República. *Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: DOU, 10 jan. 2001.

_____. Presidência da República. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 20 jun. 2007.

_____. Presidência da República. *Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008*. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília: DOU, 17 jul. 2008a.

_____. Senado. *Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Apresentação: 25 out. 2012. Aprovação: 17 dez. 2013. Situação: Remetida à Câmara dos Deputados, 31 dez. 2013. Brasília, 2013c.

_____. Senado. *Projeto de Lei do Senado nº 388, de 2008*. Institui a Contribuição Social para a Defesa Civil (CSDEC), transforma o Fundo Especial para Calamidades (FUNCAP) em Fundo Nacional para a Defesa Civil (FUNDEC) e dá outras providências. Apresentação: 15 out. 2008. Situação: Agendado requerimento para a ordem do dia, 20 fev. 2014. Brasília, 2008b.

_____. Subchefia de Assuntos Parlamentares. *Projeto de Lei nº 8.035, de 2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Situação: Em tramitação. Brasília, 2010.

_____. Tesouro Nacional. *Estatística*. Brasília, 2013a. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp>. Acesso em: 10 jun. 2013.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CAGGIANO, Monica Herman S. A educação. Direito Fundamental. In: RANIERI, Nina (Coord.); RIGHETTI, Sabine (Org.). *Direito à educação: aspectos Constitucionais*. São Paulo: Edusp, 2009. p. 19-37.

CALERO, Jorge. Eficiência e eficácia do gasto setorial. In: UNESCO. *Equidade e financiamento da educação na América Latina*. Brasília: Unesco, IIPE-Buenos Aires, 2002. p. 151-182.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; VERHINE Roberto E.; OLIVEIRA, João Ferreira de et al. *Pesquisa nacional qualidade na educação*. Brasília: INEP Publicações, 2006.

CRUZ, Rosana Evangelista da. *Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque*. 2009. Tese (Doutorado em Educação)– Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A constituição de Weimar: Um capítulo para a educação. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 63, p. 83-104, 1998.

_____. A questão federativa e a questão escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 149-168.

DAVIES, Nicholas. *As verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004.

_____. *O Fundef e o orçamento da educação*. Desvendando a caixa preta. Campinas: Autores associados, 1999 (Coleção Polêmicas do nosso tempo).

_____. *FUNDEB: a redenção da educação básica?* Niterói: Edição do autor, 2007.

DELORI, Mathias. Néo-institutionnalisme du choix rationnel. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (Orgs.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 3. ed. actual. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. p. 359-367.

DEMEUSE, Marc; BAYE, Ariane; STRAETEN, Marie-Hélène; NICAISE, Julien; MATOUL, Anne (Orgs.). *Vers une école juste et efficace*. Paris: Editeur De Boeck Supérieur, 2005.

DOURADO, Luiz Fernando (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores associados; UFG, 1999 (Coleção Polêmicas do nosso tempo).

DRAIBE, Sônia Mirian. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2000. p. 13-42.

DUBET, François. Justice. In: ZANTEN, Agnès Van (Dir.). *Dictionnaire de l'éducation*. Paris: Quadrige/PUF, 2008. p. 421-425.

DURAN, Patrice. *Penser l'action publique*. Paris: L.G.D.J. Lextenso éditions, 2010.

FARENZENA, Nalú. *Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)*. 2001. Tese (Doutorado em Educação)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Princípios de justiça e avaliação de políticas. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 39, p. 73-103, 1997.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Revista Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, p. 107-127, set.-dez. 1986.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra-Portugal, n. 63, p. 07-20, out. 2002.

_____. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 77, p. 11-39, 2009.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes a Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, n. 21, jun. 2000. p. 211-259.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Tradução: Vania Paganini Thurler; Tomaz Tadeu da Silva. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000 (Coleção Estudos Culturais em Educação). p. 77-108.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: _____. (Org.). *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996. p. 9-49.

GIL, Juca. *Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do conselho do Fundef, no âmbito da União*. 2007. Tese (Doutorado em Educação)–Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. Avaliação da política educacional municipal: em busca de indicadores de efetividade nos âmbitos do acesso, gestão e financiamento. *Ensaio*, Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, v. 17, p. 449-475, 2009.

_____. Efetividade escolar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade et al. (Orgs.). *Dicionário: Trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: Faculdade de Educação Universidade Federal de Minas Gerais, 2010. p. 45-59.

_____; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006.

_____; SILVA, Isabelle Fiorelli. Financiamento da educação no Brasil: FUNDEF e FUNDEB. In: CZERNISZ, Eliane Cleide da Silva et al. (Orgs.). *Política e gestão da educação: questões em debate*. Londrina: UEL, 2009. p. 261-262.

HERVIER, Louise. *Néo-institutionnalisme sociologique*. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (Orgs.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 3. ed. atualizada. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. p. 374-383.

KUBLER, Daniel; MAILLARD, Jacques de. Les processus de mise à l'agenda. In: *Analyser les politiques publiques*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2009. p. 19-40.

LASCOURMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. *Sociologie de l'action publique*. 2. ed. Paris: Armand Colin, 2012.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.

_____. *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. 2009. Tese (Doutorado em Educação)–Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MCEWAN, Patrick. Propostas alternativas à alocação estatal de recursos. In: UNESCO. *Equidade e financiamento da educação na América Latina*. Brasília: Unesco, ago. 2002. p. 189-220.

MEURET, DENIS. Égalité et équité des systèmes éducatifs. In: ZANTEN, Agnés Van (Dir.). *Dictionnaire de l'éducation*. Paris: Quadrige/PUF, 2008. p. 234-238.

MICHAELIS. *Moderno Dicionário de Português Online*. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. São Paulo: Melhoramentos, 2009. Acesso em: 20 ago. 2010.

MONS, Nathalie. Efficacité des systèmes éducatifs. In: ZANTEN, Agnés Van (Dir.). *Dictionnaire de l'éducation*. Paris: Quadrige/PUF, 2008. p. 230-234.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. O pão do direito à educação. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 753-789, set. 2003.

- MORDUCHOWICZ, Alejandro. Intervenção estatal, incentivos e desempenho educacional. In: UNESCO. *Equidade e financiamento da educação na América Latina*. Brasília: Unesco, IIPE-Buenos Aires, 2002. p. 101-134.
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 9. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2011.
- _____. L'État en action revisité. *Pôle Sud – Revue de Science Politique de l'Europe méridionale*, Paris: ARPoS, n. 21, p. 31-42, 2004. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-pole-sud-2004-2-page-31.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2010.
- MULLER, Pierre ; JOBERT, Bruno. *L'Etat en action*. Politiques publiques et corporatismes. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.
- _____; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.
- NORMAND, Romuald. *Gouverner la réussite scolaire*. Une arithmétique politique des inégalités. Lyon: Ecole Normale Supérieure de Lyon, 2011.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade de. *Educação Básica: gestão do trabalho e pobreza*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- PERONI, Vera. *Política Educacional e Papel do Estado no Brasil dos Anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. Um fundinho chamado "fundão". In: DOURADO, Luis Fernand (Org.) *Financiamento da Educação Básica*. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do nosso tempo). p. 85-98.
- _____. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.
- _____. O ensino médio. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de et al. *Organização do ensino no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2007. p. 47-72.
- _____. O financiamento da educação no governo Lula. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (RBPAAE), Brasília: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, v. 25, n. 2, p. 323-340, maio/ago. 2009.
- RANIERI, Nina. Os Estados e o Direito à educação na Constituição de 1988: Comentários acerca da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: RANIERI, Nina (Coord.); RIGHETTI, Sabine (Org.). *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: Edusp, 2009. p. 39-59.
- SANDER, Benno. *Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Liber Livro, 2007.
- SOUZA, Ângelo Ricardo de. As relações entre os resultados da avaliação e os modelos de gestão escolar. *Intermeio* (UFMS), v. 13, p. 66-83, 2008.
- STEINMO, Sven. Néo-institutionnalisme historique. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (Orgs.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 3. ed. actual. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. p. 367-374.

THOENIG, Jean-Claude. Politique publique. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (Orgs.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 3. ed. actual. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. p. 420-427.

ZANTEN, Agnès Van (Dir.). *Dictionnaire de l'éducation*. Paris: Quadrige/PUF, 2008.