



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

HÉLIO DE SOUZA SANTOS

**O FINANCIAMENTO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ
– PRIORIDADES E A PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO –
(2006/2014)**

**BELÉM
2016**

HÉLIO DE SOUZA SANTOS

**O FINANCIAMENTO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ
– PRIORIDADES E A PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO –
(2006/2014)**

Dissertação de mestrado apresentado junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará como requisito parcial obrigatório para obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rosana Maria Gemaque Rolim.

**BELÉM
2016**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA

Santos, Hélio de Souza, 1971-

O financiamento da rede estadual de ensino do Pará :
prioridades e a participação da União (2006/2014) /
Hélio de Souza Santos. - 2016.

Orientadora: Rosana Maria Gemaque Rolim.
Dissertação (Mestrado) - Universidade
Federal do Pará, Instituto de Ciências da
Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação,
Belém, 2016.

1. Educação - Aspectos econômicos - Pará. 2.
Educação - Finanças. 3. Educação e Estado. 4.
Ajuda governamental à educação. I. Título.

CDD 22. ed. 379.11098115

HÉLIO DE SOUZA SANTOS

**O FINANCIAMENTO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO
PARÁ – PRIORIDADES E PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO NO
PERÍODO 2006-2014**

Texto de defesa de Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, vinculado ao Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Banca Examinadora

Em: ____/____/____ Conceito: _____

Prof^a. Dr^a. Rosana Maria Gemaque Rolim
Universidade Federal do Pará – UFPA
Orientadora

Prof^a. Dr^a. Dalva Valente Guimarães Gutierrez
Universidade Federal do Pará – UFPA
Examinadora

Prof^a Dr^a Maria Dilméia Espíndola Fernandes
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul –
UFMS Examinadora Externa

Prof^a. Vera Lúcia Jacob Chaves
Universidade Federal do Pará - UFPA
Suplente

Dedico este trabalho a minha mãe Maria Edith, mulher que apesar de nunca ter frequentado uma Escola possui uma inteligência ímpar e que me ensinou com a pedagogia da vida a importância dos estudos. Dedico também ao meu filho Davi Leon, razão da minha existência. Sem ele nada sou. Hoje, tudo que faço e que farei é por e para ele. Certamente eu não mais estaria nessa vida não fosse ele.

AGRADECIMENTOS

Sou um ser em Máxima Entropia. Minhas certezas, convicções, crenças e até dúvidas foram, inexoravelmente, abaladas “*tsunamicamente*” com epicentro em algum ponto longitude-latitudinal não identificado no mar revolto do mestrado em educação.

Dizem alguns teóricos, e eu comungava com essa assertiva, que o destino ontológico do ser humano é a evolução (essa foi uma das certezas que ruíram). O caminhar sinuoso e acidentado do mestrado deixou clara a minha imensurável ignorância. A máxima socrática se materializou indelével e impiedosamente em mim. É por isso, que é impossível não agradecer a um incontável número de pessoas pela conclusão desse trabalho, trabalho esse não individual, muito pelo contrário, absolutamente coletivo. Teve a participação efetiva de várias pessoas. São, portanto, vários os coautores dessa pesquisa apresentada sob a forma de dissertação e, consequentemente, serão muitos os agradecimentos também.

O primeiro agradecimento vai para professora Dra. Rosana Gemaque que soube administrar com exímia habilidade as minhas diversas limitações e problemas de ordem diversa, que se agigantaram nesse percurso. Conduziu, com maestria, os rumos da pesquisa num processo eminentemente dialético. Sem ela, essa dissertação seria amórfica e inconclusa. Sinceramente, muito obrigado Rosana Gemaque.

Agradecimento também mais que especial e absolutamente necessário à professora Dra. Dalva Valente, a pessoa verdadeiramente responsável pela oportunidade de voltar ao convívio acadêmico ao, generosamente, me aceitar em seu grupo de pesquisa, o que me deu condições de entrar em contato com conhecimentos que foram imprescindíveis para a provação em todas as etapas da seleção do mestrado. Dalva Valente é uma pessoa incrível em todos os sentidos e, que por algum motivo inexplicável, sempre depositou muita confiança em mim. Professora Dalva que me conquistou com seu sorriso farto, sincero e carinhoso e com sua inteligência e compromisso na luta por uma educação de qualidade e socialmente justa. Aceitou o desafio de ser avaliadora desse trabalho e deu contribuições extremamente relevantes, observando deslizos e incoerências no texto e apontando caminhos menos sinuosos para chegar ao resultado de forma mais profícua. Obrigado por tudo professora.

Agradeço também a PROFESSORA DOUTORA (assim mesmo com letras maiúsculas) Maria Dilnéia Fernandes pela gentileza e pelo prazer que me deu em aceitar

fazer parte da banca de avaliação desse trabalho e pelo *olhar clínico de lince* para detectar vários equívocos e contradições durante o desenvolvimento do texto. Equívocos e contradições resultantes de minhas limitações intelectuais. Porém, feito Dédalo, me dotou de asas (essas não de cera) para conduzir-me para fora de alguns labirintos teóricos nos quais havia me perdido, ajudando-me, principalmente, a ter maior coerência com meu referencial teórico.

Agradecer aos amigos do SINTEPP Subsede Barcarena também é imprescindível. As lutas cotidianas fizeram sedimentar a convicção que a formação é essencial para subsidiar a luta e qualificar o debate para o enfrentamento dos governos corruptos, descompromissados e antidemocráticos. Estar na coordenação da Subsede do SINTEPP Barcarena foi honroso e extremamente importante para minha entrada no grupo de pesquisa sobre Financiamento da Educação e, consecutivamente, para o Mestrado. Assim a importância de pessoas como Obadias Barroso, Brena Machado, Socorro, Vera Campos, Sebastiana, Maria da Luz, Antonia Penha, Aracele Menezes e, em especial Jaciara Ferreira, com quem tenho aprendido muito, é imensurável.

Os amigos, da Escola Acy Barros na Vila de São Francisco, foram e são importantíssimos para minha entrada e conclusão desse mestrado e da pesquisa. Marta Chavante, Helem Mara, Elizier, Giane Neiva, Gilcleison Lima, Esmeralda Dadá, Jaciara Lima, Jocivaldo Santos, Graciete Fernandes, pessoas pelas quais tenho profunda admiração, respeito e que agradeço pela amizade, incentivo e pelo muito que me ensinaram e ensinam todo dia. Tem ainda Karlinha, Helena, Marcelo Borges, Pablo, Dona Antônia, Adriana, Aline e..., certamente, vou esquecer alguém.

À Marcelo Gomes, Afonso Rodrigues e Francisco Chagas mais que amigos. Camaradas de lutas, entusiastas na busca de uma sociedade mais justa e fraterna. Todo dia me ensinam algo novo, inteligências raras que me dão o prazer de chamar amigos de verdade.

Sodré, Marcinha e Jeniffer pessoas que adoro e sou fã. Amizades verdadeiras. Jeniffer contribuiu ainda fazendo a revisão dos dois primeiros capítulos, mitigando um pouco meus atropelos do léxico e da semântica.

Meus alunos e alunas do Acy Barros e Delgardes – alguns já colegas de profissão.

Obrigado meus/minhas colegas do mestrado: Marcelino, Adenil, Antenor, Canelas, Dayse, Laís, Gisele, Rodrigo, Roble, Larissa, Odreedson, Seu Juca, Dierge, Ilka, Cássio e... vou esquecer alguém novamente. Pessoas ímpares com quem dividi,

somei, multipliquei conhecimentos, angústias e experiências. Construímos juntos conflitos, harmonia e sinceras amizades alicerçadas no respeito.

Não posso esquecer os professores e professoras do PPGED responsáveis por minimizar minha total ignorância. Sou menos ignorante hoje graças aos vários ensinamentos durante as aulas das disciplinas do curso. Então, Gilmar, Marilene, Ronaldo, Fabrício, Olgaíses, Doriedson, Benedito, Vera. Obrigado.

Especiais agradecimentos aos meus irmãos e irmã. Zélia, Cícero, Marcos e João. Apesar das diferenças em termos de ideologia, concepção de mundo e, talvez, tudo mais sempre solidários e respeitosos comigo. Eu que os admiro tanto pela imensa inteligência que têm, pela capacidade de aprendizagem e raciocínio (ao contrário de mim) e pela força necessária que me deram nos momentos de quase desistência. Meus sobrinhos em Especial a Daniel e Diana que com sua juventude foram maduros o suficiente para me aconselhar e apaziguar meu coração em momentos de quase desespero. Aproveito para confessar aqui: Zélia, gosto mais de você do que de Cidinha.

Agradecimentos sinceros e ao mesmo tempo um pedido de desculpas à Ildilene Oliveira, que durante anos esteve ao meu lado, suportando a barra de viver com um professor, repórter e sindicalista de complexos sentimentos, inconstante e, por muitas vezes, irresponsável e que nesses últimos, longos e caóticos meses, literalmente, foi às raias da loucura. Estendo os agradecimentos e desculpas à Francisca, Francisco e Ildiane Oliveira.

Por fim, obrigado essencialmente aos colegas do GEFIN que, efetivamente, me ajudaram a construir esse trabalho. Brites, Gabriela, Amanda, Soraya, Jeferson, Walber, Adriely, Nilene, Mateus, Marilene, Thais, Ana Paula, Marielson, Adriana e, sobretudo, Felipe, Ana Cláudia, Denielson, Charles (Celeste) e Maryelle. Sem vocês, que são tão especiais e caros para mim, não haveria conclusão.

Não é possível o desenvolvimento humano na inércia, pois no silêncio, na subserviência o homem não se faz homem. É a partir do trabalho, da práxis, ação-reflexão que se cria a humanidade. Não é possível refazer, reformar, democratizar, humanizar o sistema capitalista, engana-se quem assim pensa. Portanto, como diria Paulo Freire “seria uma atitude ingênua esperar que as classes dominantes desenvolvessem uma forma de educação que proporcionasse às classes dominadas perceber as injustiças sociais de maneira crítica”. O capitalismo não quer seres humanos, quer máquinas, quer coisas.

(Hélio Souza)

RESUMO

O FINANCIAMENTO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ – PRIORIDADES E A PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO – (2006/2014)

Este trabalho versa sobre o Financiamento da rede estadual de ensino do Pará e tem por objetivo identificar as prioridades do Governo Estadual em relação à educação. Objetiva também analisar como se dá a participação da União no financiamento da educação básica no Estado e se essa participação colabora para o cumprimento de objetivos como: a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, maior equiparação da capacidade de financiamento entre os entes da federação, se a união vem cumprindo seu papel supletivo e redistributivo e se, desta forma, consecutivamente, vem minimizando as desigualdades regionais na oferta da educação. O trabalho aborda ainda a forma de organização que o Brasil possui, ou seja, o federalismo e quais as implicações dessa forma de organização sobre as políticas públicas, em especial as educacionais. São apresentadas e analisadas as receitas advindas dos impostos próprios e transferidos (correspondentes aos 25% obrigatórios), as receitas de convênios e de repasses automáticos (Complementação da União aos Fundos (FUNDEF/FUNDEB), Salário Educação, programas do FNDE, dentre outras receitas). São apresentados também os valores do custo aluno e os valores de investimentos na educação em relação ao PIB. Os dados da pesquisa advêm dos relatórios do site do MEC, FNDE, IBGE e da Receita Estadual. O Materialismo Histórico Dialético subsidia o trabalho, mediatizado, principalmente, a partir das categorias Historicidade, Totalidade e Contradição. Concluiu-se que durante grande parte do período na série histórica estudada a prioridade do Governo em termos de investimentos foi o ensino fundamental, somente no último ano da série se aplicou mais recursos no ensino médio, sendo que as demais etapas e modalidades tiveram investimentos pífios, assim como o ensino superior (UEPA). Conclui-se ainda que pela lógica de funcionamento dos Fundos, a rede estadual de ensino, do Estado do Pará perde recursos em favor dos municípios e que apesar do aumento de recursos, principalmente por meio da complementação da União, ainda persistem as desigualdades educacionais pelo fato de a participação da União no financiamento da educação ser muito baixa quando considerado que é o Ente da Federação que mais arrecada. O Estado é responsável, segundo os dados levantados, por 92% do financiamento da rede estadual de ensino, logo o papel da União é pouco significativo em termos percentuais. Uma saída seria a implementação do CAQi, aprovado no PNE, Lei 13.005/2014, e um caminhar em direção ao CAQ. Porém, passados dois anos da aprovação do PNE, pouco esforço foi feito para sua implementação, sendo que o cenário de crise política e econômica atual aponta para um horizonte pouco otimista.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Federalismo. FNDE. Complementação da União.

ABSTRACT

FINANCING NETWORK STATE OF PARA EDUCATION - PRIORITIES AND PARTICIPATION OF THE UNION IN THE PERIOD 2006-2014

This work deals with the Financing of the state education network of Pará and aims to identify the priorities of the State Government in relation to education. It also aims to analyze how the Union participates in the financing of basic education in the State and whether this participation contributes to the achievement of objectives such as: maintenance and development of public basic education, more equalization of financing capacity among the federation entities, If the union has fulfilled its supplementary and redistributive role and if, in this way, consecutively, it has been minimizing the regional inequalities in the offer of education. The paper also discusses the form of organization that Brazil has, that is, federalism and what the implications of this form of organization on public policies, especially the educational ones. They are presented and analyzed the revenues from own and transferred taxes (corresponding to the 25% required), revenue agreements and automatic transfers (Complementation of the Funds Union (FUNDEF / FUNDEB), Education Allowance, FNDE programs, among other recipes). Also presented are the values of student cost and the values of investments in education in relation to GDP. The research data come from the reports of the website of MEC, FNDE, IBGE and the State Revenue. The Dialectical Historical Materialism subsidizes the work, mediated, mainly, from the categories Historicity, Totality and Contradiction. It was concluded that for most of the period in the historical series studied the Government's priority in terms of investments was fundamental education, only in the last year of the series was applied more resources in secondary education, and the other stages and modalities had weak investments , As well as higher education (UEPA). It is also concluded that, due to the functioning of the Funds, the state education network in the State of Pará loses resources in favor of municipalities, and despite the increase in resources, mainly through the complementation of the Union, educational inequalities still persist. That the Union's participation in the financing of education is very low when it is considered that it is the Federation entity that collects the most. The State is responsible, according to the data collected, for 92% of the funding of the state education network, so the role of the Union is insignificant in percentage terms. One exit would be the implementation of the CAQi, approved in PNE, Law 13.005 / 2014, and a walk toward the CAQ. However, two years after the approval of the PNE, little effort was made for its implementation, and the scenario of current political and economic crisis points to an untimely horizon.

Keywords: Education funding. Federalism. FNDE. Complementation of the Union.

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALEPA	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes de Ensino Superior
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração Educacional
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ASPLAN	Assessoria de Planejamento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CCJ	Comissões de Constituição e Justiça
CEB	Câmara de Educação Básica
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CEPPPE	Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CGU	Controladoria Geral da União
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPB	Confederação dos Professores do Brasil
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DATASUS	Departamento de Informática do SUS
DF	Distrito Federal
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EE	Educação Especial
EF	Ensino Fundamental
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FASEPA	Fundação de Atendimento Socioeducativo do Pará
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados

FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICED	Instituto de Ciências da Educação
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPIexp	Imposto Sobre Produtos Industrializados Para Exportação
IPI-Exp	Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos
ITCD	Imposto sobre Transmissão de Bens Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
NEPE	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCCR	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PED	Programa Estadual de Desestatização
PEE	Plano Estadual de Educação
PFL	Partido de Frente Liberal
PGE	Procuradoria Geral do Estado

PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PL	Partido Liberal
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROALFA	Programa de Alfabetização de Adultos
PROFUNCIONÁRIO	Programa de Formação para os Funcionários da Educação
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
RLI	Receita Líquida de Imposto
RMB	Região Metropolitana de Belém
SAEB	Sistema de Avaliação de Educação Básica
SAEN	Secretaria Adjunta de Ensino
SAGE	Secretaria Adjunta de Gestão
SALE	Secretaria Adjunta de Logística Escolar
SE	Salário Educação
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEDUC-PA	Secretaria Estadual de Educação do Estado do Pará
SEFA	Secretaria de Estado de Fazenda
SEFIN	Secretaria de Finanças
SEGEF	Secretaria de Gestão e Planejamento
SEGOV	Secretaria de Governo
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação de Belém
SEOP	Secretaria Estadual de Obras
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral
SEPOF	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças
SETRAS	Secretaria do Trabalho e Ação Social
SIAFEM	Sistema Integrado da Ordem Financeira para os Estados e Municípios
SINTEPP	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará
SOME	Sistema de Organização Modular de Ensino
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Conta do Município
TCU	Tribunal de Contas da União
UEPA	Universidade do Estado do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Índices de correção do INPC/IBGE no período histórico trabalhado	22
Tabela 2	PARÁ – PIB <i>per capita</i> do Brasil, da Região Norte e do Estado do Pará – 2006 a 2014	63
Tabela 3	PARÁ – Execução Orçamentária 2006/2014	64
Tabela 4	PARÁ – Índices de Desenvolvimento Humano– 1991 – 2000 - 2010	65
Tabela 5	Taxa de Alfabetização da população de 15 anos ou mais para o Brasil, Região Norte e Estado do Pará - 2011-2013	66
Tabela 6	PARÁ – Número de matrículas na Educação Básica, por dependência administrativa - 2006-2014	83
Tabela 7	Percentual da população de 0 a 5 anos que frequenta a escola - 2010	84
Tabela 8	PARÁ – Número de Matrículas na Educação Infantil – 2006 a 2014	85
Tabela 9	PARÁ – Percentual da População de 0 a 5 anos que frequenta a escola, por regional	86
Tabela 10	PARÁ – Número de Matrícula no Ensino Fundamental segundo a Dependência Administrativa – 2006 a 2014	87
Tabela 11	PARÁ – Número de Matrículas no Ensino Médio segundo a dependência no Pará – 2006 a 2014	90
Tabela 12	PARÁ – Despesas Realizadas segundo as Funções de Governo – 2006-2014	96
Tabela 13	PARÁ – Receita da Função Educação, Segundo as Fontes (2006-2014)	97
Tabela 14	REDE ESTADUAL – Receita destinada ao Fundef/Fundeb segundo a Origem	99
Tabela 15	REDE ESTADUAL – Resultado Líquido Fundef/Fundeb	101
Tabela 16	PARÁ – Despesas da Função Educação por subfunções	103
Tabela 17	REDE ESTADUAL – Despesas da SEDUC por Categoria Econômica e Elemento de Despesa	105
Tabela 18	PARÁ – Receitas Adicionais da Função Educação Advindas da União	106
Tabela 19	PARÁ – Receitas de Programas repassados pelo FNDE ao Governo do Estado do Pará	107
Tabela 20	Gasto Anual por Aluno do Ensino Médio Urbano 2006-2014 – Estados Que Receberam Complementação ao Longo da Série Histórica	108
Tabela 21	REDE ESTADUAL – Gasto anual aluno da rede Estadual de Ensino 2006 a 2014	109
Tabela 22	REDE ESTADUAL – Gasto médio anual aluno da Rede Estadual - 2006 a 2014	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	PARÁ – Sistemas de Ensino e Financiamento da Educação	75
Quadro 2	PARÁ – IDEB – Resultados e Metas	115
Quadro 3	Valores de referência do CAQi para etapas e modalidades do	117
-	Fundeb – 2015	

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta a escola – Brasil, Região Norte e Estado do Pará	88
Gráfico 2	PARÁ - Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais	111
Gráfico 3	PARÁ - Taxa de Mortalidade Infantil por região de integração, 2004/2011	112
Gráfico 4	PARÁ - Taxa de Homicídios - 2006 a 2012	112

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
Percursos até a Origem do Estudo	18
Metodologia	23
Abordagem Teórica	23
Tipo de Pesquisa	27
Procedimentos Metodológicos	30
 CAPITULO I - A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO, O FEDERALISMO E SUAS REPERCUSSÕES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	32
1.1 Estado e suas Contradições no Capitalismo	32
1.1.2 Estado Brasileiro no Contexto da Crise Capitalista	35
1.1.3 As Reformas do Estado Brasileiro	36
1.2 Federalismo e Educação	39
1.2.1 O Federalismo numa perspectiva histórica	44
1.2.3 O Federalismo Brasileiro e seus Rebatimentos para o Financiamento da Educação Básica	53
 CAPITULO II - A POLÍTICA EDUCACIONAL DA REDE ESTADUAL DE ENSINO NO PARÁ – 2006 A 2014	62
2.1 Aspectos demográficos e socioeconômicos do Estado do Pará	62
2.2 Política Educacional da Rede Estadual de Ensino: das ações às contradições da política de educação básica do Governo do Estado do Pará - 2006 a 2014	68
2.2.2 As Conferências de Educação e a construção da Política de Educação Básica do Estado do Pará	71
2.2.3 Relatório final da I Conferência Estadual de Educação - Plano Estadual de Educação – 2010	73
2.2.4 A Municipalização do ensino no financiamento educacional do Pará	74
2.2.5 Simão Jatene e seu retorno ao Governo do Estado - 2011 a 2014: o discurso da crise	79
2.2.6 O governo e a definição de prioridades	80
2.2.7 A Educação como direito fundamental	82
2.2.8 O atendimento às demandas da Educação Básica	83
 CAPITULO III - A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ – 2006 A 2014 – Prioridades e a Participação da União	93
3.1 A política de financiamento da Educação Básica no contexto Nacional	93
3.2 O Financiamento da Educação Pública na Rede Estadual de Ensino do Pará de 2006 a 2014	96
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
 REFERÊNCIAS	123

INTRODUÇÃO

A vida, irrefutavelmente, é feita de escolhas. As escolhas são definidas pelo que você é. O que você é, é parte das experiências vividas cotidianamente no seu caminhar. Você não é ainda (talvez nunca seja) um todo acabado. Você é sempre algo (alguém) em processo contínuo de construção/reconstrução infinito (se o infinito existir). Você é o devir! Não creio, portanto, em determinismo.

Hélio Souza

Percursos até a origem do Estudo

O meu caminhar em direção ao meu objeto de estudo tem substancial influência de minhas escolhas a partir das experiências vividas desde os meus singelos, tenros e duros dias infantis no sertão do Nordeste - com todos os elementos dos martírios “daquelas bandas” como muito bem demonstraram Ariano Suassuna, João Cabral de Melo, Jorge Amado e tantos outros em suas obras - de onde saí em 1979, até a chegada à abundância – não só de águas da Amazônia paraense, mas também de belezas, simpatia e acolhimento fraterno dos “manos e manas” – do Pará.

No Pará atravessei a transamazônica cortando a floresta, morando em diversas pequenas vilas “embrenhadas” e esquecidas por todos no meio da mata; conheci assim as belezas (também das lendas: Boto, Matinta Pereira, Cobra Norato, Iara, Uirapuru etc.) assim como a miséria e o abandono daquelas localidades.

Em 1986, no município de Barcarena, fui garçom, vendedor, bancário, metalúrgico. Tornei-me cidadão, militei pelas diretas, votei pela primeira vez, fui “cara pintada” e saí às ruas para exigir o impeachment do Fernando Collor de Melo.

Tornei-me repórter em 1992 e foi então que conheci como ninguém o município de Barcarena e as suas diversas realidades – da modernidade às suas mazelas. Na UFPA me formei em História e na monografia de Graduação escrevi “Uma História de Barcarena”. Em 1997 entrei para área da educação na rede privada de ensino; no ano de 1998, contratado pela Prefeitura de Barcarena, prestei serviço e comecei a conhecer a realidade da educação pública.

A partir de 2004, concursado pela rede estadual de educação comecei a participar mais ativamente, na base, das ações e atividades do Sintepp (Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará) em momentos de mobilizações. Em 2007 fui eleito diretor de escola e minha militância cresceu, assim como meu envolvimento com outras dimensões que não somente as questões de sala de aula.

Os anos de 2008 a 2011 foram de greves sucessivas das quais participei ativamente (as greves de 2008 e 2010 foram as mais marcantes pela truculência, violência e autoritarismo do Governo. Em diversos momentos ocorreram conflitos com vários feridos, prisões e processos, inclusive contra mim).

Em 2010, como um dos coordenadores do Sintepp-subsele Barcarena, tive a oportunidade de compor, como voluntário, o Projeto de Pesquisa coordenado pela professora Dr.^a Dalva Gutierrez com o objetivo de estudar a Carreira e Remuneração de professores da educação básica, o que veio ao encontro de nossos interesses, uma vez que estávamos em processo de construção do PCCR e era necessário qualificar o debate em relação ao tema. Assim voltei ao convívio com o mundo acadêmico, que estava afastado desde a especialização em gestão no contexto educacional – feita em instituição particular pela comodidade das aulas ministradas aos finais de semana.

O contato com a pesquisa, “A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRATIZAÇÃO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE BARCARENA” foi essencial para subsidiar com informações e conhecimentos a coordenação do sindicato que obteve importantes vitórias nas mesas de negociação. Não obstante, o desejo de aprofundar o conhecimento sobre a carreira e remuneração despertou em mim a vontade de ingressar ao Mestrado em Educação da Universidade Federal do Pará para tentar contribuir de forma mais qualificada e substancial na luta dos profissionais da educação no município de Barcarena.

Antes mesmo de iniciar o Curso de Mestrado passei a fazer parte do GEFIN¹, Grupo de Pesquisa em Gestão e Financiamento da Educação e a participar efetivamente, como bolsista de educação básica, da Pesquisa Nacional “Remuneração de professores de escolas públicas da Educação Básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas”, componente do Programa Observatório da Educação da CAPES. Essa pesquisa inédita foi realizada em 12 (doze) estados da Federação (Roraima, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), e que se encontra em sua segunda fase. A participação na referida pesquisa tem possibilitado maior conhecimento sobre o

¹ Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN), localizado no ICED/UFPA, sob a coordenação da Prof. Dr.^a Rosana Gemaque e vice-coordenadora a Prof.^a Dr.^a Dalva Valente. Atua desde 1998 na elaboração de pesquisas locais envolvendo vários municípios paraenses e participando ativamente de pesquisas nacionais sobre políticas de gestão e financiamento da educação.

tema Carreira e Remuneração e ao mesmo tempo ampliou minhas possibilidades de pesquisa.

Foi a partir do meu envolvimento com os dados da pesquisa nacional que vários questionamentos foram surgindo. No estudo mencionado ficaram evidente as desigualdades orçamentárias entre os doze Estados analisados e o Estado do Pará recorrentemente ocupando posições abaixo da média. Deste modo, entender a política de financiamento da educação básica em Estados pobres financeiramente torna-se preponderante, tendo em vista que a garantia do direito à educação em um Estado Federativo passa pela responsabilidade da União em reduzir as disparidades econômicas e sociais.

Na perspectiva de combater as desigualdades no âmbito do financiamento da educação foi importante a introdução do mecanismo de Fundos de caráter redistributivo, aos moldes do Fundef e dado continuidade com o Fundeb. Esses Fundos subvincularam parte dos recursos da educação para distribuí-los com base no número de alunos matriculados nas redes de ensino. O primeiro Fundo privilegiou apenas o ensino fundamental e o segundo abrangeu toda educação básica. Entretanto, as modificações postas pelo Fundeb, em relação ao Fundef, no contexto do financiamento da educação, estão somente no tocante à ampliação do quantitativo de recursos subvinculados e dos percentuais, aumentando de 15 para 20%, dos 25% existentes.

Essa organização de natureza contábil tem viabilizado a redistribuição dos recursos para MDE dos estados e seus respectivos municípios na proporção do número de matrícula de acordo com o registro do censo educacional (Estadual ou Municipal) do ano anterior. Essa distribuição de recursos é feita na razão direta do valor aluno/ano/mínimo, instituído anualmente pela Comissão.

Segundo Arelaro e Fernandes (2015) foi a partir dessa fórmula que os recursos para MDE puderam ser aumentados via Fundeb. Entretanto, argumentam que esse aumento:

Significa recursos transferidos entre estados e seus municípios, de forma que, onde houve/há aumento de recursos para MDE, este fica restrito às unidades subnacionais. Assim os recursos do fundo são proporcionais ao número de matrículas na educação básica do sistema de ensino de um determinado estado ou município. Em outras palavras: mais matrículas, mais recursos do fundo; menos matrículas, menos recursos do fundo. Como não se altera o montante de 25% da receita de impostos por ano para financiar MDE, este é o montante que sem tem ao final para MDE. Esta é a lógica que permite

identificar porque em um determinado estado, ora ele transfere recursos para o fundo que chegam em volume maior a alguns de seus municípios, e ora este ou aquele município transfere recursos para o fundo, sinalizando no município mais ou menos recursos para MDE ao longo do ano (ARELARO e FERNANDES, 2015).

É essa lógica que explica a situação no Estado do Pará, um Estado pobre financeiramente, que recebe complementação de recursos da União por não atingir o valor aluno/ano/mínimo com sua própria arrecadação. Embora a grande maioria dos municípios do Estado do Pará receba complementação de recursos pela lógica do Fundeb, o governo do Estado – a rede estadual de ensino - perde receitas com o Fundo, tendo que repassar partes dos recursos do Fundeb para seus municípios. Isso decorre do fato de o Estado ter diminuído, consideravelmente, o número de matrículas em sua rede de ensino, ao repassá-las para os municípios por meio de um convênio de municipalização do ensino, em curso desde 1997 (assunto que será abordado no Capítulo II).

Há de se considerar, ainda, outro problema decorrente dessa lógica de distribuição de recursos que é o limite de financiamento para acompanhar a expansão das matrículas em Estados e municípios pobres financeiramente. Assim, se, por exemplo, um município tentar atingir uma meta de reduzir o número de crianças fora da escola promovendo um aumento significativo da oferta de vagas em seu sistema, acarretará automaticamente a redução no valor aluno/ano atendido no Estado (ARELARO e FERNANDES, 2015).

Salientem-se também os problemas enfrentados pelo Fundeb para que os seus objetivos sejam alcançados tendo em vista que quase não houve incremento em termos de recursos em relação ao Fundef, afinal continuam sendo aqueles da vinculação constitucional, dispostos no artigo 212 da Constituição Federal e que foram reafirmados no artigo 69, da Lei n. 9.394/1996 (BRASIL, 1988, 2001). Diante dessa lógica, corrobora-se a afirmativa de que a vinculação não resolve diferenças regionais, uma vez que permanecem as desigualdades econômicas entre os entes federados como todos conhecemos. Dito de outra maneira, 25% de impostos de um estado pobre é infinitamente menor que os mesmos 25% de um Estado ou Município rico (VIEIRA, 2010).

Os resultados da pesquisa “Remuneração de professores de escolas públicas da Educação Básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas” evidenciam que a

situação financeira do Estado do Pará, em relação aos demais estados analisados no âmbito do estudo é preocupante, visto que em praticamente todos os indicadores de análise posicionou-se nas piores colocações. A título de ilustração, apesar dos avanços evidentes em relação ao crescimento da receita orçamentária *per capita*, no período de 1996 a 2010, o valor *per capita* do Pará, entre os 12 estados ocupou a 11ª posição. Enquanto no Estado de Roraima o valor orçamentário per capita correspondeu a R\$ 5.236, em 2010, o valor do Pará foi de R\$ 1,614, ou seja, três vezes menor que o maior valor. Essa situação se repetiu em relação ao valor da receita própria *per capita*. Neste indicador, a diferença entre a participação da receita própria em relação à receita total, o valor relativo não ultrapassou 50%, ou seja, mais da metade da receita orçamentária de 2010 foi constituída por receitas transferidas (BASSI et.al. RELATÓRIO DA FORÇA-TAREFA ORÇAMENTO, 2013).

Essa situação também se repete em relação ao gasto-aluno da Função Educação visto que o valor do Pará ocupou a penúltima posição entre os 12 estados, em 2010. Assim, nesse mesmo ano, enquanto no Estado de Roraima o gasto-aluno ano da Função educação correspondeu a R\$ 4.928,00, no Estado do Pará foi de R\$ 2.261,00 (IDEM, 2013).

Todavia, quando se trata especificamente dos recursos do Fundeb, a lógica de distribuição fez com que o governo do Estado do Pará (a rede estadual de ensino), se posicionasse no topo do ranking em termos de perda de receitas em favor de seus municípios, correspondente a 28%, em 2010 (IDEM, 2013).

Nesse contexto se inserem as questões Norteadoras deste estudo.

Questões Norteadoras:

Como se configurou a política de financiamento da educação do Governo do Estado do Pará, em relação a rede estadual de ensino, no período de 2006 a 2014? Quais foram as prioridades em termos de gastos na área de Educação?

Como se deu a participação da União no Financiamento da Educação da rede estadual de Ensino? Induziu o desenvolvimento de políticas educacionais? Em que direção?

OBJETIVOS

Objetivo Geral

Analisar a política de financiamento da educação do governo do Estado do Pará, no período de 2006 a 2014, avaliando suas prioridades, em relação a rede estadual de ensino, e a participação da União.

Objetivos Específicos

- Identificar e analisar as receitas, despesas e gasto-aluno/ano da função educação da rede de ensino do Estado do Pará.
- Identificar e analisar as formas e volumes de recursos repassados pela União ao governo do Estado do Pará, cotejando-os com as receitas e despesas da educação local.

Centramos nosso olhar sobre as prioridades do Governo do Estado do Pará nos gastos dos recursos da educação, na colaboração da União e nos valores gastos por aluno/ano, na perspectiva de contribuir na discussão sobre a implementação da Estratégia 20.6, da Lei nº 13.005 de 2014 (PNE 2014/2024), que estabelece um prazo de dois anos, a partir da sua aprovação, para implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e da Estratégia 20.10 que obriga o Governo Federal a complementar recursos aos Estados e Municípios cujo valor-aluno for inferior ao CAQi.

O CAQi é referenciado em um conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

METODOLOGIA

Abordagem Teórica

É fundamental entender que a política de financiamento se constitui em fenômeno material social permeado por relações, sendo necessário analisá-lo tomando em consideração que tais relações fazem com que não haja uma situação de autonomia, ou seja, a política de financiamento da educação depende de outras dimensões para se

concretizar. Portanto é uma autonomia, assim como das demais Políticas Públicas², apenas relativa, por se constituir como um elemento das relações econômicas, políticas e sociais.

No processo de apreensão de um objeto de estudo com vistas a construção de conhecimentos é preciso perceber, como alerta Kosik (2010), que a realidade não se apresenta imediatamente ao ser humano, distinguindo-se a representação e o conceito da coisa em si, que são duas dimensões de conhecimento da realidade. Mais do que isso: são duas qualidades das práxis humana. Isso decorre do fato de que o ser humano na realidade não se constitui como um abstrato sujeito cognoscente, e sim como ser que age objetiva e praticamente sobre a natureza diante de seus interesses e necessidades que são, logicamente, permeados por um conjunto de relações sociais. Deste modo, a essência do fato ou a estrutura da realidade não se manifesta de forma direta, demandando uma análise científica. Kosik ressalta ainda que, “aquilo de onde a ciência inicia a própria exposição já é resultado de uma investigação e de uma apropriação crítico-científico da matéria” (KOSIK, 2010, p. 37).

Netto (2011, p.21), apoiado em Marx, também colabora para um entendimento sobre a produção do conhecimento ao afirmar que “a teoria é o movimento real do objeto transposto para o cérebro do pesquisador – é o real reproduzido e interpretado no plano ideal (do pensamento)”, ou seja, a teoria (conhecimento teórico) é o próprio conhecimento do objeto, de sua “estrutura” e “dinâmica”. E esta reprodução (que constitui propriamente o conhecimento teórico) será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for ao objeto.

O conhecimento concreto do objeto é o conhecimento das suas múltiplas determinações – tanto mais se reproduzem as determinações de um objeto, tanto mais o pensamento reproduz a sua riqueza (concreção) real. As “determinações as mais simples” estão postas no nível da universalidade. Na imediatez do real, elas mostram-se como singularidades, portanto, o conhecimento do concreto opera-se envolvendo universalidade, singularidade e particularidade. O método representa, pois, para Marx, uma determinada posição (perspectiva) do sujeito que pesquisa: aquela em

² Para melhor esclarecimento sobre políticas públicas ver, SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. (Orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações (NETTO, p.13, 14).

Nesse processo, necessário se faz considerar três categorias importantes que estão presentes no método marxista e fundamentais na construção do conhecimento, a saber: totalidade, contradição e mediação.

Segundo Netto:

Para Marx, a sociedade burguesa é uma totalidade concreta. Não é um “todo” constituído por “partes” funcionalmente integradas. Antes, é uma totalidade concreta inclusiva e macroscópica, de máxima complexidade, constituída por totalidades de menor complexidade. Nenhuma dessas totalidades é “simples” – o que as distingue é o seu grau de complexidade (é a partir desta verificação que, para retomar livremente uma expressão lukacsiana, a realidade da sociedade burguesa pode ser apreendida como um complexo constituído por complexos) (NETTO, 2011).

No entanto, alerta Netto para o fato de que:

a totalidade concreta e articulada que é a sociedade burguesa é uma totalidade dinâmica – seu movimento resulta do caráter contraditório de todas as totalidades que compõem a totalidade inclusiva e macroscópica. Sem as contradições, as totalidades seriam totalidades inertes, mortas – e o que a análise registra é precisamente a sua contínua transformação. A natureza dessas contradições, seus ritmos, as condições de seus limites, controles e soluções dependem da estrutura de cada totalidade – e, novamente, não há fórmulas/formas apriorísticas para determiná-las: também cabe à pesquisa descobri-las (NETTO, 2011).

Pode-se dizer que buscar conexões entre processos que ocorrem nas totalidades constitutivas tomadas na sua diversidade e entre elas e a totalidade inclusiva que é a sociedade burguesa é fundamental.

Netto diz que:

essas relações nunca são diretas; elas são mediadas não apenas pelos distintos níveis de complexidade, mas, sobretudo, pela estrutura peculiar de cada totalidade. Sem os sistemas de mediações (internas e externas) que articulam tais totalidades, a totalidade concreta que é a sociedade burguesa seria uma totalidade indiferenciada – e a indiferenciação cancelaria o caráter do concreto, já determinado como “unidade do diverso” (NETTO, 2011).

Konder (1981) colabora no exercício de esclarecer o caminho na construção do conhecimento ao explicar a categoria mediação. Sobre a ótica da dialética enfatiza:

Para que o nosso conhecimento avance e o nosso laborioso (e interminável) descobrimento da realidade se aprofunde - quer dizer: para nós podermos ir além das aparências e penetrar na essência dos fenômenos - precisamos realizar operações de síntese e de análise que esclareçam não só a dimensão imediata como também e, sobretudo, a dimensão mediata delas. A experiência nos ensina que em todos os objetos com os quais lidamos existe uma dimensão imediata (que nós percebemos imediatamente) e existe uma dimensão mediata (que a gente vai descobrindo, construindo ou reconstruindo aos poucos) (KONDER, pag. 47).

Desta forma, não se pode analisar o financiamento da educação sem construir essas (e outras) mediações, pois somente assim poderemos avaliá-la como uma totalidade complexa.

Nesse contexto, poderíamos enunciar que existem três razões para a existência de políticas públicas estatais: 1ª) a necessidade das empresas capitalistas de terem garantido a reprodução da força de trabalho; 2ª) a pressão da classe trabalhadora e outros grupos sociais no sentido de ter suas demandas atendidas pelas políticas estatais de assistência social; 3ª) a necessidade de amortecimento dos conflitos sociais para evitar uma crise de governabilidade ou então a transformação social (VIANA, 2007). Importante, no entanto, ressaltar que há relações na realidade que estão intrinsecamente relacionadas nas totalidades complexas e que precisam ser consideradas, como Frigotto argumenta (2002, p. 85):

a ausência de historicidade na construção de uma pesquisa, as teorias de totalidade, contradição e mediação são tomadas de maneira abstrata e especulativa; a relação parte/todo, todo/parte é confundida com a ideia de que haja um método capaz de esgotar todos os aspectos de determinada realidade, de captar todas as suas contradições e mediações. Esse é um processo dinâmico e não estático que se constrói e reconstrói a medida das necessidades da pesquisa. Para o autor é sempre necessário historicizar a teoria, as categorias no chão concreto da pesquisa (FRIGOTTO, 2002).

Logo, no que tange à pesquisa em foco, o caráter histórico diz respeito como o financiamento da educação vem sendo tratado no decorrer do processo histórico da educação no Brasil e o que ele representa no contexto de disputa pelo fundo público pelo capital e o trabalho.

Na tentativa de esclarecer de forma sintética as categorias do materialismo e a relação com a pesquisa poder-se-ia dizer que a política de financiamento da educação é um complexo que faz parte de uma dada totalidade social. Assim se faz imprescindível estudar também a sua origem, suas dinâmicas e contradições. É a categoria da totalidade

que vai nos possibilitar a compreensão do significado da política de financiamento da educação e a consciência de que está imbricada a outras políticas e permeada por interesses. Logo, não pode ser tratada de forma isolada das políticas mais amplas e complexas. Em suma, a totalidade significa estabelecer as relações possíveis para se chegar ao real. E é imprescindível o uso da categoria da mediação, elemento fundamental por ser capaz de estabelecer as conexões entre os diferentes aspectos que caracterizam a realidade. Entende-se, portanto, que a análise de uma determinada política educacional é sempre um recorte, uma singularidade que ganha significado na particularidade do momento histórico em que é concebida e pelas determinações mais universais que advêm do sistema orgânico do capital com suas contradições nos campos científico, tecnológico, econômico, cultural, ético-político e educacional.

Evidencia-se a importância das categorias do materialismo histórico para captar as políticas de financiamento em uma perspectiva de totalidade, o estabelecimento de mediações entre as partes a fim de perceber as determinações recíprocas e as contradições entre elas. Ou seja, as categorias auxiliam num olhar crítico, na reflexão, no perquirir das especificidades da política de financiamento da educação básica para compreendê-la em todas as suas dimensões, aproximando-se da realidade concreta.

Tipo de Pesquisa

O desenvolvimento da pesquisa decorreu inicialmente a partir de um levantamento bibliográfico e pesquisa documental, intencionando maior e melhor apropriação acerca do tema e objeto do estudo.

Sobre o levantamento bibliográfico, que é diferente de pesquisa bibliográfica, Gil (2002), sugere que a partir da definição do tema, se proceda a um levantamento bibliográfico preliminar que facilite a formulação do problema, afirmando que:

Esse levantamento bibliográfico preliminar pode ser entendido como um estudo exploratório, posto que tem a finalidade de proporcionar a familiaridade do aluno com a área de estudo no qual está interessado, bem como sua delimitação. Essa familiaridade é essencial para que o problema seja formulado de maneira clara e precisa.

O tema de pesquisa de modo geral é formulado de maneira muito ampla, não favorecendo, portanto, a definição de um problema em condições de ser pesquisado. O levantamento bibliográfico preliminar é que irá possibilitar que a área de estudo seja delimitada e que o problema possa finalmente ser definido. O que geralmente ocorre é que, ao longo desta fase, o estudante acaba selecionando uma subárea

de estudo que, por ser bem mais restrita, irá possibilitar uma visão mais clara do tema de sua pesquisa e, conseqüentemente, o aprimoramento do problema de pesquisa. Pode ocorrer, também, que esse levantamento bibliográfico venha a determinar uma mudança nos propósitos iniciais da pesquisa, já que o contato com o material já produzido sobre o assunto poderá deixar claro para o aluno as dificuldades para tratá-lo adequadamente (GIL, 2002).

É, portanto a partir do levantamento bibliográfico, possível afirmar, que sua realização se configura em um potencializador do conhecimento coletivo, objetivando avançar. Apropriando-se dos conhecimentos prévios, o pesquisador evita a duplicação de pesquisas, pode observar *gaps* em estudos realizados e, desta forma, contribuir com a literatura sobre a respectiva área de conhecimento. Logo, a pesquisa científica inovadora, diferenciada do que foi até então produzido, requer prévio levantamento bibliográfico de qualidade. Com base nisso estudou-se várias obras de diversos autores que trabalham desde as questões sobre Estado, Federalismo, Políticas Públicas, Financiamento da educação, a saber: Abrucio (2005), Abrucio e Costa (1998), Abrucio e Franzese (2008), Arelaro (2007), Azevedo (1997), Carvalho (1994), Coutinho (2002), Cruz (2009), Evangelista (2012), Farenzena (2006), Fonseca (2002), Freitas (2012), Frigotto (1994 E 1995), Gatti e Barreto (2009), Gemaque (2004), Gil (2008), Gutierrez (2010), Haddad (2008), Konder (1981 e 1991), Kurz (1997), Lukács (2003), Manacorda (1989), Marx (2008), Monlevade (2000), Netto (2011), Offe (1984), Oliveira e Sousa (2010), Prado (2003), Peroni (2013), Pinto (2006, 2007 E 2014), Przeworski (2001), Sampaio Jr (2012), Souza (2007), Triviños (2006), Ximenes (2009), dentre outros.

No que tange à pesquisa documental, para muitos, suas diferenças com a pesquisa bibliográfica são quase imperceptíveis, pois se considera que qualquer trabalho científico se inicia com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que se estudou sobre o assunto. Assim, a pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites (FONSECA, 2002). Em certa medida então, a pesquisa documental assim como a pesquisa bibliográfica trilham os mesmos caminhos, não sendo fácil por vezes, portanto, distingui-las. Contudo, enquanto:

a pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como:

tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc (FONSECA, 2002, p. 32).

Importante dizer que, a priori, é necessária a compreensão do que é documento e quais documentos são importantes para a apreensão e análise do objeto da pesquisa e assim serem utilizados como corpus que a subsidiarão. Em um primeiro momento, em nossa concepção, todo tipo de fonte pode ser considerado um documento. É preciso, entretanto, como salienta Olinda Evangelista, considerar:

Documento pode ser qualquer tipo de registro histórico – fotos, diários, arte, música, entrevistas, depoimentos, filmes, jornais, revistas, sites, e outros – e compõem a base empírica da pesquisa [...] Ressalte-se que não há “superioridade” de um documento sobre outro. Todos os documentos são importantes quando definidos no âmbito de um projeto de produção de conhecimento cuja finalidade seja a de compreender objetivamente o mundo e sobre ele agir conscientemente (EVANGELISTA, 2012, pag. 52).

Entende-se, por conseguinte, que documento é história, não importando a “hierarquia” entre eles. Assim foram, portanto, consultados e analisados documentos que têm relação com o tema financiamento da educação, documentos esses enumerados e identificados a seguir nos Procedimentos Metodológicos.

A segunda fase da pesquisa, seguindo essa perspectiva, assenta-se na análise do financiamento da educação mediante a avaliação dos montantes aplicados em educação, pelo governo do estado do Pará e os recursos financeiros repassados pela União ao governo do Pará, considerando as informações referentes às receitas de impostos, de convênios, dos programas do FNDE, do salário educação e complementação da União ao Fundeb, de 2006 a 2014.

As informações financeiras foram obtidas, basicamente, por via eletrônica em sites oficiais, tais como o da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEPOF (www.sepof.gov.pa), Portal Transparência da CGU <http://www.portaltransparencia.gov.br>), e o oficial do MEC/FNDE: (www.fnde.gov.br).

Os valores foram atualizados de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado pelo IBGE, referência 12/2014, nos percentuais apresentados conforme tabela 1.

Tabela 1 - Índices de correção do INPC/IBGE no período histórico trabalhado

ANOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ÍNDICE INPC-IBGE	1,588076	1,537403	1,457234	1,375777	1,306517	1,229010	1,170849	1,092040	1,033977

Fonte: Calculadora do Cidadão - Banco Central (disponível em <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0>)

Procedimentos Metodológicos

A pesquisa em termos gerais apresenta como recorte histórico os anos de 2006 a 2014, abrangendo o ano final que vigorou o Fundef e os anos do Fundeb (2007 a 2014). Como fontes foram utilizadas, principalmente, os Balanços do Estado do Pará disponibilizados no site da Receita Estadual, no que se refere às receitas e despesas da educação, receitas do Fundef e Fundeb, receitas do FNDE relativas a convênios, programas e salário educação, os quais temos dados disponíveis para levantamentos e análises no SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, que é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Dissertação está organizada em três capítulos. No Capítulo I, intitulado A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO, O FEDERALISMO E SUAS REPERCUSSÕES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL busca-se um conceito de Estado e, por consequência, a partir dessa conceituação, a observância do seu papel na sociedade; aborda-se a conjuntura do Estado brasileiro tendo em vista uma sociedade capitalista e as políticas públicas voltadas à educação evidenciando as reformas do Estado, principalmente no período dos governos de FHC e Lula da Silva; a conceituação, características, objetivos e formas do federalismo também são tema no capítulo.

No Capítulo II, A POLÍTICA EDUCACIONAL DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ – 2006 A 2014 –, aborda-se a política educacional do governo do Estado do Pará a partir da Conferência Estadual de Educação, das mensagens dos governadores à Assembleia Legislativa do Estado - no período contemplado pela pesquisa - e dos Planos Estaduais de Educação buscando fazer o cotejamento entre o que esteve presente nas retóricas políticas e o que realmente foi concretizado na prática.

No Capítulo III - A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ – 2006 A 2014 – Prioridades e a Participação da União apresenta-se o sentido precípua deste trabalho a partir de uma breve abordagem da política de financiamento no contexto nacional, apresentando-se as críticas feitas ao Fundef/Fundeb, entre elas os limites de alcance dos recursos disponibilizados, além da análise do papel da União que vem se eximindo das responsabilidades que lhe são atribuídas pela Constituição Federal (como no caso da complementação) apontam-se também as consequências e os consensos possíveis dessa política de Fundos. Busca-se identificar as prioridades do Governo do Estado com relação a rede estadual de ensino anunciadas nos Planos de Educação e nas mensagens à Assembleia Legislativa cotejadas com os dados e recursos investidos efetivamente em educação, a partir de tabelas diversas, com as receitas e despesas da educação.

CAPÍTULO I

A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO, O FEDERALISMO E SUAS REPERCUSSÕES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

[...] o capitalismo ainda cria contradições e problemas que não consegue resolver e que gera tanto a desigualdade (que pode ser atenuada através de reformas moderadas) como a desumanidade (que não pode ser atenuada).

Eric Hobsbawn

Compreender o financiamento da educação na rede estadual de ensino do Para à luz do materialismo histórico dialético implica concebê-lo como singularidade de uma totalidade complexa que estabelece relações dinâmicas e contraditórias no contexto social, cuja apreensão da essência do objeto demandará a incursão num processo mediatizado pelo pesquisador.

Nessa perspectiva, a apreensão do financiamento da educação como totalidade complexa, dinâmica e contraditória remeterá à contextualização histórica dos processos produtivos na sociedade e sua relação com o Estado promotor de políticas públicas, dentre elas à política de financiamento da educação.

1.1 – Estado e suas Contradições no Capitalismo

Para um entendimento sobre as políticas educacionais é necessária uma compreensão sobre o Estado e seu papel frente a essas questões. O Estado está no centro dos principais debates, tanto do âmbito das ciências sociais, da sociedade propriamente dita, como da política.

Diga-se que durante algum tempo as discussões sobre o Estado foram jogadas no umbral. Mas a despeito dessa situação e sobre o que Atílio Boron (1994) denominou de “Desterro e Retorno” do Estado, visto que havia sido excomungado da academia e desterrado para os nebulosos territórios da ideologia e do pensamento pré-científico. No entanto, ressurgiu para fazer uma visão espectral, assombrar seus carrascos.

Assim, Boron (1994), à época, citando o historiador J.P. Nettl, esclarece:

O conceito de Estado não está em moda nas ciências sociais destes dias. No entanto, retém uma existência fantasmagórica e de espectro em grande medida devido a que por mais que se produzam mudanças e ênfase de pesquisa a coisa existe e nenhum nível de reestruturação conceitual pode dissolvê-la (NETTL, 1968. P. 559)

E enfatiza que:

Não apenas a coisa existia, mas todos os indicadores empíricos vinham consistentemente assinalando o dramático aumento da presença e da intervenção do Estado em uma grande quantidade de áreas da vida social desde a segunda Guerra Mundial (BORON, 1994).

Fica evidente que não só o conceito de Estado ressurgiu no âmbito das discussões – acadêmicas e políticas – como sua presença se estabelece e intervêm na vida social nas mais diversas áreas. Ora, desta feita, não se pode ignorá-lo e, portanto, se faz necessário entender que Estado é esse? Quem o representa? Quais interesses defende? Quais articulações e alianças processa?

Concordando com Marx (apud CARNOY, 1987), para quem o “Estado é um aparelho para o exercício do poder”, salientando-se que este não visa ao interesse geral, e sim serve ao interesse de um grupo específico, no caso a classe dominante.

Então pensar um Estado neutro com finalidade de garantir, tão somente, que sejam “cumpridas as regras do jogo” seria incoerência intelectual ou comprometimento ideológico. Em suma, a ideia de Estado neutro não corresponde aos fatos da realidade. Em verdade, o Estado capitalista sempre interferiu na esfera econômica com o objetivo de assegurar a máxima acumulação capitalista. Isso ocorreu nas fases iniciais do desenvolvimento capitalista e continua ocorrendo no presente.

Carnoy (1987) afirma que Marx e Engels enfatizavam que o Estado seria o aparelho repressivo da burguesia: um aparelho para legitimar o poder, reprimir, forçar a reprodução da estrutura de classe e das relações de classe, onde mesmo o sistema jurídico constitui-se instrumento de repressão e controle, uma vez que estabelece as regras de comportamento e as impõe, de acordo com os valores e normas da burguesia (CARNOY, 1987). Inclusive, esse domínio e uso do sistema jurídico está cada dia mais evidente diante da crescente “onda” de criminalização e, mais recentemente, de judicialização das ações dos movimentos sociais, e notadamente os sindicatos.

Gramsci (apud CARNOY, 1987), amplia a discussão sobre Estado ao inserir o conceito de hegemonia, que seria a predominância ideológica de valores e normas burguesas sobre as classes subordinadas, e assim, enfatiza muito mais que Marx e Engels o papel das superestruturas na perpetuação das classes e na restrição ao desenvolvimento da consciência de classe. O Estado, para Gramsci, desenvolve também essa função de promover um único conceito de realidade, logicamente o conceito

burguês, e desta forma, por consequência, o Estado tem papel significativo na perpetuação da estrutura de classes. Pode-se concluir que para além de um aparelho coercitivo da burguesia, seria a hegemonia superestrutural dominada pela classe burguesa (CARNOY, 1987).

Podemos, no entanto, fazer algumas ponderações diante da atual conjuntura mundial globalizada e, parece-me um tanto evidente, principalmente se observarmos com certa atenção o Estado Brasileiro sob o Governo de Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores (PT). O Estado, em uma sociedade capitalista e inserido num mundo globalizado financeiramente deve-se articular de modo que a sociedade se mantenha equilibrada estruturalmente, nas formas da legislação e da administração. Assim, é o Estado que se posiciona nas ações necessárias e não a burguesia propriamente dita, entretanto essas ações são por ela influenciadas, pois é nela que está a posse do capital, mas é no Estado que está o exercício da Lei e da administração pública. O Estado desempenha dois papéis contrastantes e curiosamente complementares. De um lado toma ações que atendem à demanda do capitalismo e de outro cede, em certa medida, a essa demanda para manter a sociedade capitalista integrada no mundo financeiro global, pois se não estiver integrada de maneira equilibrada os prejuízos atingiriam supostamente, indistintamente, a todos.

É uma evidência que os prejuízos pesam de maneira muito mais incisiva sobre os ombros da classe expropriada. Przeworski (1999), entende que o Estado poderia reduzir a desigualdade econômica, mas a sua essência, enquanto Estado Democrático, é a igualdade política, que estaria além do direito de votar, mas no direito de ter um governo efetivo que viabilizaria a paz social, asseguraria o cumprimento das leis em todas as esferas, tanto públicas, quanto civis, ainda que a sociedade fosse desigual. Isso parece decepcionante e o é, pois, a questão que o autor coloca é que a desigualdade se deve à fraqueza de governos em taxar os mais ricos, de modo que estes ficam mais fortes, impondo sua agenda ao Estado.

Nas palavras de Przeworski (idem):

Desta forma, [...] o estado é justamente muito pobre e frágil nas democracias Latino-Americanas, tanto quanto nos Estados Unidos, para fazer respeitar a lei de forma universal. E é muito pobre porque é incapaz de taxar os ricos. Os ricos acham que seja mais eficaz comprar privadamente vários serviços, tais como educação, assistência médica, acesso ao sistema judiciário ou polícia, do que pagar impostos que suportariam tais serviços para todos. A classe

média paga impostos – na verdade, parece que a queima de impostos provenientes do emprego é muito alta em alguns países da América Latina – e recebe um conjunto de serviços do Estado. Os pobres simplesmente estão fora da responsabilidade do Estado: eles não têm renda para serem taxados e recebem poucos serviços. Consequentemente, instala-se um círculo vicioso: os pobres são politicamente inefetivos porque eles não desfrutam condições para o exercício efetivo dos seus direitos políticos; porque eles são politicamente inefetivos, eles permanecem pobres. O resultado é um Estado pobre e uma sociedade injusta (PRZEWORSKI, 1999, p. 355-356).

Na linha de pensamento de Przeworski (1999), é possível abstrair que um bom desenho das Instituições do Estado e dos mecanismos de controle não são suficientes para diminuir a desigualdade social, mesmo que fossem reformados, afinal de contas o poder permaneceria dominado pelos mais ricos e são eles que controlam o Estado. A alternativa eficaz para uma sociedade mais justa estaria em uma melhor distribuição de renda, na fiscalização, na observância e no cumprimento da Lei. Isso, no entanto não acontece, pois nas ações do Estado o que prevalece são interesses particulares e privados.

Nessa mesma linha de pensamento, Posner (1987), argumenta que o Governo configura-se,

Suficientemente forte para garantir a ordem e a lei, mas demasiado fraco para por em prática medidas ambiciosas de regulação econômica, ou para empreender uma ampla redistribuição, provavelmente é o mais condizente com o crescimento econômico (POSNER, 1987).

Essa perspectiva nos coloca a contradição: seria um Governo forte suficiente para garantir a ordem e a lei a todos ou apenas à uma parcela privilegiada da sociedade? E quais seriam as possibilidades de uma sociedade mais justa, diante dessa evidente apropriação do Estado pela classe dominante?

1.1.2 - Estado Brasileiro no Contexto da Crise Capitalista

O Brasil, República Federativa, configura-se como país que teve e mantém uma herança centralizadora que vem da formação do Estado brasileiro. Mesmo a Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição Cidadã – que nasce após longo período de ditadura civil/militar, na qual a centralização de recursos e de poder na União predominara –, pode-se ainda observar essa dinâmica centralizadora.

1.1.3 - As Reformas do Estado Brasileiro

Há algum tempo é recorrente a afirmativa de que vivemos uma crise estrutural do capitalismo, em função das crises constantes que o marcam notadamente desde 1929, que afetaram a maioria das economias do mundo. Há quem afirme que a crise – que não é mais cíclica – não é do capitalismo e sim do Estado.

Seguindo essa linha de pensamento, no Brasil na década de 1990 foi implementada uma reforma de Estado, sob os auspícios de orientações Neoliberais (PERONI, 2006). A estratégia, portanto, seria reformar o Estado ou diminuir a sua atuação para superar a crise. Isso ocorreu no Brasil a partir de 1994 com o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Para alguns analistas e teóricos, a exemplo de Plínio de Arruda Junior (2012), a perspectiva do Estado mínimo baseia-se na concepção de democracia utilitária e defende a saída do Estado da prestação de serviços públicos que possam ser supridos pelo Mercado. A função do Estado seria, nesse modelo, apenas de atender alguns bens considerados essenciais como a educação, a defesa e a aplicação das leis. Esse modelo tende a negar o chamado Estado de Bem-Estar Social como provedor de políticas públicas.

O surgimento do Estado de Bem-Estar Social na Europa - e se podem observar características semelhantes nos Estados Unidos - se deve a dois processos fundamentais, conforme Gutierrez (2005), com base em Harvey (1989):

[...] a expansão do capitalismo, que se torna o modo de produção dominante após a Revolução industrial e a transformação do Estado Nacional em democracia de massas a partir das décadas finais do século XIX (GUTIERRES, 2005).

Após a 2ª Guerra, o Estado assume uma nova configuração, passando a se responsabilizar por novas obrigações devido ao fato de que com, o aumento da produção, novos investimentos no chamado capital fixo e condições de demandas estáveis eram necessários para possibilitar maior lucratividade, logo, o Estado assume o papel de controlar os ciclos econômicos, numa combinação de políticas fiscais e monetárias. As políticas eram direcionadas para o investimento público, principalmente para os setores relacionados ao crescimento da produção e do consumo em massa, objetivando também a garantia do pleno emprego, uma combinação lógica e necessária naquele momento. Ressalta-se que os salários eram complementados pelos governos por

meio da seguridade social, da assistência médica, da educação e habitação. O Estado influenciava direta ou indiretamente, inclusive na regulação dos acordos salariais e também nos direitos dos trabalhadores na produção, características marcantes do Estado de Bem-Estar social (HARVEY, 1989).

Importa ponderar que o Estado de Bem-Estar social não se espalhou para todos os países e mesmo para onde se disseminou não o fez com as mesmas características, assumindo várias nuances de acordo com a forma que os países se organizam, política e economicamente, como se davam as suas relações com os trabalhadores e até mesmo a posição que ocupavam na divisão internacional do trabalho e mesmo a variação do dólar. Visto desta forma, pode-se afirmar que mesmo nos países onde o Estado de Bem-Estar Social se desenvolveu, as negociações e, portanto, os benefícios não chegaram à todos, pois havia uma divisão no próprio seio da força de trabalho, a saber: mão de obra bem organizada em sindicatos, masculina e branca de um lado e o “resto”, pois onde estavam garantidos os direitos citados anteriormente era no seguimento da produção em massa, o que levou a tensões sociais e formação de movimentos dos excluídos devido a essas desigualdades. No chamado, à época, 3º Mundo, pelo fato de ter havido promessa de desenvolvimento, a situação era ainda pior, pois o fordismo proporcionava maior domínio capitalista, o que gerava, no entanto, poucos ganhos para a maioria da população em termos de qualidade de vida e bem-estar social, garantidos pelo Estado (HARVEY, 1989).

O cenário começa a se modificar no período de 1965 a 1973, momento de crise, em que o rigor dos compromissos do Estado era fundamental para garantir sua legitimidade, ao mesmo tempo em que a rigidez de produção restringia a expansão na base fiscal para gastos públicos. A única resposta flexível encontrada foi a política monetária, por meio da emissão de moeda, conduzindo a uma onda inflacionária, o que aprofundou a crise fiscal e de legitimação (PERONI, 2003).

A crise fiscal foi utilizada como justificativa para embasar a reforma do Estado. É evidente, porém, que a crise é bem mais ampla. Vivemos desde aquele período uma crise estrutural do próprio sistema capitalista; portanto, a crise fiscal é apenas uma das facetas dessa crise, e sendo assim, toda a estratégia de reforma do Estado proposta e levada a cabo, além de resolver só parte do problema, fragiliza o Estado no que se refere às políticas sociais. Temos então a configuração de um Estado mínimo, como aludimos aqui, no entanto, é mínimo apenas no tocante as políticas sociais, pois segundo afirma Harvey (*op. cit.*), é máximo para o capital, afinal além de resguardar as atividades do

capital corporativo precisa criar bom clima de negócios, para atrair o capital financeiro transnacional e evitar a fuga de capital. Estamos inclusive num momento bem claro de tais ações e estratégias de defesa do capital em detrimento da maioria da sociedade, obrigada a arcar com o ônus da crise atual.

No Brasil, não há entre os pesquisadores um consenso sobre a existência de Estado de Bem-Estar Social, e como não é o cerne de nossa discussão, cabe apenas algumas impressões. Sabemos que não se pode negar a ocorrência de algumas políticas sociais no Brasil como aquelas voltadas à educação e saúde e algumas incipientes na área da habitação e seguridade social. Sabemos em contrapartida, como o serviço público se desenvolve em nosso país, negando à maioria da população condições mínimas de qualidade de oferta.

Assim, autores como Frigotto (1996) e Oliveira (1998), assinalam que, o *Welfare State* teria sido praticamente inexistente no Brasil e no máximo poderia coincidir com o Estado Nacional Desenvolvimentista ou de substituição de importações, vivenciado durante o regime militar. Não teria passado, portanto, de um “padrão de financiamento público da economia capitalista” (GUTIERRES, 2005).

A partir dos anos de 1970, o mundo sente o aprofundamento da crise do capital perdendo suas referências e resultando em instabilidade, o mundo Ocidental, no entanto, só admitiu a crise após a derrocada do socialismo real na URSS e na Europa Oriental. Outra decorrência da crise foi o agravamento das dívidas externas dos países do Terceiro Mundo, como eram denominados à época. Diante da crise, o Estado tende a se reconfigurar e dependendo do contexto, observa Gutierres (2005), assume uma função de maior ou menor intervenção nas relações de produção e mesmo após o período de relativa estabilidade do capitalismo que avançou sob a égide dos Estados nacionais fortes vividos durante o *Welfare State*, foi incapaz de superar o caráter destrutivo e excludente das leis de acumulação, concentração e centralização do capital, típicas desse regime. Neste sentido, o capital foi rompendo os limites reguladores dos estados nacionais e a economia se transnacionalizou. Os Estados Nacionais sem conseguir conter o fluxo de capitais que se internalizou e não mais ficou restrito aos limites territoriais, não conseguiu, também em termos financeiros, sustentar os custos da reprodução do capital, o que comprometeu sua própria possibilidade de auto sustentação.

É nesse contexto, que temos novamente a reconfiguração do Estado, agora querendo se desobrigar das políticas sociais que assumiu no período anterior, assim no

Brasil, são apresentadas as principais estratégias de reforma do Estado. Foi criado, inclusive, um Ministério - Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) -, que apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995). De acordo com o documento (Plano Diretor da Reforma do Estado), a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995). Então no bojo desse novo Estado, além da privatização, um dos aspectos mais marcantes do governo FHC, outras estratégias de reforma do Estado foram a publicização e a terceirização. Terceirização é, conforme Bresser Pereira (1997), o processo de se transferirem, para o setor privado, serviços auxiliares ou de apoio. A publicização consiste na transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos que, hoje, o Estado presta. O conceito de publicização significa transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado pública, não estatal (PEREIRA, 1997).

Diante desse quadro, Peroni (2003), apresenta um questionamento para reflexão, a saber: qual é o papel do Estado em se tratando de políticas sociais, pois observamos, nos documentos e declarações, que o financiamento e a regulação estarão por conta da sociedade? Isso nos permite concluir que o Estado está querendo passar para a sociedade, tarefas que deveriam ser suas, principalmente no âmbito de políticas sociais. Cabe ressaltar que a proposta de reforma do Estado não incluiu todos os cidadãos, apenas o “cidadão-cliente”, isto é o consumidor, colocando na marginalidade àqueles que não têm condições de “consumir”, logo, esse é um projeto assumidamente excludente.

É ainda salutar ponderar sobre o fato da nação brasileira está organizada sob a forma de um sistema federativo, possuindo, singularmente, três entes federados, todos com relativa autonomia. Essa forma de organização tem grande influência sobre a criação de políticas públicas para atender as demandas da sociedade, entre essas demandas está o Direito à Educação. A relação entre o federalismo e a educação é que se discute a partir do próximo item.

1.2 – Federalismo e Educação

É imprescindível, para se compreender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento, entender a dinâmica federativa, tanto a mais geral como a que atua

especificamente no setor (ABRÚCIO, 2010). Além disso, ao se abstrair ou se esquecer do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, corre-se o risco de uma perda de substância na caracterização da análise das políticas educacionais (CURY, 2010). Desta forma, faz-se necessário compreender a configuração da educação no país nessa perspectiva, ou seja, sem perder essa relação e suas implicações.

O federalismo, numa perspectiva bem simplificada, representa o sistema de governo onde vários estados, províncias etc, reúnem-se em uma Nação soberana, mas mantendo a autonomia de cada um deles, desde que não afete o interesse comum. Dito de outra maneira, federalismo preconiza que um país, como unidade nacional, seja formado pela associação, ou federação, de unidades políticas autônomas (estados, municípios, províncias etc.), mantendo-se o respeito às tradições e perfis, sejam eles sociais, culturais e políticos locais (CARVALHO, 1994).

A União assume o papel de poder regulador e unificador nacional nos assuntos externos, de segurança, e, de acordo com o modelo adotado, na manutenção do equilíbrio econômico, social e cultural entre as unidades federadas. Então, pode-se afirmar que o regime federativo pressupõe a diversidade e, entendido assim, o federalismo difere dos sistemas de poder centralizado, em que todas as decisões partem de um único centro político (IDEM, 1994).

A Suíça foi o primeiro país a adotar o federalismo, no entanto, os Estados Unidos da América, em 1787, foi a primeira Nação a formular uma Constituição federalista. No Brasil, o federalismo surge com a proclamação da República, em 1889, sendo definido na Constituição de 1891 (IDEM, 1994).

Cabe ainda esclarecer, de maneira breve, a diferença entre federação e confederação, pois, para alguns menos atentos, pode parecer a mesma coisa. Na federação, os entes que a compõem não podem se dissociar livremente do poder central, embora mantenham uma liberdade relativa no que concerne à distribuição de poderes e encargos. As unidades organizadas em confederação são soberanas e podem se dissociar do todo com maior facilidade. Como exemplos de confederação poderíamos citar, remontando há mais de dois milênios, a Confederação de Delos³ e a Confederação do

³ Aliança entre as Cidades gregas da região da Ática, com sede na cidade (ilha de Delos) sob a liderança da Cidade de Atenas (berço da Democracia), com o objetivo de fortalecimento para o enfrentamento de um inimigo comum: o império Persa de Dário I. (AQUINO, 1982).

Peloponeso⁴, na Grécia Antiga, momentos ímpares em que as Cidades Estados⁵ Gregas se uniram em prol de um objetivo comum.

A diferença entre federação e confederação pode também ser compreendida a partir do sentido das ligações estabelecidas para sua formação. As confederações são formadas a partir de alianças, enquanto as federações a partir de Constituições. Em consequência dessa diferença de formação, depreende-se que os laços estabelecidos em uma federação são, significativamente, mais rígidos que os estabelecidos em uma confederação.

No que tange à definição de federalismo, observa-se que não há um consenso na literatura. A própria palavra federalismo traz em si mesma um significado, afinal, etimologicamente falando, federalismo se origina de *foedus*, palavra que significa tratado, pacto, aliança, associação ou contrato. Desta forma, pode-se compreender que implícita ou explicitamente há, ou deveria haver um acordo entre as partes. Nessa lógica, pode-se compreender federalismo a partir de diferentes concepções. Alfred Stepan (1999), por exemplo, afirma que os sistemas políticos democráticos só podem ser considerados federativos se, primeiro, o Estado for dotado de subunidades, além de sua Constituição garantir a essas unidades soberania na elaboração de leis e de políticas; segundo, deve haver uma unidade política de âmbito nacional que contenha um Poder Legislativo eleito por toda população do Estado, e à qual caiba, por garantia constitucional, a competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias (STEPAN, 1999, p.4 apud CRUZ, 2009).

Outra definição, que vem do campo da política, afirma que “federalismo é uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e governo central, de modo que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais” (RIKER, 1975, p. 101 apud CRUZ, 2009).

Na concepção de Levi (1991), o governo federal tem competência sobre todo o território da federação, sendo a ele conferida uma quantidade mínima de poderes, o

⁴ Confederação ou Liga do Peloponeso, aliança entre as cidades gregas da região do Peloponeso, sob a liderança da Cidade de Esparta (oligárquica) com o objetivo de fazer frente ao poderio de Atenas que comandava a Confederação de Delos e pretendia impor seu poder à toda a Grécia. A disputa pelo poder deu origem à chamada Guerra do Peloponeso, um dos fatores do declínio da Civilização Grega (AQUINO, 1982).

⁵ Na Grécia Antiga não havia uma unidade política entre as cidades. Cada cidade tinha completa autonomia em termos políticos, econômicos, sociais, jurídicos. As únicas coisas que uniam o povo grego, e que, portanto, os identificavam enquanto gregos eram a língua (grega) e a religião (de base politeísta e antropomórfica) (AQUINO, 1982).

indispensável para que possa garantir a unidade política e econômica da Nação. Uma das mais importantes atribuições do Estado é o monopólio das competências relativas à política externa e militar, o que permite eliminar fronteiras militares entre estados, de modo que as relações entre eles perdem o caráter violento e adquirem um caráter jurídico e todos os conflitos podem ser resolvidos perante um tribunal (LEVI, 1991, p. 481). Assim, o federalismo como forma de organização do Estado nacional envolve o princípio constitucional de pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre si.

Há ainda que se considerar a salutar observação de Souza (2008), que aponta alguns problemas em relação ao que ela denomina de uma clara e coerente definição sobre federalismo:

Algumas formulações teóricas tendem a tratar o federalismo ora como uma forma superior de governo ora como uma doutrina. Na verdade, o federalismo como doutrina padece dos mesmos problemas dos conceitos e princípios que resultam em “ismos”, aproximando-o, portanto, de outros sistemas abrangentes, tais como os sistemas de crenças e as ideologias. O segundo problema é que o federalismo enquanto sistema antecede sua teorização, o que o distingue das demais teorias formuladas pelos clássicos sobre o mundo social, político e econômico, as quais buscavam entender racionalmente a natureza humana e como “domá-la”, ou seja, as bases da autoridade e da liberdade. O terceiro problema é que o federalismo não é um constructo teórico “primitivo” no sentido de primário ou de não derivado, dada sua dependência de outros constructos teóricos, principalmente o de democracia constitucional e o de democracia descentralizada, o que suscita tanto fluidez como ambiguidades teóricas (Filippov, Ordeshook e Shvetsova, 2004, p. 11). O quarto problema diz respeito ao caráter instável, mutante e experimental dos arranjos federativos, o que, em princípio, contradiz a lógica da estabilidade das instituições, principalmente das regras constitucionais, e problematiza o teste das formulações teóricas. O quinto problema é que os estudiosos do federalismo pouco dialogam entre si, com raras exceções. Cada trabalho sobre o tema representa uma escola de pensamento e um partido teórico e metodológico, mudanças nas regras federativas, mais do que rupturas do sistema, têm sido apontadas como um dos mais difíceis problemas para se entender e explicar as federações. Daí porque a literatura continua buscando respostas para as condições necessárias à estabilidade do sistema, ao mesmo tempo em que tenta explicar sua mutabilidade, incorporando-a à própria natureza do federalismo devido à sua capacidade de adaptar-se às demandas de outros sistemas, como o político e o econômico (SOUZA, 2008).

São evidentes as contradições e dificuldades no entendimento do tema. No entanto, sua discussão e aprofundamento teórico são de fundamental importância para compreender as políticas públicas. Souza (2008) chama atenção também para o fato de que países como o Brasil, onde o sistema político - que combina presidencialismo, federalismo e representação proporcional com lista aberta - tem sido apontado por muitos, em especial pelos chamados brasilianistas, como uma combinação explosiva que bloqueia a governabilidade, ou seja, que impossibilita a aprovação da agenda do governo federal, seja pelo veto, seja pelos altos custos. Alguns desses analistas vão mais além, afirmando que tal combinação dificulta a consolidação democrática no Brasil (AMES, 2001; MAINWARING, 1999 apud SOUZA, 2008). Ressalta-se, todavia essa visão não é consensual.

O estudo sobre federalismo também é importante para compreender dimensões mais amplas do próprio desenvolvimento do sistema capitalista. Affonso (2003) informa haver crescimento substancial em países que tem buscado se organizar como federações e, logicamente, no bojo da federalização um processo de descentralização. Na verdade, um processo de transferência não apenas de poder político e econômico, mas também de maiores responsabilidades para unidades subnacionais de governo.

No início do século XXI, segundo esse autor, diversas Nações se diziam federais e apresentavam características típicas de federações, assim totalizando aproximadamente 40% da população mundial. As evidências desses processos de federalização e descentralização se encontram em inúmeros Estados formalmente unitários, como a Espanha e a Bélgica, por exemplo, assim como, em dimensões supranacionais, é o caso da proposta formulada pela Alemanha, de uma Federação Europeia (AFFONSO, 2003).

Pode-se apontar como fatores fundamentais para a ocorrência desse movimento de descentralização e federalização, o desmoronamento do chamado socialismo real, a desestruturação do nacional-desenvolvimentismo nos países do terceiro mundo e a crise do *Welfare State* nos países desenvolvidos, além, é claro, da emergência do fenômeno da globalização ou mundialização do capital e o enfraquecimento simultâneo do poder regulatório dos Estados nacionais; a emergência dos *region states* – espaços econômicos que se conectam com a economia internacionalizada, “acima” do controle do Estado Nação; e a ascensão do ideário neoliberal – com a subsequente redução do papel do Estado na economia (AFFONSO, 2003). Esses fenômenos podem ser observados, principalmente, a partir do maior acesso aos diversos meios de comunicação. Para isso,

a Internet e suas facilidades de conexão com o mundo são preponderantes. Assim, evidenciam-se cada vez mais as disparidades interregionais e intrarregionais, tornando ainda mais contundentes as diferenças étnicas, religiosas e culturais. O problema das atuais ondas de emigração é um exemplo claro disso.

Nessa perspectiva, Affonso (2003) argumenta:

Atualmente, é quase senso comum a observação de que o mundo tornou-se simultaneamente mais integrado e mais fragmentado, sendo, dessa forma, “natural” que o federalismo aparecesse como resposta à organização política do Estado Nacional. Este arranjo permitiria a um só tempo lidar com o aumento da diversidade e da heterogeneidade preservando a unidade política nacional.

Não é difícil observar que o federalismo enquanto processo e as federações enquanto estruturas políticas estatais comportam uma variedade de conteúdos e fenômenos sociais e políticos de amplo espectro. Dessa forma, o federalismo deve ser compreendido mais como uma “ferramenta” (techne) do que um fim em si mesmo (“telos”) (AFFONSO, p. 4, 2003).

Entendido assim pode-se então dizer que o sistema federativo funciona também como mais um instrumento estratégico do capital na busca de se autorregular ajudando a superar as crises que vem atravessando.

1.2.1 - O Federalismo brasileiro numa perspectiva histórica

A Federação Brasileira possui mais de um século e seus impactos notadamente se fazem presentes em todo processo de construção do Estado brasileiro moderno. Por conseguinte, a influência desse modo de organização sobre os gestores públicos é evidente e aumentou significativamente a partir da redemocratização do país e também pela descentralização realizada recentemente. Considere-se que ao longo dos últimos anos, cresceram as demandas sociais, assim como se tornaram mais complexas as relações entre os diversos entes federais. Os entes da federação, singularmente no Brasil com três esferas a partir da determinação da Constituição de 1988, são possuidores de autonomia em níveis diferentes e com maiores áreas de atuação que em períodos anteriores de sua história e, ao mesmo tempo, com maiores responsabilidades. Assim, temos gestores municipais, estaduais e federais nas diversas áreas das políticas públicas como Saúde, Assistência Social, Educação, Cultura e outras importantes. Portanto,

torna-se imprescindível a atuação coordenada entre os níveis de governo (OLIVEIRA e SOUSA, 2013).

No caso do federalismo no Brasil, tem-se uma estruturação onde se observa uma enorme diferenciação na distribuição das receitas fiscais, no padrão das políticas públicas e, em se tratando da educação, apresenta-se considerável diversidade, não somente na forma, como nos meios de provimento desse direito. Ressalte-se que o direito à educação pressupõe a igualdade de condições de acesso, permanência e sucesso na escola. Desta forma, depara-se com o problema – até o momento insolúvel – da desigualdade educacional decorrente, principalmente, mas não unicamente, da forma de atuação do Poder Público e, evidentemente, das relações entre o governo federal e os demais entes federados. Logo, ao não se buscar um regime no qual a educação seja uma sistêmica e nacionalmente consistente, estar-se-á alimentando cada vez mais as diferenças entre os entes da federação, notadamente entre os mais desenvolvidos e aqueles que enfrentam problemas históricos de desenvolvimento e que foram ainda mais penalizados pela estrutura fiscal brasileira (OLIVEIRA e SOUSA, 2013).

A federação no Brasil, a partir da proclamação da República, nasce na perspectiva da descentralização. Surge como uma forma de organização capaz de permitir aos entes federados gozar de maior autonomia do que ocorria durante o Império. Entretanto, no caso brasileiro, à maior descentralização tem correspondido uma maior desigualdade, a menos que o centro exercesse um contrapeso, implementando ações supletivas. Essa tensão entre centralização e descentralização e a forma de colaboração ou relacionamento entre a União e os demais entes federados é fundamental para compreender-se a política educacional (IDEM, 2013).

A Primeira República transfere responsabilidades governamentais significativas para os estados e, ao fazer isso, induziu a um atendimento diferenciado em cada um deles. É somente com o primeiro governo Vargas e os debates de construção do Estado nacional e da nacionalidade que se tem o retorno da ideia da centralização da educação na esfera federal. No entanto, outro contexto se delineia com a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial e a formulação de políticas e leis nacionais de ensino, evidenciando o tom da concepção que seria predominante desde então: a de normas nacionais e responsabilização dos entes federados subnacionais pela sua implementação, admitindo-se ações “supletivas” e colaboração técnica por parte da União e autonomia dos estados nas matérias de competência concorrente ou sobre as quais a União delegava a eles o poder de legislar. O problema é que, quando se analisa a

materialização desse arranjo, observa-se que a desigualdade se mantém substancial, uma vez que a divisão dos recursos orçamentários, decorrente da estrutura tributária, não se altera. Essa situação é agravada com a Constituição de 1988, ao incorporar o município como ente federativo, evidenciando-se descompasso entre os recursos. Apenas em 1996, no caso da educação, com o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), estabelece-se um critério mais razoável para a divisão dos recursos vinculados, de modo que, minimamente, sejam articulados aportes financeiros às respectivas responsabilidades (OLIVEIRA e SOUSA, 2013).

Importa salientar, ainda no caso específico da área da educação, que se por um lado a Emenda Constitucional nº 14/1996 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/96) atenuaram a responsabilidade do governo federal no que diz respeito ao percentual dos recursos vinculados a serem aplicados no ensino fundamental, por outro lado, este mesmo governo foi responsabilizado no sentido de garantir que os gastos *per capita* tenham como patamar mínimo a média nacional. No entanto, como diz Araújo (2007), o que ocorreu foi que a Lei não foi cumprida, frustrando a possibilidade de a União desempenhar, efetivamente, um papel equalizador.

O federalismo fiscal, por sua vez, é a expressão financeira do federalismo político, ou seja, a criação de diversas instâncias de poder para atendimento ao bem comum que deve corresponder a uma adequada distribuição dos recursos nacionais, seja pela via do exercício do poder de tributar das unidades federadas, seja pela redistribuição vertical de arrecadação. Assim, define-se federalismo fiscal como o conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas orientadas ao financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas tendentes à satisfação das necessidades públicas nas respectivas esferas de competência (DOMINGUES, 2007). Pode-se ainda dizer que são exemplos de providências constitucionais a atribuição aos entes federados do poder de tributar e a participação estadual e local na riqueza nacional.

O entendimento de como os recursos fiscais são repartidos entre os entes de uma federação, de modo que todos possam dispor de uma capacidade de financiamento de acordo com as responsabilidades que lhes são exigidas, é o cerne do federalismo fiscal (REZENDE, 2010).

São evidentes as diferenças existentes em uma Nação que se organiza a partir de um regime de federação. Nestes termos, Rezende (2010) afirma:

O equilíbrio entre responsabilidades e recursos em uma federação requer soluções tão mais complexas quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais. Nesses casos, a concentração das atividades econômicas modernas em partes do território nacional gera grandes disparidades na repartição da arrecadação tributária, cuja correção depende do desenho e da operação de um eficiente regime de transferências intergovernamentais. Depende, ainda, de soluções específicas para evitar que as populações pobres de regiões menos desenvolvidas não disponham de iguais oportunidades de ascensão social.

Dificuldades para implementar um modelo de federalismo fiscal que trate adequadamente dos aspectos acima mencionados têm estado presentes na história do federalismo brasileiro desde os primórdios de sua adoção (REZENDE 2010).

É notório que o Brasil é um país onde as desigualdades mencionadas pelo autor são extremadas, inclusive pelo próprio histórico de ocupação do território nacional e a forma de organização de cada região. Enfatize-se, portanto, que há ausência histórica de atenção maior para essa questão. A história do federalismo fiscal brasileiro se reduz a um embate entre centralização e descentralização associado às alternâncias do ciclo político, de tal forma que regimes autoritários centralizam os recursos e o retorno à democracia impulsiona a descentralização (REZENDE, 2010).

A forma como se desenha o regime federativo brasileiro é bastante complexa, afinal a União, os Estados e Municípios têm papéis relevantes na oferta de políticas públicas, dentre elas a educacional. Dessa forma, a discussão sobre as políticas públicas no Brasil é tarefa das mais complicadas.

Rezende (2010) afirma que a mesma lógica dos momentos anteriores da história do federalismo brasileiro continuou ocorrendo mesmo com as mudanças introduzidas em 1988, na elaboração da Constituição Federal, pois se perdeu a oportunidade de garantir um novo modelo de federalismo fiscal. Daí a ausência de sintonia entre a descentralização promovida no campo tributário, a ampliação das transferências de recursos e o novo regime de garantias financeiras de atendimento de direitos sociais que foi criado no mesmo momento, o que acabou criando dificuldades para que os objetivos dessas mudanças fossem melhor aproveitados (REZENDE, 2010). Notadamente, percebe-se que vem se acumulando e agudizando os problemas de que o federalismo

fiscal brasileiro padece, reflexos também das modificações implementadas pela CF de 1988 e as mudanças posteriores a ela.

Podemos destacar grosso modo a existência de dois modelos de federalismo, o competitivo e o cooperativo⁶, nesse sentido importa ressaltar que o modelo do federalismo brasileiro desenhado na Constituição de 1988 se estrutura em uma aproximação com o federalismo cooperativo e há uma concordância nos trabalhos de vários estudiosos como Abrucio (1998, 2005, 2010), Souza (2005), Rezende (2007, 2010), Oliveira (2010), Cury (2008, 2010) no que se refere à forma do federalismo brasileiro que objetiva, *a priori*, compatibilizar autonomia, descentralização e a diminuição das profundas desigualdades territoriais e sociais, o que é, indubitavelmente, um enorme desafio. Não obstante, na opinião de Souza (2005), o Brasil adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica.

Nessa direção, Araújo (2012) contribui com a discussão ao argumentar que:

Há uma clara dicotomia no texto constitucional de 1988. De um lado, essa Carta aprofundou a importância dos governos subnacionais no gasto público e na provisão de serviços; e expressou em vários artigos uma clara preocupação com o combate às desigualdades regionais. No inciso III do seu artigo 3º é arrolada como um dos objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Idêntica preocupação está registrada nos artigos 43, 165 e 170.

Por outro lado, as decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas ficaram claramente concentradas na esfera federal. Concordo com a afirmação de Arretche (2009) de que os constituintes de 1988 criaram um modelo de Estado federativo que combinou uma ampla autoridade jurisdicional nas mãos da União e limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais (ARAÚJO, 2012).

⁶ O federalismo competitivo se caracteriza por uma distribuição de competências entre os níveis de governo, baseada na divisão de responsabilidades por área de política pública. Com essa divisão, pretende-se separar o espaço de atuação das esferas de governo, de maneira a preservar a autonomia das unidades federativas na produção de políticas, favorecendo a competição entre elas. É um modelo descentralizado, no qual o poder de tributação também é dividido, possibilitando a fixação de diferentes valores pelas unidades federativas, que competem entre si. No federalismo cooperativo, as instituições políticas incentivam os atores territoriais a colaborarem, dividindo os poderes entre eles funcionalmente e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente. Ao contrário da competição tributária, tem-se um sistema de taxação conjunta e equalização fiscal vertical e horizontal (FRANZESE e ABRUCIO, 2008).

Nesse debate merece também consideração a situação de maior fragilidade dos governos estaduais que tiveram seu papel reduzido, quanto a sua participação no gasto e na receita nacionais. A capacidade de uso livre e autônomo de receitas foi fortemente limitada pela expansão das transferências fiscais do governo federal (NETO, 2014). Fundamental, também, e que teve como resultado a diminuição das capacidades dos Estados em orientar e coordenar o desenvolvimento em seus territórios foi o processo de ajustamento da política macroeconômica dos anos 1990. A título exemplar, podemos citar a renegociação das dívidas dos Estados, para a qual o governo federal impôs um forte ajustamento econômico e financeiro, inclusive a venda de ativos produtivos⁷ e a contenção de gastos públicos em custeio – com forte repressão do gasto com pessoal – e em investimento. Dito de outra forma, o governo federal impôs aos governos estaduais um doloroso processo de limitação de suas atividades, arbitrando, de modo unilateral, o tamanho adequado que caberia doravante aos governos estaduais no federalismo brasileiro. O conjunto dessa reestruturação, a saber: elevada restrição fiscal; elevado comprometimento de receitas com os encargos da dívida e baixo crescimento econômico, foram evidentemente um duro golpe aos Estados. Estes apresentaram e apresentam grandes dificuldades de superar essa reestruturação uma vez que é difícil de ser articulada e superada pelos mecanismos dos governos subnacionais. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, foi o coroamento desse processo de ajustamento (NETO, 2014).

A grande diversidade e, por conseguinte, as desigualdades regionais e sociais tornam ainda mais difíceis as soluções possíveis no Brasil em busca de harmonizar a descentralização fiscal com o equilíbrio federativo e a eficiência da gestão pública. A concentração espacial das bases tributárias e as exigências de eficiência da tributação conduzem a uma desigual repartição das receitas tributárias, desde o tocante à divisão do bolo tributário entre os três entes federados, como a redistribuição desses tributos entre eles. Alia-se a isso, a inexistência de um sistema de transferências orientado para a correção desses desequilíbrios, o que tem agravado as disparidades decorrentes da concentração da atividade econômica (REZENDE, 2010).

No entanto, cabe ainda uma análise de Rezende (2010) no que concerne ao desequilíbrio fiscal brasileiro e a forma como é dividido o bolo tributário:

⁷ Os bancos estaduais e empresas estatais etc. podem ser exemplos de ativos produtivos.

O equilíbrio federativo não se resume à questão da partilha do bolo tributário entre os entes federados, a qual, ademais, precisa ser periodicamente revista para dar conta de mudanças na repartição das responsabilidades. Tão importante quanto corrigir os desequilíbrios verticais é corrigir os desequilíbrios que resultam da maneira como a atividade produtiva moderna, geradora de renda e emprego, se distribui no território – os chamados desequilíbrios horizontais. Quanto maiores forem as disparidades socioeconômicas estaduais e municipais, maiores serão os desequilíbrios fiscais horizontais, isto é, aqueles que se manifestam por meio de diferenças na capacidade de financiamento de estados e de municípios (REZENDE, 2010, p. 74).

Apesar de sua importância para o equilíbrio federativo, as disparidades horizontais nunca foram objeto de maior atenção no federalismo fiscal brasileiro. Note-se que desde sua criação, o sistema federativo brasileiro tem apresentado momentos de centralização e descentralização em relação ao poder central. Carvalho (1994), por exemplo, relata que, de 1891 a 1930, a participação relativa do governo federal na despesa pública nacional diminuiu consideravelmente. O período seguinte, de 1930 a 1946, apresenta-se um novo ciclo de centralização (do poder político), consubstanciada com a “Revolução de 1930”. Em 1934, uma das principais características da Constituição foi justamente a forte centralização de poder nas mãos da União. Havia também o desenvolvimento de um projeto de unificação do mercado interno e incremento do processo de industrialização, isso também resultado da conjuntura internacional. Naquele momento se observa que o federalismo adotado não estava adequado à realidade do país e teve como consequência direta a evidente falta de solidariedade constitucional que buscasse uma ajuda aos Estados mais empobrecidos. Em se tratando da questão fiscal, houve o aumento do número de impostos, de 15 em 1891 para 23 em 1934. Na divisão intergovernamental da despesa pública, no período, a fatia federal subiu para 55 por cento (CARVALHO, 1994). Destaque-se que a Constituição de 1934 teve vida breve. Em 1937, em nova Constituição, foi mantida a definição de país federal. Mas essa definição foi fictícia, uma vez que os Estados perderam sua autonomia com a determinação de uma governança por meio de interventores nomeados pelo governo central. Com relação à alocação de recursos fiscais, não houve grandes alterações em relação à CF 1934, pois a União ficou com 56,5% dos impostos; os estados ficaram com 32,6%, um aumento de 7%; e os municípios com 10,9%, um ganho de 2%. Impostos e taxas interestaduais e

intermunicipais foram proibidos. Depreende-se que apesar da centralização política, continuou havendo a descentralização fiscal.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a redemocratização do país e a nova Constituição democrática de 1946 reinauguraram uma nítida fase de descentralização (CARVALHO, 1994). Fato importante, em certa medida, foi uma restauração federalista. Este fato representou uma reação contra os excessos do centralismo do Estado Novo, havendo mesmo uma preocupação em minimizar os desequilíbrios interregionais, sendo deste momento histórico a criação de órgãos de desenvolvimento regional, a exemplo da SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – intencionando criar elementos compensatórios (IDEM, 1994).

No campo fiscal, houve um aumento de impostos alocados aos governos federal e municipais. Os Estados perderam alguns impostos, em uma clara tentativa de corrigir os sacrifícios que a República impôs aos municípios, restringindo-lhes a autonomia e os desfavorecendo na discriminação de rendas públicas. Importante destacar que o que de mais importante ocorreu foi o início da prática de transferência de recursos de um nível de governo para outro, evidência, mesmo que de forma incipiente, de um federalismo cooperativo (Idem, 1994).

Em 1967 a Constituição se mostrou muito conservadora mantendo à União o protagonismo tributário. Assim, a União atingiu, em 1969, 50,9% dos impostos, ficando aos estados 38,8%, e cabendo aos municípios 10,3%. Logo se conclui que mesmo com o aumento das transferências de recursos houve o crescimento do governo central.

Destaca-se, como pontua Rezende (2010),

[...] no modelo contemplado na reforma de 1967, o assunto foi indiretamente abordado nas regras então instituídas para repartir os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do DF (FPE) entre os estados e os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre os municípios, embora de forma inadequada. Posteriormente, o tema foi praticamente esquecido, não sendo obra do acaso, portanto, o progressivo agravamento dos desequilíbrios horizontais na federação brasileira, com sérias consequências para a gestão descentralizada de políticas públicas (REZENDE, 2010, p 74).

Na década de 1980, a União respondia por quase 70% do gasto público nacional e da receita tributária disponível (após as transferências determinadas constitucionalmente). Com a redemocratização, voltam à tona as discussões sobre as relações intergovernamentais e a questão da descentralização foi posta à mesa em

posição de destaque nas propostas de reestruturação do sistema federativo fiscal. A Constituição procurou fortalecer e consolidar a capacidade de tributação própria das esferas subnacionais de governo.

Percebe-se diante dessa breve passagem pela “história do federalismo fiscal nas constituições brasileira” que a matéria não foi tratada de forma a proporcionar uma isonomia entre os entes da federação, afinal o que seria razoável para o tratamento dos desequilíbrios horizontais seria a instituição de um regime de equalização fiscal. É nesse sentido que Rezende (2010), afirma que a essência desse regime está em garantir, mediante a transferência de recursos do governo federal, que as unidades que compõem a federação tenham à sua disposição um orçamento capaz de garantir o funcionamento de suas responsabilidades básicas.

Rezende (2010), acrescenta que, de forma geral:

[...] a operação de um regime de equalização fiscal toma por referência um piso orçamentário per capita, fixado com base em critérios técnicos que subsidiam a negociação política, e transfere recursos a todas as unidades que, mesmo utilizando plenamente seu potencial tributário, ficam abaixo desse patamar. Esse piso é revisado periodicamente para dar conta dos efeitos da dinâmica socioeconômica sobre a repartição de recursos e de responsabilidades no território nacional [...] Um regime de equalização fiscal complementa a partilha com governos subnacionais de receitas administradas pelo governo central no sentido de que a partilha cuida de promover o equilíbrio vertical e o regime de equalização se encarrega de corrigir os desequilíbrios horizontais. Em conjunto, portanto, atendem a duas funções básicas de um regime de transferências. [...] criar condições para que todos os cidadãos usufruam de iguais oportunidades de ascensão social, independentemente do local em que vivem. Em um regime unitário marcado por grau elevado de centralização, a responsabilidade pela observação desse princípio pode ser unilateralmente assumida pelo governo central. Em um regime federativo, no entanto, a responsabilidade precisa ser compartilhada pelos governos que compõem a federação e, para isso, é necessário que existam condições que concorram para tanto. Nesse caso, cabe ao sistema de transferências desempenhar uma função adicional de promover a cooperação intergovernamental no financiamento e na gestão das políticas que se voltam para tal objetivo [...] as três funções devem fazer parte de um modelo de federalismo fiscal que busque o equilíbrio e a harmonia na federação (REZENDE, 2010).

A Constituição de 1988 e as mudanças introduzidas por ela não foram suficientes para garantir que as distorções fossem minimizadas. Em verdade, essas distorções foram se acumulando, com prejuízos não desprezíveis para a coesão e o equilíbrio federativo, bem como para a qualidade e a eficácia do gasto público.

Decorreu, em 1988, somente a transferência aos Estados da competência para tributar combustíveis, energia elétrica e telecomunicações que faziam parte da competência exclusiva do governo federal. Também houve o aumento do percentual da receita do Imposto de Renda e do IPI entregue automaticamente a Estados e Municípios por meio dos fundos constitucionais. Isso teve como consequência a ampliação, ao invés de corrigir, dos desequilíbrios verticais e horizontais, levando à conclusão que pouca coisa evoluiu efetivamente. Destaque-se, porém, nesse ínterim, a criação de novas garantias de financiamento para as políticas sociais e o aumento das garantias preexistentes para o financiamento da educação. Medidas que atendiam a pressões da sociedade para melhorar as oportunidades de acesso de todos os cidadãos a serviços sociais essenciais à melhoria de suas condições de vida. Mesmo assim, foram tratadas à parte de um modelo de federalismo fiscal (REZENDE, 2010).

1.2.3 - O Federalismo Brasileiro e suas implicações para o Financiamento da Educação Básica

No artigo 6º da Constituição Federal a Educação é reconhecida com um direito social e entendida como direito de todos e dever do Estado e da família. O artigo 205 dá conta que deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Ressalte-se que o ensino deve garantir os princípios de igualdade de condições de acesso e permanência na escola, a gratuidade da oferta do ensino público em estabelecimentos oficiais e ainda garantir padrão de qualidade (artigo 206).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 211, expressa as competências de forma colaborativa e prioritária dos entes federados quanto à oferta, à organização e à manutenção da educação pública. Posteriormente, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 14/96, ficou definido que compete prioritariamente aos municípios ofertar e manter a educação infantil e o ensino fundamental; e que aos Estados cabe assegurar o ensino médio. Com o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - que regulamentou a EC n. 14/1996 e foi instituído pela Lei nº 11.494/2007 essa prioridade é reforçada.

Destaque-se, ainda, o que estabelece o artigo 208 da CF/1988 (BRASIL, 1988), no tocante ao dever do Estado com a educação que deveria ser efetivada mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996);

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 2013).

Percebe-se que após 27 anos de promulgação da Constituição e as alterações posteriores, o quadro de exclusão ainda permanece, tanto no aspecto do acesso quanto do ensino de qualidade. Essa situação poderia ser diferente se o que estabelece a Constituição de 1988 fosse efetivamente cumprido. Importa destacar, no entanto, que alguns esforços têm sido feitos, e nesse sentido cabe destacar a Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

Quanto ao papel da União, a Constituição não é explícita quanto às suas prioridades de atendimento educacional, ao determinar que:

[...] a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e 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 (art. 211, § 1º) (BRASIL, 2013a).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) reitera essa forma de repartição da responsabilidade com a oferta da educação pública entre os entes federados e atribui, como uma das competências privativas da União, a função de “coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva⁸ em relação às demais instâncias educacionais” (art. 8º, § 1º). Essa função da União é definida como:

a) assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória; b) estabelecimento de diretrizes curriculares para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; c) coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação; d) avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, entre outras (art. 8º) (BRASIL, 2013b).

Para Abrucio (2010), o resultado das determinações constitucionais na área de educação pode ser considerado bem equilibrado do ponto de vista federativo, uma vez que a Constituição (1988), em seu artigo 211, propõe uma divisão de competências mais descentralizadas na execução dos serviços, atribuindo aos municípios mais importância, mas apenas na perspectiva da execução. Ainda, segundo Abrucio (2010), a noção de divisão de competência foi completada por outras normas constitucionais que

⁸ Cruz (2009) trabalha o significado desses termos e afirma que redistribuir, que está diretamente relacionado com o papel supletivo, deve ter critérios que permitam a desconcentração. O papel supletivo está relacionado à necessidade de crescer, suprir ou compensar a deficiência de algo. Isso revelaria, segundo Cruz, que a União não estaria voltada a exercer esse papel supletivo e redistributivo aleatoriamente, mas direcionando suas ações para aqueles entes federados que necessitassem dessa ação supletiva e redistributiva para exercer suas funções. Afirma ainda, que esse aspecto fica mais evidente com a inserção da expressão equalização de oportunidades educacionais, pois significa “uniformizar, igualar”, com objetivo de diminuir as distorções.

garantiram bases financeiras para a realização desse processo⁹ e estabeleceram a adoção de uma gestão democrática no plano local, para garantir o controle social e evitar a oligarquização do municipalismo. Outra característica foi a adoção de elementos matizadores de uma descentralização centrífuga, que seria prejudicial a um país tão desigual. A noção de competência comum se apresenta, estabelecendo que um nível de governo atuasse prioritariamente sobre um ciclo, sem que o outro seja impedido de também atuar e, desta forma, ao menos em teoria, se evitaria os *gaps* no acesso aos bens públicos. Também se atribui à União a definição do papel importante de produzir diretrizes e normas nacionais, além, como dito anteriormente, a função redistributiva e supletiva, objetivando de acordo com o que estabelece o parágrafo 1º do artigo 211 a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade¹⁰ de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Por fim, essa lógica se completa com a noção de regime de colaboração que tem por finalidade a articulação dos entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem (ABRUCIO, 2010). Ainda segundo Abrucio (idem), é delineado aí o federalismo cooperativo proposto para a área educacional, que a *posteriori* foi reforçado por um parâmetro nacional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/96. A realidade, porém, não se materializou conforme apontava a Constituição.

É importante frisar, como bem observou Oliveira (1998) que o *pseudo* regime de colaboração, o qual possibilitava as três instâncias operarem (ou não) redes de ensino,

⁹ O artigo da Constituição que garante tais bases financeiras é o 212, segundo o qual caberia à União aplicar percentual mínimo de 18% em educação, ao passo que Estados e Municípios teriam de gastar ao menos 25% de suas receitas.

¹⁰ Ressalta-se que até pouco tempo não se tinha noção do que seria esse padrão mínimo de qualidade de ensino. Agora, essa noção é definida a partir do CAQi e CAQ presentes, inclusive no PNE 2014/2024. Sobre CAQi e CAQ ver inicialmente: Custo Aluno-Qualidade Inicial Rumo à educação pública de qualidade no Brasil, de autoria de Denise Carreira e José Marcelino Rezende Pinto. São Paulo: Global e Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007. No trabalho os autores apresentam a questão da qualidade da educação com centralidade como forma, de minimizar a força dos métodos quantitativos, próprios do Estado avaliador, partindo da premissa de que “qualidade é um conceito em disputa” assumindo diferentes significados de acordo com o contexto e, evidentemente, das correlações de forças políticas predominantes. É destacado durante boa parte da trajetória da sociedade brasileira, logicamente, pelas condições excludentes que a permeiam, qualidade na educação significou acesso à escola. É evidente, frisam os autores, que o acesso à escola é condição precípua para se falar em qualidade, porém somente isso não é o suficiente; como também é insuficiente a construção de políticas de financiamento da educação que se sustentem exclusivamente nos insumos a serem aportados e assim sendo, apresentam uma proposta de custo aluno-qualidade inicial (CAQi) - primeiro estágio para se alcançar o Custo Aluno Qualidade (CAQ) - definido como “um patamar mínimo de qualidade de educação e não um valor médio ou ideal”.

financiar (ou não) a educação e ainda escolher onde desejam (ou não desejam) atuar, acabou tendo como resultado a inexistência de uma instância do poder público responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração (ARAÚJO e OLIVEIRA, 1998), assim um grande vácuo se formou.

A fragilidade desse resultado deveu-se à falta de um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização na educação, ou seja, não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração. Diante do insucesso, a União buscou soluções em duas perspectivas. A primeira com a criação de vários programas federais, desde o governo Itamar e se intensificando nos mandatos de Fernando Henrique e Luiz Inácio Lula, tendo como objetivo a criação de parâmetros nacionais e combate às desigualdades. Outro caminho tem sido por meio de programas e recursos distribuídos para governos subnacionais ou à própria comunidade escolar. Para Abrucio (2010), esses são alguns esforços importantes para uma coordenação federativa, contudo, não resolvem estruturalmente o problema da cooperação e responsabilização entre os níveis de governo, sendo esses programas considerados parte da função supletiva e redistributiva da União e que o regime de colaboração se beneficia disso, porém a coordenação intergovernamental na educação demanda ações para além disso.

Arranjos vêm sendo realizados processualmente pelo Ministério da Educação (MEC), por meio de um conjunto de atos normativos e ações estratégicas de gestão, avaliação e financiamento, tendo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – autarquia do MEC – como a instância responsável por normatizar e executar as transferências legais e voluntárias da União para as unidades subnacionais, a título de assistência financeira. Assim, a ação que se pode considerar como mais efetiva para viabilizar o regime de colaboração foi a criação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

Importa lembrar que a educação pública possui fontes de financiamento, e o artigo 212 da Constituição estabelece um mínimo de 25% provenientes das receitas de impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e não menos que 18% das receitas decorrentes de impostos da União. As fontes de recursos para educação também são apresentadas pelo artigo 68, no caso, receitas de impostos próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, as receitas de transferências constitucionais e outras transferências, receita do salário educação e de outras

contribuições sociais, receita de incentivos fiscais e também outros recursos previstos em lei. Importante dizer que a LDB também define em seu artigo 70 o que seriam os gastos relacionados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), além de definir também o que não pode ser considerado gastos com MDE, artigo 71. Há ainda que se considerarem outras fontes, embora de menores valores, como: contribuição para seguridade social, operações de crédito, contribuição sobre o lucro líquido, receitas brutas de prognósticos, renda líquida de loteria federal, rendas de órgãos autônomos, aplicação dos recursos do salário educação, recursos diretamente arrecadados e recursos diversos, que a União percebe e direciona à educação básica e são administrados pelo FNDE (CRUZ, 2009 *apud* CASTRO, 2006).

O FNDE é o órgão executor das políticas educacionais, principalmente aquelas voltadas ao atendimento das ofertas obrigatórias por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios. É uma autarquia vinculada diretamente ao MEC, tendo como objetivo financiar as ações suplementares do ensino público, buscando viabilizar as ações redistributivas e supletivas da União em relação aos demais entes da federação conforme estabelece o artigo 211 da Constituição Federal de 1988. Tem, ainda, como função a captação de recursos financeiros para viabilização dos programas voltados à educação. Cabe dizer que o FNDE foi criado bem antes da atual política de fundos, em 1968, durante o período da ditadura civil/militar brasileira que iniciou em 1964. O FNDE repassa recursos a partir de três tipos de assistência financeira – direta, voluntária e automática – destinados aos Estados, Distrito Federal, Municípios e também a organizações não governamentais sem fins lucrativos, para atendimento das escolas de educação básica. Cruz (2009) assim define essas formas de assistência financeira:

A assistência direta é aquela na qual o FNDE executa a aquisição e distribuição de produtos a estados e municípios, como é caso do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) [...] A assistência financeira automática, em geral, tem amparo em lei federal que definiu o formato do programa. A automaticidade está determinada pela definição clara de critérios que permitem que a distribuição dos recursos ocorra sem outros elementos que intervenham no financiamento previamente determinado, assim como a dispensa de convênios, contratos, ajustes ou qualquer outro instrumento congênere, embora sempre exija algum tipo de ação do pleiteante, mesmo que simplificada, como a adesão ou atualização de cadastro, para que o recurso seja repassado. As transferências automáticas ocorrem pelo repasse direto em conta corrente específica aberta para descentralização, em nome do

beneficiário. As transferências automáticas podem ter caráter constitucional ou legal. [...] As transferências constitucionais são determinadas na Constituição Federal, portanto não são passíveis de discricionariedades das diferentes gestões presidenciais. São transferências automáticas constitucionais as quotas estaduais e municipais do salário educação [...] e a complementação ao FUNDEB [...] as transferências legais são previstas em lei específicas, que “determinam a forma da habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas” (CGU, 2005, p. 23). Dentre os programas de transferências automáticas que têm amparo legal, destacam-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), dentre outros [...] assistência financeira voluntária é um tipo de transferência discricionária, que decorre, na maioria das vezes, de convênios para o financiamento de projetos educacionais, por meio da apresentação de Planos de Trabalhos Anuais (PTAs), elaborados a partir dos critérios estabelecidos anualmente pelo Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) e divulgados pelos manuais de financiamento da autarquia, voltados para as diferentes etapas e modalidades da educação básica (CRUZ, 2009, pp. 216-217).

Diante da responsabilidade em operar grande parte dos recursos financeiros da educação voltados à função supletiva e redistributiva da União em relação aos outros entes da federação nacional, o FNDE acaba por condicionar o financiamento quando define as prioridades de projetos em âmbito federal, o que geralmente induz a implementação de políticas nos sistemas de educação nos Estados e Municípios, políticas essas compatíveis com a concepção hegemônica nas ações do governo federal. Como exemplo dessa política de indução podemos citar o Fundef/Fundeb, PCN's, Ideb e a municipalização do ensino fundamental. Essa indução introduzida por meio de reformas da educação ocorre quando se vincula o financiamento à realização de determinadas políticas específicas (CRUZ, 2009).

Fica evidente que esses arranjos realizados processualmente pelo MEC, por meio de um conjunto de atos normativos e ações estratégicas de gestão, avaliação e financiamento, consubstanciado pela utilização desse poder normativo estabelecido para a esfera federal, intenciona interferir na gestão dos sistemas, seja por meio de diretrizes centralizadoras como a definição dos parâmetros curriculares nacionais ou a generalização dos sistemas de avaliação, entre outras medidas, seja por meio de repasses de recursos mediante transferências voluntárias, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) - implantados nos Governos FHC - ou o Plano de Ações Articuladas

(PAR) – do Governo Lula - atingem escolas e redes municipais sem que seja necessária a participação dos Estados. Dito de outra maneira, a União se utiliza do seu poder normativo, como indutor para implantação de políticas, princípios de gestão, etc., ou seja, práticas de seu interesse. É claro que essas práticas vêm obtendo resultados, sobretudo nas redes menores, pois mesmo recursos considerados pequenos podem significar impactos positivos.

Por fim, é possível perceber que as questões pertinentes ao federalismo brasileiro evidenciam claramente que há um confronto entre as limitações fiscais e a redução das desigualdades regionais. Evidente também parece ser a solução para essas desigualdades regionais, que passa por uma reforma tributária que buscasse o alinhamento entre as responsabilidades com as políticas sociais e as condições financeiras de efetiva-las. Sabe-se, no entanto – vide as últimas tentativas de reformas – que é um desafio hercúleo eliminar os entraves políticos para concretizá-la, principalmente pelas disputas travadas no âmbito do Legislativo. Dessa forma, para Oliveira e Sousa (2013) a correção das distorções, ainda que defensável, é complexa tarefa política, até o momento sem qualquer perspectiva de sucesso. Em vista disso, modificações no arranjo federativo e/ou na estrutura tributária não se encontram no horizonte político visível (OLIVEIRA e SOUSA, 2013).

Cabe dizer, finalmente, que mesmo o Fundef e agora o Fundeb são passíveis de crítica no que tange à ação redistributiva, uma vez que, na verdade, se configuram em 27 fundos e não apenas um o que representaria uma redistribuição muito mais acentuada. O que se admite é alguma, e em geral limitada, ação supletiva da União. Saliente-se, no entanto, que alguns autores fizeram avaliações positivas do Fundef, a exemplo de Prado (2003), que afirmava ser o Fundo uma política de coordenação federativa, assim como Abrucio (2005) que o considerava uma inédita política de redistribuição, pois buscava corrigir a má distribuição de recursos entre as várias regiões e internamente nos Estados, diminuindo as desigualdades na rede pública de ensino, considerando também que o referido fundo não se limitava a migrar recursos entre as redes do mesmo Estado (ABRUCIO, Idem). Arelaro (2007), ao tecer críticas ao Fundef, destaca que este não permitiu a equalização das condições da oferta educacional e pondera que na lógica dos fundos, a equalização só seria possível pela criação de um Fundo Nacional de Educação que possibilitasse que os recursos migrassem entre as redes de ensino dos diferentes Estados e Municípios do Brasil, funcionando desta forma como elemento de diminuição das desigualdades na capacidade de investimento no país.

Somente assim, o Fundef e o Fundeb estariam em conformidade com seus objetivos. Para Cruz (2009), “a complementação da União ficou muito aquém do que deveria e, desse modo, longe de servir como mecanismo de aumento dos recursos a serem aplicados em educação como forma de equalização, justamente porque sequer cumpriu a Lei do Fundef em relação ao cálculo do valor-aluno/ano” (CRUZ, 2009, p. 181).

No capítulo a seguir discute-se a política educacional do Governo do Estado do Pará em relação a sua rede de ensino, tendo como base, principalmente, as mensagens dos governadores à Assembleia Legislativa do Estado e o que está posto nos Planos Estaduais de Educação (2010 e 2015) buscando fazer o cotejamento entre o que esteve presente nas retóricas políticas e o que realmente foi materializado.

CAPÍTULO II

A POLÍTICA EDUCACIONAL DA REDE ESTADUAL DE ENSINO NO PARÁ DE 2006 A 2014

2.1- Aspectos demográficos e socioeconômicos do Estado do Pará

O Pará possui uma área de 1.248 mil quilômetros quadrados, dimensões maiores que a maioria dos principais países da Europa. Em termos nacionais, é o segundo maior Estado em extensão territorial do País, equivalente a 14% do território nacional, tendo uma população estimada em cerca de 8,1 milhões de habitantes (PARÁ, 2014).

O Estado do Pará apresenta a maior economia da Região Norte, detendo um patrimônio ambiental de valor inestimável que está muito bem evidenciado pela biodiversidade da Floresta Amazônica e pela dimensão de suas bacias hidrográficas. No entanto, há muitos anos o Estado do Pará enfrenta o desafio de explorar seus recursos naturais de forma sustentável, assim como transformar a riqueza resultante dessa exploração em melhorias, não só da renda como também da qualidade de vida de sua população. Contraditoriamente, nesse percurso de desenvolvimento do Estado, pouco ou quase nada se têm avançado na direção da garantia de direitos, implementação de políticas públicas que atendam as incontáveis demandas da população ou que se transforme em benefícios aos cidadãos paraenses. As atividades produtivas da região direcionadas, em sua maioria, para o mercado externo com base em produtos primários que, logicamente, tem baixo valor agregado e, desta forma, limitam-se os efeitos sobre o emprego e a renda. A verticalização da produção paraense, em todas as suas dimensões, que significaria um avanço no sentido do aumento do valor agregado das mercadorias e, por consequência, para o retorno social, não é levado a sério pelos governos que há décadas vem se sucedendo no poder no Estado, o resultado é quase a inércia, levando a precarização de sociedade paraense (PARÁ, 2014).

Esse aspecto está bem evidente nos resultados da balança comercial do Estado, em 2014, que o posicionou como o sexto maior exportador e o segundo melhor resultado na balança comercial entre todas as unidades da federação. No entanto, grande parte das vendas externas está concentrada em produtos primários básicos, como minério de ferro e boi vivo (IDEM, 2014).

As principais atividades econômicas do Pará são a indústria extrativa, em especial a de extração mineral; o setor de serviços também tem importância significativa, sendo destaque para o comércio e a administração pública.

O Estado abriga ainda uma das maiores províncias minerais do mundo, localizada na Serra de Carajás, de onde sai grande parte da produção brasileira de minerais metálicos, como minério de ferro, alumínio, cobre e manganês. Destacam-se ainda, na extração vegetal, a madeira, o açaí e o palmito. Além disso, o Pará possui o maior rebanho de búfalos e a quinta maior população de bovinos do País. Na lavoura, as principais culturas são a mandioca, a pimenta do reino, o dendê, a banana, o cacau e a soja (IDEM, 2014).

Importante frisar que na contramão da crise econômica que vem assolando o país e o mundo, o cenário no Pará é de otimismo, pois vem recebendo, nos últimos anos, investimentos tanto públicos quanto privados o que certamente deve repercutir em maior dinamismo e descentralização das atividades econômicas.

Dados da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia - SEDEME indicam uma injeção de recursos de cerca de R\$ 60 bilhões, de 2012 e 2016, em novos projetos e na ampliação de empreendimentos no Estado. Destaca-se que outros empreendimentos nas áreas de transportes e logística, como ampliação de portos e da capacidade de navegação dos rios, bem como finalização e pavimentação de rodovias estaduais e federais, prometem potencializar a localização geográfica estratégica do Estado do Pará, o que deve transformá-lo no principal pólo de escoamento da produção agrícola e mineral do País.

Cabe ressaltar que o Pará sofre consequências danosas por suas próprias características produtivas na medida em que sua produção mineral, que responde por cerca de 20% do valor adicionado da economia do Estado, está voltada para o mercado externo e as desonerações às exportações de produtos primários - a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir) que isenta esses produtos do recolhimento do ICMS - reduz de forma significativa a arrecadação do Estado. Além disso, a imunidade concedida pela Constituição às operações que destinam energia elétrica para outros estados também é prejudicial, uma vez que grande parcela da energia produzida pela Hidrelétrica de Tucuruí é distribuída e consumida fora do Estado, logo, essa renúncia fiscal resultante dessas e de outras desonerações concedidas pelo Estado aproxima-se de 30% da arrecadação total de ICMS do Pará. Visto por esse prisma, pode-se afirmar que o Estado

do Pará se alinha entre as unidades federativas mais penalizadas pelo pacto federativo configurado a partir da Constituição de 1988 (IDEM, 2014).

No que tange à arrecadação de tributos houve um crescimento significativo. O ICMS - principal tributo dos estados, responsável por cerca de 90% da arrecadação de tributos estaduais do Pará - apresentou crescimento real de 37,9% no quadriênio encerrado em 2014. Também em 2014, as receitas próprias representaram 60,7% do total de receitas, enquanto em 2010 correspondia a 54,4%.

O PIB *per capita* do Pará, que representa o coeficiente entre o produto total e a população do Estado, apresentado na tabela 2, saltou de R\$ 6.240,00, em 2006, para R\$ 12.498,00, em 2014. No entanto, ainda que tenha avançado no período analisado, o indicador PIB/População do Estado do Pará continua aquém da média nacional, e ainda mais da média dos brasileiros que residem no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, regiões mais ricas do país (PARÁ, 2014).

A tabela 2 evidencia que, de 2006 a 2014, o PIB *per capita* médio do Pará vem se mantendo abaixo da média da Região Norte e do País.

Tabela 2- PARÁ- PIB *per capita* do Brasil, da Região Norte e do Estado do Pará – 2006 a 2014

Ano	PIB <i>per capita</i> (R\$1,00)			Participação %		
	Brasil (A)	Norte (B)	Pará (C)	B/A	C/A	C/B
2006	12.687	7.988	6.240	63,00	49,20	78,10
2007	14.465	9.135	7.007	63,20	48,40	76,70
2008	15.992	10.216	7.993	63,90	50,00	78,20
2009	16.918	10.626	7.859	62,80	46,50	74,00
2010	19.765	12.689	10.239	64,20	51,80	80,70
2011	21.536	13.888	11.494	64,50	53,40	82,80
2012	22.646	14.179	11.679	62,60	51,60	82,40
2013	23.243	15.020	11.980	64,60	51,50	79,70
2014	24.100	15.982	12.498	66,30	51,80	78,20
% Δ 2006/2014	89,9	100	100,2	-	-	-

Fonte: Balanço Geral do Estado do Pará 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014. Nota: os valores dos anos de 2013 e 2014 são valores estimados com base em perspectivas de crescimento.

Os dados da tabela 2 mostram também que, de 2006 a 2014, os valores dos PIB *per capita*s do Pará e da Região Norte dobraram, evidenciando crescimentos acima do observado na média nacional que correspondeu a 90%. Todavia, ao se observar o que esses valores representam na relação com a média nacional, constata-se que as médias do Estado do Pará corresponderam a aproximadamente 50% ao longo do período. A

relação dos valores médios apresentados pelo Pará com os da Região Norte revela que a situação do Estado é bem importante, visto corresponder a aproximadamente 80%.

A tabela 3 apresenta os resultados referentes às receitas e às despesas do Estado. Privilegiaram-se na tabela (3), Receitas Correntes, Receitas de Capital e Receitas Intra Orçamentárias. Quanto as despesas apresentam-se as Despesas Correntes e as Despesas de Capital.

Tabela 3 – PARÁ - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2006/2014

(Milhares R\$)

	RECEITAS	DESPESAS	DESP. PESSOAL	J.ENC.DIVIDA	INVEST.	AMORTZ.	SUPERAVIT/ DEFICIT
2006	17.365.937	17.349.997	5.871.244	282.697	2.377.139	300.192	15.940
2007	18.489.022	17.765.114	6.410.528	283.406	1.147.285	295.015	723.909
2008	20.372.497	19.634.149	6.613.122	271.894	1.923.597	450.412	738.347
2009	19.871.407	19.233.885	6.631.845	268.139	1.558.438	484.005	637.523
2010	20.833.781	20.362.506	6.812.953	291.340	2.269.664	475.852	471.275
2011	19.596.210	18.386.136	9.233.311	308.313	829.867	500.979	1.210.075
2012	21.473.535	20.244.662	10.208.868	270.388	1.254.144	511.715	1.228.873
2013	20.634.928	19.805.869	9.915.628	206.480	1.424.342	500.843	829.059
2014	20.407.580	19.334.318	9.605.237	201.294	1.538.061	345.649	1.073.262
%Δ 2006/2014	17,50	11,43	63,60	-28,79	-35,30	15,14	6,633,1%

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda - Balanço Geral do Pará exercícios: 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

No tocante às receitas e despesas do Estado do Pará, observa-se que, de 2006 a 2014, apresentaram crescimento positivo e também se revelou positiva a relação entre receitas e despesas. As Receitas registraram elevação de 17,5% e as despesas de 11,43%.

Quanto às despesas, constata-se que houve crescimento com o pagamento de pessoal e encargos em 63,6% - índice acima do crescimento das receitas e das despesas no período. Por outro lado, observa-se a redução das despesas com investimento da ordem de 35,30%, revelando que as possibilidades de melhorias na infraestrutura, a ampliação do atendimento à população parece terem sido comprometidas.

Nota-se também a redução das despesas com o pagamento dos juros e encargos da dívida, mas a ampliação das despesas com amortização em 15,14%.

Todavia chama-se atenção para o item Superávit/déficit constante na tabela 3 que apresentou expressivo crescimento da ordem 6.633,1% o que representa uma

política de contenção de gastos, sobretudo nos últimos quatro anos correspondentes ao Governo Simão Jatene. Por certo que esse resultado tem rebatimentos negativos nos salários dos funcionários públicos e no desenvolvimento de políticas de inclusão com qualidade.

Importa observar que o resultado positivo dos indicadores referentes ao crescimento da receita e do PIB do Estado, assim como o superávit em relação às receitas e despesas, pouco impactou os indicadores sociais e educacionais, conforme se evidenciam nos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH)¹¹ constantes na tabela 4.

Tabela 4 - PARÁ - Índices de Desenvolvimento Humano– 1991 – 2000 - 2010

Anos	IDH	IDH RENDA	IDH LONGEVIDADE	IDH EDUCAÇÃO	POSIÇÃO NO RANKING NACIONAL
1991	0,413	0,567	0,64	0,194	17 °
2000	0,518	0,601	0,725	0,319	20°
2010	0,646	0,646	0,789	0,528	25°

Fonte: IBGE

A tabela 4 mostra que os índices, de forma geral, vêm melhorando ao longo dos anos no Estado, no entanto é um crescimento muito lento se levarmos em conta o espaço temporal. Dos índices apresentados o que tem um desempenho melhor é o IDH longevidade, que, em 2010, era de 0,789. Em segundo lugar está o IDH renda e em último lugar aparece o IDH educação, com apenas 0,528. Destaque-se que mesmo com o crescimento obtido ao longo das últimas décadas o Pará despencou do 17º em 1991 para o 25º lugar no ranking nacional¹², uma queda de oito posições o que lhe deixa à frente apenas do Maranhão e de Alagoas.

Na tabela 5 apresentam-se as taxas de alfabetização da população com 15 anos ou mais de idade, no Brasil, na Região Norte e no Estado do Pará, com dados de 2011 a 2013. São indicadores importantes, pois estão relacionados à exclusão social. Evidenciam as taxas de Alfabetização da população de 15 anos ou mais em uma comparação com o Brasil, Região Norte e Estado do Pará. Os mesmos posicionam o Pará abaixo dos índices brasileiros e da própria Região Norte do país.

¹¹ O IDH tem índices que variam de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o Desenvolvimento Humano.

¹² Ainda que os índices no Estado tenham apresentado crescimento, o Pará perdeu posições no ranking nacional. Isso que parece contraditório se explica pelo fato dos outros Estados terem apresentado crescimentos, nos índices, mais significativos que o Pará.

Tabela 5 - Taxa de Alfabetização da população de 15 anos ou mais para o Brasil, Região Norte e Estado do Pará - 2011-2013

ITENS GEOGRÁFICOS	ANO	TAXA DE ALFABETIZAÇÃO	MÉDIA
Brasil	2011	91,42	91,41
	2012	91,34	
	2013	91,48	
Região Norte	2011	89,82	90,11
	2012	90,04	
	2013	90,48	
Pará	2011	89,39	89,61
	2012	89,49	
	2013	89,95	

Fonte: Balanço Geral do Estado, 2014.

Assim como no IDH, as taxas de alfabetização da população com 15 anos ou mais no Estado estão abaixo da média Nacional e da Região Norte, pois enquanto a média da Região Norte foi de 90,11 e a Nacional de 91,41, a média do Estado do Pará foi de apenas 89,61. Se esses mesmos dados forem observados por outra perspectiva, pode-se inferir que a taxa de analfabetismo no Estado, estava em 10,39%, enquanto na Região Norte era de 9,89% e a Nacional 8,59% para a mesma faixa etária, ou seja, para a população de 15 anos ou mais.

Fica evidente, e de certa forma contraditório, o nível de pobreza da população paraense, visto que o IDH, nas várias categorias, está nitidamente precarizado, colocando o Estado nas últimas posições entre os demais Estados brasileiros, apresentando inclusive queda substancial em seu posicionamento.

Esses índices são elementos que ilustram o cenário local, pois as políticas adotadas pelo governo do Pará acabam refletindo de forma substancial nos gastos com educação. Pode-se relacionar esse resultado como decorrente da própria forma da organização que os governos no Estado do Pará e do Brasil têm se posicionado no tocante às políticas sociais e no caso mais específico da educação. Essa posição decorrente da assunção de diretrizes de políticas que visam reduzir o papel do Estado de regulador da economia e de provedor de políticas sociais ampliadas, descentralizando os encargos e responsabilidades para setores ou instâncias de governo que não dispõem de condições concretas para cumpri-las ou que não têm interesse em assumi-las (FIORI, 1997).

2.2 – Política Educacional da Rede Estadual de Ensino: das ações engendradas às contradições da política de educação básica do Governo do Estado do Pará - 2006 a 2014

Em 2006, o Estado do Pará vivia o último ano de governo de Simão Jatene, herdeiro político de Almir Gabriel que havia governado o Estado por oito anos (1995-2002), pela mesma legenda que Simão Jatene, no caso, o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira). Este período foi marcado pela demissão de mais de 13 mil servidores temporários da rede estadual de educação (GEMAQUE; CARVALHO & MENDES, 2011).

No governo de Simão Jatene uma característica marcante foi a política de congelamento salarial dos trabalhadores, e, em que pese a mobilização da categoria contra ambos os governos – inclusive com greves históricas a exemplo da greve que durou noventa dias durante o governo de Almir Gabriel – as conquistas foram insignificantes, não se conseguindo ao menos avanços sobre a configuração de um Plano de carreira para a categoria da educação (GEMAQUE; CARVALHO & MENDES, 2011).

Diante de um cenário completamente adverso aos trabalhadores da educação durante os governos da legenda do PSDB, as insatisfações acabaram se refletindo, e talvez tenha sido decisivo para o resultado no processo eleitoral, de 2006, que elegeu Ana Júlia Carepa para o Governo do Estado do Pará, pela coligação Frente Popular Muda Pará (PRB/PT/PTN/PSB/PC do B)¹³, para o exercício da gestão 2007-2010. Podemos afirmar que essa eleição significou um marco, visto que interrompeu um ciclo de 12 anos de gestão do PSDB no Estado do Pará.

No início de seu mandato, a governadora Ana Júlia Carepa, em mensagem à Assembleia Legislativa do Estado, afirmou:

O Governo do Estado do Pará reafirmará seu compromisso por uma política integrada de Educação, reconhecendo-a como direito inalienável e inadiável. Isso exigirá a urgente constituição de um Plano Estadual de Educação, além de expressivos investimentos na ampliação e acesso ao sistema escolar, bem como a democratização da gestão das unidades educacionais (PARÁ, 2007, p. 50).

¹³ PRB - Partido Republicano Brasileiro, PSB - Partido Socialista Brasileiro, PT - Partido dos Trabalhadores, PTN - Partido Trabalhista Nacional, PC do B - Partido Comunista do Brasil.

O “Governo Popular”, como foi intitulado o governo de Ana Júlia Carepa, tinha como slogan do seu programa de educação: “Educação pública de qualidade PARÁ todos” (PARÁ, 2008). Esse slogan foi definido ainda durante a campanha eleitoral, fazendo parte do Programa de Governo que estava em consonância com as deliberações nacionais das políticas advindas do segundo mandato (2007 - 2010) de Lula da Silva, ou seja, “Educação para Todos”, inclusive constantes nas metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que o MEC lançou em 2007. Essa política, que não era isolada, pode ser definida – pelo menos no plano teórico – como:

[...] uma diretriz básica para revitalizar a Escola Pública Paraense, de qualidade, que a formação e o exercício da cidadania e do mundo do trabalho, se consolidassem os direitos do cidadão/cidadã tornando-os seres formadores de opiniões e corresponsáveis pela tomada e encaminhamento das decisões, além da compreensão de seu papel social (OLIVEIRA, 2009, p. 89).

Ao assumir o governo, de acordo com o primeiro Secretário de Educação do então governo, Professor Mário Cardoso, havia graves e históricos problemas na educação paraense, e a sua solução não cabia apenas ao gestor da Secretaria, passava por decisões de várias ordens (política, financeira, administrativa e relacional) a serem tomadas pelo governo do estado nos seis primeiros meses de trabalho. Isso ficou evidenciado a partir do Relatório de Transição de Governo (CARDOSO, 2009).

O então Secretário de Educação apontou um conjunto de problemas, como: precariedade na estrutura física e de equipamentos das escolas; políticas precárias de formação dos servidores estaduais; alto índice de contratação temporária (50%); inexistência de um Plano Estadual de Educação¹⁴ para os próximos 10 anos; desvalorização salarial e precárias condições de trabalho; ausência de PCCR para docentes e servidores, dentre outros não enumerados aqui. Esses problemas, conforme consta no documento, exigiram a tomada de ações emergenciais e execução de programas estratégicos para enfrentar os pontos negativos no quadro da educação da rede estadual. Nessa perspectiva e para se atender minimamente às demandas da sociedade foi pensado, pela Secretaria de Educação, um conjunto de Programas, a

¹⁴ O Estado do Pará além do recente Plano Estadual de Educação 2015 teve outros três Planos de Educação, o do ano de 2010, elaborado na gestão de Ana Júlia Carepa (PT) e dois formulados durante os governos de Almir Gabriel (PSDB), sendo o primeiro para os anos de 1995-1999 e o segundo para os anos de 1999-2003.

exemplo: Plano Estadual de Educação; Mova Pará; Escola de Portas Abertas; Ação para a Juventude; Programa de Valorização do Livro e da Leitura; Programa de Valorização dos Servidores; Programa de Humanização dos Espaços Escolares; Programa de Educação Profissionalizante.

Esses programas foram considerados como os balizadores das ações do Estado para a educação na rede Estadual do Pará (OLIVEIRA, 2009). Ressalta-se: esses programas receberam ainda a contribuição de representantes do meio acadêmico, sindicatos e entidades ligadas à educação a partir de um Fórum de discussão.

O referido Fórum foi organizado a partir de quatro eixos que acabaram por se constituir como a Política Educacional do Estado do Pará. Os eixos ficaram assim definidos: a) Ensino Público de Qualidade PARÁ Todos; b) Escola Espaço de Cidadania PARÁ Todos; c) Gestão Democrática e Participativa PARÁ Todos e; d) Valorização PARÁ Todos os Profissionais da Educação. (PARÁ, 2008). Segundo Cardoso (2009), esses eixos seriam os pilares do governo que garantiriam a educação pública como direito universal e também a sua qualidade (CARDOSO, 2009).

As metas a serem alcançadas consistiram na:

[...] a elevação dos indicadores da educação básica, bem como a construção de uma identidade educacional com qualidade social, além da implementação do Plano Estadual de Educação, o que pressupõe inovações para o desenvolvimento da educação, garantindo-se educação profissional com qualidade para o trabalhador, criação dos Fóruns de Educação, Conferência Estadual de Educação e atendimento às demandas do Planejamento Territorial Participativo (PARÁ, 2008, p. 13-14).

Como base nisso foram elencadas três prioridades na área da educação, que seriam: (1) Qualificação da Estrutura Física; (2) Qualificação Docente; (3) e Qualificação do Ensino (PARÁ, 2008a). No intuito de materializar as referidas prioridades foi elaborada uma minuta¹⁵ de propostas para subsidiar estudos e debates e que, consequentemente, serviriam de base para a construção do Plano Estadual de Educação (PEE). A Seduc coordenou todo esse processo que culminou com a realização da I Conferência Estadual de Educação, no ano de 2008 (OLIVEIRA, 2009).

¹⁵ A minuta do PEE referenciava-se em legislações como: a LDB nº 9.394/1996, artigo 9º e 10º; a Lei nº 10.172/2001 do Plano Nacional de Educação (2001-2010) e legislações estaduais, como a Constituição do estado do Pará de 1989 e a Lei nº 6.170/1998, artigo 9º, inciso III, que regulamenta o Sistema de Ensino Estadual no Pará. (OLIVEIRA, 2009).

2.2.2 – As Conferências de Educação e a construção da Política de Educação Básica do Estado do Pará

A construção da política de Educação Básica do Estado foi subsidiada pelo documento final consubstanciado a partir da I Conferência Estadual de Educação, realizada de 20 a 22 de janeiro de 2008. Esse documento final traz um diagnóstico da situação da educação no Estado do Pará, construído a partir dos dados estatísticos da PNAD 2005 e 2006, do SAEB 1995 a 2005, do IDEB e do Censo Escolar 2005 e 2006¹⁶, isso no período de 1995 a 2006, o que será analisado no próximo subitem.

O referido documento reuniu as deliberações da Plenária Final, no qual foram definidas diretrizes, objetivos e metas para todos os níveis e modalidades de ensino, em relação à formação e valorização dos trabalhadores da educação, ao financiamento e à gestão da educação. Posteriormente, essas deliberações compuseram o Projeto do Plano Estadual de Educação do Pará e que serviria de orientação para a organização da educação no Estado para um período de 10 anos (PARÁ, 2008c).

Cabe ainda dizer que a construção da Política de Educação Básica estadual se deu a partir do mês de abril de 2008 e durante a primeira Reunião de Trabalho sobre o tema foi materializado o projeto de PEE, também formulado a partir dessa reunião. (SOUZA, 2012). Participaram dessa reunião: assessores da Secretaria de Educação; Secretários Adjuntos; Diretores da SAEN (Secretaria Adjunta de Ensino) e seus técnicos; Coordenadores das Diretorias e Assessores; Gestores das USES; Técnicos da Câmara de Políticas Sociais da SEPOF (Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças); e representantes do Conselho Estadual de Educação (IDEM, 2012).

Assim sendo, percebe-se que as diretrizes para a Política de Educação Básica do Estado foram construídas majoritariamente por técnicos representantes do governo, conforme consta no documento, e que foram orientadas por uma concepção democrática, participativa, pluralista, inclusiva e popular (PARÁ, 2008). As decisões foram apresentadas na publicação “A Educação Básica no Pará: elementos para uma política educacional democrática e de qualidade Pará todos”, volume I, sendo destacado o desafio de construir um projeto educacional democrático e com qualidade social para

¹⁶ A PNAD é a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios que é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); SAEB é o Sistema de Avaliação da Educação Básica e o IDEB é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do MEC.

repercutir no cotidiano das escolas da rede pública estadual favorecendo práticas formativas (PARÁ, 2008b).

Importa dizer que tanto o PCCR quanto o PEE foram aprovados em 2010, mas que, no entanto, não foram implantados de forma satisfatória, uma vez que como observa Souza (2012) isso vem ocorrendo de forma eventual, sujeitos ao que é estabelecido pelo governo federal, ou de forma mais pressionada pelas greves dos trabalhadores da educação, decorrentes do descompromisso da parte do governo em assegurar a efetivação das decisões. Desta forma, a superação dos enormes desafios apontados nas conferências estaduais de educação e expostos no diagnóstico contido na primeira seção do Plano Estadual de Educação de 2010, Lei nº 7.441, de 2 de julho de 2010 permanece no âmbito da expectativa. Corroborando a afirmativa de Souza (2009) de que o PEE, sendo um instrumento de vigência plurianual, deve superar o período de tempo de um governo, o que permitiria a superação de situações de fragmentação de ações, buscando atuar de maneira integrada, contínua, articulada e orgânica. Entendido assim, não como um plano de Governo e sim um plano de Estado. Nessa direção, não estaria sujeito as sazonalidades ou interesses políticos de determinados governantes e, por consequência, garantiria sua legitimidade política e sua sustentação social (SOUZA, 2009).

Importa apresentar também os princípios postulados no documento a “Política da Educação Básica do Estado do Pará”, contida no Caderno “A educação básica no Pará: elementos para uma política educacional democrática e de qualidade Pará todos”, volume I:

- Educação como direito universal básico, bem social público e como condição para a emancipação humana;
- O homem como sujeito de direito à cidadania plena e ao desenvolvimento de suas amplas capacidades físicas, intelectuais e afetivas;
- A educação pública orientada pela busca da qualidade socialmente referenciada;
- A gestão democrática da Educação e o fortalecimento dos instrumentos de controle social;
- A gestão compartilhada entre os entes federados;
- Uma educação voltada para o desenvolvimento sustentável, afirmando as diversidades étnico-raciais, de gênero, de orientação sexual e religiosa (PARÁ, 2008b).

Assim sendo, este documento, teoricamente, compreende a educação como “[...] instrumento de transformação social, transcendendo a concepção de mero mecanismo de reprodução da sociedade” (PARÁ, 2008, p. 15). Convém destacar que em nenhum

dos princípios é mencionada a ampliação do financiamento da educação como condição necessária a efetivação desses princípios.

2.2.3 – Relatório final da I Conferência Estadual de Educação - Plano Estadual de Educação - 2010

A I Conferência Estadual de Educação do Estado do Pará tinha uma dupla finalidade: 1) consolidação das proposições dos eixos (eram cinco) sobre os quais seria organizada a I Conferência Nacional de Educação Básica; II) a construção do próprio Plano Estadual de Educação – PEE (PARÁ, 2010). Para alcançar tais finalidades, o Relatório Final foi dividido em duas seções. A primeira contém um diagnóstico da educação estadual, a qual apresentamos em seguida. A segunda seção é composta das diretrizes, objetivos e metas aprovadas para comporem o Plano Estadual de Educação, que apresentaremos em seção específica que tratará do financiamento da educação.

A realidade apresentada nesse diagnóstico não foi nada animadora, pois os desafios eram hercúleos – como ainda o são – e, portanto, a construção de uma nova qualidade para a educação básica, perpassaria por:

[...] dentre outras iniciativas, à planificação articulada das ações educacionais, a uma política de avaliação, à democratização das escolas e sistemas, a uma política de formação e valorização dos trabalhadores em educação, à construção de uma nova relação entre diversidade e educação básica que incorpore questões como a educação do campo, educação indígena, educação de pessoas com deficiências e altas habilidades; pessoas privadas de liberdade, diversidade de orientação sexual, a um movimento de intervenção curricular voltado para a garantia das condições adequadas de tempo, espaço para o ensino e aprendizagem de conhecimentos válidos para a constituição de comunidades de aprendizagem; **para o aprimoramento dos mecanismos de gestão e financiamento**, (grifo nosso) sem descuidar da respectiva ampliação da escolarização fundamental para 9 anos (PARÁ, 2010, p. 02).

Com a finalidade de superar os desafios desse quadro apresentado que por meio da Secretaria de Estado de Educação foi apresentado o PPE, que, segundo representantes do Governo, sintetizava seus compromissos democráticos, interesse e vontade de investir na qualificação da participação da sociedade com vistas ao fortalecimento dos interesses públicos (IDEM, 2010).

No diagnóstico é apresentada uma avaliação dos efeitos da política de municipalização do ensino no Estado iniciada durante o governo de Almir Gabriel e

dada continuidade na gestão de Simão Jatene e que apesar dos questionamentos houve continuidade - em bem menor proporção no governo de Ana Júlia, ou seja, do total de 143 municípios existentes no Estado naquele período, 72,7% haviam municipalizado o ensino fundamental. Em termos de periodicidade em que esse quantitativo foi atingido, assim foi classificado: nos governos de Almir Gabriel, correspondeu a 63,6%; no governo de Simão Jatene, a 7,0%; e no governo Ana Júlia Carepa, a 2,1% (CARVALHO, 2012).

2.2.4 – A Municipalização do ensino no financiamento educacional do Pará

No texto do PPE afirma-se, corroborando a assertiva de Gemaque (2004), que a municipalização do Ensino Fundamental foi o impacto de maior visibilidade do FUNDEF no Estado do Pará e, que pelo fato de se primar pela focalização dos recursos no Ensino Fundamental e sua redistribuição entre as esferas de governo ocorreu uma reorganização no atendimento à Educação Básica entre as redes de ensino (estadual/municipal) isto, por consequência, levou à concentração das matrículas nas redes municipais, sendo isso um dos feitos negativos do FUNDEF, uma vez que a grande maioria dos municípios paraenses tem reduzida capacidade financeira, administrativa e pedagógica, além do fato de serem desprovidos de recursos próprios, sobrevivendo das transferências do Estado e da União (GEMAQUE, 2004; PARÁ, 2010). Aponta-se ainda como aspecto negativo a redução das matrículas na Educação Infantil (16,5%), considerando-se que houve focalização no Ensino Fundamental. Criou-se com isso uma contradição abissal entre o que se intencionava, ou seja, a garantia do direito de acesso à educação das crianças de 0 a 6 anos de idade e as ações realmente implementadas; logo se evidencia que a política de focalização no Ensino Fundamental na medida em que amplia o atendimento nessa etapa de ensino ao mesmo tempo leva à redução e ou estagnação do atendimento da Educação Infantil, sendo que também levou a uma redução de 330 mil matrículas pelo Governo Estadual na Educação Básica (GEMAQUE, 2004; PARÁ, 2010).

No documento, ao ser abordada a atuação da União, foi afirmado que:

Mesmo recebendo complementação da União, os valores per capita da rede estadual e das redes municipais não chegaram a corresponder a 10% do que poderia ser um custo-aluno-qualidade, confirmando a necessidade de implementação de políticas de financiamento que visem, sobretudo, à ampliação dos recursos e não a mera redistribuição da escassez, evidente no Pará.

À ideia de cooperação entre as esferas de governo ao atendimento do ensino prioritário proposta pelo FUNDEF não existe, tanto da parte da União quanto do Governo do Estado, evidenciando em vários aspectos: a colaboração entre o Governo do Estado com os municípios limitou-se ao processo de repasse das matrículas, eximindo-se de quaisquer problemas decorrentes da municipalização.

Da parte da União, embora tenha sido propagandeado que a mesma estava colaborando com os estados e municípios pobres através do FUNDEF e que o mesmo revolucionaria a educação, verificou-se que tudo não passou de uma grande ilusão, pois a “colaboração” financeira da União ao Estado pobre está se esvaindo a cada ano e o tão esperado aumento salarial dos professores continua sendo um sonho – a medida da valorização do professor do Pará tem sido uma passagem de ônibus urbano: o valor do bônus FUNDEF. Além disso, observamos que o cenário criado por esse Fundo, em que alguns municípios ganham e outros perdem recursos, parece estar contribuindo mais para acirrar as disputas e estranhamentos políticos que a colaboração entre os governos municípios e entre estes e o do Estado (GEMAQUE, 2004; PARÁ, 2010, p. 07).

Na avaliação constante no texto do PPE as políticas não podem ser homogeneizantes ou se pautarem em mecanismos rígidos sem considerar a relevância de diversos aspectos como os econômicos, sociais, políticos e culturais dos municípios, afinal não, se pode esquecer que, o país apresenta-se sobre um cenário de incontestáveis desigualdades regionais e sociais, inter/intraestadual e intermunicipal, logo qualquer política que vise à descentralização da educação, na perspectiva de ampliar o atendimento com qualidade e responsabilidade tem que ter esse olhar de totalidade (GEMAQUE, 2004; PARÁ, 2010).

Por fim sobre esse aspecto foi concluído que:

a municipalização do ensino nos municípios paraenses parece ter contribuído para ampliar ainda mais as desigualdades educacionais em relação ao acesso à educação infantil e à melhoria da qualidade. Assim, a educação das crianças e jovens de municípios que dispõem de um pouco mais de recursos financeiros terá um pouco mais de qualidade e a dos que vivem em municípios desprovidos (a maioria), será lançada “à sorte”, ou seja, marginalizada [...] Mesmo no Pará – Estado pobre – em que houve suplementação da União e redistribuição dos recursos do Estado para os municípios e entre estes, possibilitando internamente a ampliação do valor gasto-aluno, não foi suficiente para reduzir de forma substancial as disparidades dos gastos entre os maiores e menores per capita. Assim, o resultado interno em quase nada alterou o quadro externo: o per capita do Pará continuou sendo um dos menores do Brasil (GEMAQUE, 2004; PARÁ, 2010, p. 07).

Em suma, pode-se afirmar que os gastos com educação continuam sendo desiguais e a educação ofertada de acordo com a capacidade ou possibilidade de cada Estado, reproduzindo com isso as relações de desigualdade econômicas, sociais e políticas.

A construção de um Plano Estadual de Educação coloca-se, portanto, como uma ferramenta necessária para que a sociedade paraense possa comprometer-se com a construção de um futuro com mais dignidade para a juventude. O PEE tem a pretensão de apresentar diretrizes capazes de orientar uma política educacional de Estado, superando as estratégias fragmentadas e descontínuas que caracterizam as ações dos diferentes governos que se sucedem (PARÁ, 2010).

O diagnóstico apresentado, apesar de sintetizado, evidenciou dados significativos que revelavam a situação delicada da educação paraense no período, sendo que uma crítica contundente foi justamente direcionada ao financiamento a partir da política de fundos, no caso específico a forma de utilização dos recursos do FUNDEF no Estado que significou a focalização dos recursos no Ensino Fundamental e a concentração das matrículas nas redes municipais. No entanto, quando apresenta as diretrizes, objetivos e metas para o financiamento da educação no Estado do Pará, o PPE é muito vago e genérico, como se pode perceber no quadro 1.

Quadro 1 – PARÁ - Sistemas de Ensino e Financiamento da Educação

DIRETRIZES	OBJETIVOS E METAS
1. Implementação do regime de colaboração entre os entes da federação; 2. Universalização do ensino médio com garantia de qualidade e permanência com sucesso; 3. Estabelecimento de parceria entre estados e municípios para que, de acordo com a CF, assegure-se o direito das crianças de 0 a 5 anos à permanência e ao atendimento de qualidade em creches e pré-escolas; 4. Criação de alternativas para aprimorar os gastos públicos e discutir fontes para a ampliação do financiamento da educação, por meio do esforço conjunto entre a União,	1. Garantir políticas públicas integradas e intercomplementares; 2. Buscar mais organização na proposição e materialização das políticas educativas; 3. Consolidar novas bases na relação entre os entes visando garantir o efetivo direito à educação e a escola de qualidade social; 4. Fomentar diretrizes comuns e manter as especificidades de cada ente federado; 5. Criar até 2009 de uma política de avaliação institucional do sistema estadual de ensino do Pará, de forma democrática, participativa e descentralizada; 6. Articular junto à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, a ampliação do atendimento dos programas de renda mínima associados à educação, a fim de garantir o acesso e a permanência na escola a toda população havendo controle

Estados, Distrito Federal e Municípios;	social;
5. Estabelecimento de mecanismos de fiscalização e controle que assegurem o cumprimento, controle e acompanhamento da aplicação dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento da Educação Básica;	7. Instituir, a partir da vigência deste plano, o Congresso Estadual de Educação, por meio de instrumento legal, garantindo a participação de todos os segmentos envolvidos com o processo educacional;
6. Criação de instrumentos que promovam a transparência na utilização dos recursos públicos pelos sistemas de ensino e pelas escolas, para toda a comunidade local e escolar;	8. Garantir infraestrutura, apoio técnico e autonomia à execução plena das competências dos Conselhos Escolares e do Conselho de Controle Social do FUNDEB;
7. Estabelecimento de uma política estadual de gestão e de qualidade educacional, com mecanismos e instrumentos que contribuam para democratizar a escola;	9. Avaliar o processo de municipalização; com a possibilidade de desmunicipalização;
8. Desenvolvimento de políticas para instituição e consolidação de órgãos colegiados de controle social da educação na esfera estadual e municipal;	10. Garantir, no prazo máximo de um ano, valor custo-aluno-qualidade, para a Educação Básica, que atenda às necessidades dos níveis e modalidades de ensino no Estado do Pará, considerando as especificidades regionais, com o objetivo de promover o acesso, reingresso, progressão, conclusão e a permanência com sucesso;
9. Estabelecimento de mecanismos que assegurem a elaboração e implantação de planos municipais de educação, bem como de projetos político -pedagógicos escolares;	11. Criar e instalar, no prazo máximo de doze meses, uma Comissão Interinstitucional de Educação Estadual, instituída a partir de Fórum, com a finalidade de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Estado destinados a educação;
10. Criação de uma política de avaliação institucional do sistema estadual de ensino do Pará, de forma democrática, participativa e descentralizada.	12. Garantir a definição, no prazo máximo de dois anos, dos padrões mínimos de qualidade para a Educação Básica, considerando os seguintes aspectos, entre outros: infraestrutura física, humanização dos espaços escolares, qualificação profissional, acessibilidade, informatização, política de gestão e avaliação institucional;
	13. Estimular a criação de conselhos municipais de educação e conselhos escolares, apoiar e acompanhar tecnicamente os municípios que optarem pela criação dos conselhos e sistemas municipais em parceria com UNCME e UNDIME.

Fonte: PPE 2010. Nota 1: Os grifos são nossos.

O PPE-2010 estabelece a implementação do regime de colaboração entre os entes da federação e menciona a criação de alternativas para aprimorar os gastos públicos e discutir fontes para a ampliação do financiamento da educação, por meio do esforço conjunto entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, porém não aponta de forma efetiva como se daria isso, talvez porque para esse governo a ampliação do acesso e a qualidade de ensino não dependam da ampliação significativa dos recursos financeiros.

Com relação aos objetivos e metas, o documento apresenta: garantir, no prazo máximo de um ano, valor custo-aluno-qualidade para a Educação Básica, que atenda às necessidades dos níveis e modalidades de ensino no Estado do Pará, considerando as especificidades regionais, com o objetivo de promover o acesso, reingresso, progressão, conclusão e a permanência com sucesso; criar e instalar, no prazo máximo de doze meses, uma Comissão Interinstitucional de Educação Estadual, instituída a partir de Fórum, com a finalidade de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Estado destinados à educação; garantir a definição, no prazo máximo de dois anos, dos padrões mínimos de qualidade para a Educação Básica, considerando os seguintes aspectos, entre outros: infraestrutura física, humanização dos espaços escolares, qualificação profissional, acessibilidade, informatização, política de gestão e avaliação institucional. Mas, também, não estabelece em nenhum momento bases concretas para implementar tais ações nem aponta de quem seria a responsabilidade por sua execução.

Diante disso, é possível afirmar que, na prática, a Política Educacional do Estado no período do governo de Ana Júlia Carepa (PT) ficou apenas no campo da retórica.

Sobre a política governamental desse período, Carvalho (2012), assim comentou:

Sem a execução de grandes feitos e obras na área da saúde, infraestrutura, turismo, saneamento, urbanismo e segurança pública, principalmente no interior do Estado, tornou-se um governo de muitas palavras e poucos atos e ações. Em função disso, terminou sua gestão governamental, segundo pesquisa IBOPE (06/2010), com mais de 50% de reprovação dos eleitores, com a avaliação de governo “regular” por cerca de 35%, e “ruim ou péssimo” por 38% dos eleitores que participaram da pesquisa (CARVALHO, 2012, p 145).

De forma concreta, as conquistas no âmbito da educação foram quase inexpressivas, uma vez que somente no final de seu governo, Ana Júlia conseguiu no campo legal, por exemplo: aprovação do PEE, Lei nº 7.441/2010 e do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Pública do Pará - PCCR, Lei nº 7.442/2010. Porém não se pode deixar de considerar também, a criação de cargos de provimento efetivo do Quadro de Pessoal da SEDUC e de cargos de Técnico em Educação, por meio da Lei nº 7.047/2007; a instituição e regulamentação do auxílio-alimentação - Lei nº 7.197/2008 e Decreto nº 1.298/2008. Importante ainda foi a busca de democratizar a participação da sociedade nos debates e discussões acerca da relevância social da educação, a exemplo da realização das Conferências de Educação.

Por fim, realizou concurso público e, “no período de 2007 a 2009, nomeou 16.974 concursados para cargo de professor AD-4, técnico em educação, em gestão pública e apoio operacional” (PARÁ, 2010, p. 9).

Por fim, cabem comentários sobre o reconhecimento da educação como direito inalienável e de que há necessidade urgente de maiores recursos para a educação, que a governadora fez no início de seu governo, em mensagem à Assembleia Legislativa, não adiantou, pois não ocorreu a ampliação dos investimentos em educação e os avanços em termos gerais foram pífios diante das expectativas que gerou um Governo dito popular e democrático.

2.2.5 - Simão Jatene e seu retorno ao Governo do Estado 2011/2014: o discurso da crise

Em 2011, o Estado do Pará voltou a ser administrado por Simão Jatene (PSDB) – 2011 a 2014 – que em sua primeira mensagem à Assembleia Legislativa do Estado ressalta que o Estado nos anos que foi governado por Ana Júlia Carepa foi levado “a mais grave crise da administração pública paraense das últimas décadas, exemplificando que: em 2007, o PIB paraense cresceu apenas 2,2%, enquanto o do Brasil evoluiu 6,1%. Em 2008, a comparação também foi desfavorável ao Pará: 4,9% contra 5,2%. E de 5º governo que mais investe, o Pará caiu para 17º entre 2007 e 2010” (PARÁ, 2011, p 06).

Em consequência de tal situação de crise, entre as primeiras ações do governo estava um corte de “20% a 30% nas despesas administrativas” que segundo o Governador “não afetam a prestação de serviços fundamentais à comunidade”. Afirmava que à primeira vista, os números mostravam evolução positiva das receitas do Estado, que passaram de R\$ 8,5 bilhões em 2006 para R\$ 12 bilhões em 2010. Contudo, o ICMS, que representava mais de 70% da arrecadação própria do Estado no período de 2003 a 2006, seu governo anterior, cresceu a uma média anual de mais de 8%, e de 2007 a 2010, esse crescimento foi cerca 4%, indicando desta forma uma inegável queda do ritmo de crescimento da economia e da perda de eficiência da estrutura de arrecadação estadual. Outro dado importante que revela um paradoxo foi o crescimento significativo de repasses federais, pois revela uma crescente dependência do poder central. E mesmo com esse incremento de recursos, “os serviços nas áreas de saúde, segurança e educação não correspondiam ao aumento dos recursos disponíveis” (PARÁ, 2011, p 07).

2.2.6 - O governo e a definição de prioridades

No governo de Simão Jatene foi definido então que investiriam prioritariamente em saúde, educação e segurança. “Investir em educação significaria investir no presente e construir o futuro. Isso ocorreria ao mesmo tempo em que investissem nos jovens que buscam o mercado de trabalho, reforçando o ensino profissionalizante” (PARÁ, 2011, p 10). Isso denota a intenção de priorizar o ensino profissionalizante em detrimento das outras modalidades.

O Governo de Simão Jatene também estabeleceu como compromisso a implantação do PCCR – Plano de Cargos Carreira e Remuneração dos profissionais do magistério do Estado – aprovado em 2010, e que deveria entrar em vigor. Para Isso, o governo comunicou que seria realizada análise legal do Plano por uma equipe técnica da SEDUC e SEAD, ainda em janeiro de 2011, para realizar num prazo de noventa dias estudos sobre a viabilidade técnica, jurídica e financeira da implementação do PCCR. Como justificativa para não efetivar o referido Plano se deu entre outros por quatro motivos: 1) problemas de ordem administrativa (cadastro funcional de recursos humanos desatualizado, no que concerne à habilitação e tempo de serviço, que são requisitos para o enquadramento na carreira do magistério; 2) problemas de ordem orçamentária e financeira (não houve previsão orçamentária para o financiamento da despesa com a implantação do PCCR nos exercícios 2010/2011, estando, atualmente, os recursos do Fundeb comprometidos em aproximadamente 96% (noventa e seis por cento) apenas com pagamento de pessoal); 3) problemas de ordem técnica e legal no PCCR (adequação de alguns dispositivos, visando dar maior clareza à redação da Lei; omissão do cargo de Técnico em Educação no Anexo IV de correlação de cargos e dispositivo, em desacordo com norma constitucional (Gratificação SOME); 4) problemas de procedimento, comissões não foram criadas e prazos não cumpridos anteriormente, sendo obrigações dispostas no PCCR para complementar e/ou regulamentar dispositivos da própria Lei n.º 7.442/2010 (PARÁ, 2011).

Sobre essa última observação, Souza (2012) esclarece:

Os Secretários de Administração e de Educação da SEDUC enviaram o Ofício nº 0638/2011-GS, em 19 de maio de 2011, para a Coordenadoria Geral do SINTEPP formalizando e reiterando o compromisso no que diz respeito à valorização dos profissionais da

educação do Pará, sendo considerado como princípio deste governo (PSDB) o **respeito** (damos ênfase a esta palavra, pois não foi isto que ocorreu, mas sim um total desrespeito com a efetivação da Lei do PCCR, assim como do PEE e, sobretudo com os profissionais da educação) às leis e à garantia de direitos legalmente instituídos. (grifo da autora) (SOUZA, 2012, P 131).

O PPE, assim como o PCCR, não foi efetivado durante o governo de Simão Jatene (2011 -2014).

O Governo Simão Jatene reconhece na diagnose apresentada no Plano Estadual de Educação 2015, que a Unidade Federativa Pará atualmente desponta no cenário nacional como uma das mais importantes fontes participantes do Produto Interno Bruto- PIB brasileiro, decorrente da exploração econômica de recursos naturais (florestal e principalmente mineral) que coloca o Estado do Pará em destaque na expansão da economia nacional em nível mundial. Mas, na contramão desse cenário positivo configura-se um quadro de “conflitos resultantes da definição e desenvolvimento de políticas sociais governamentais dissociadas da relação educação trabalho-cidadania. Submetida à lógica da expansão da fronteira do capital, a educação regula-se segundo a implantação de processos de produção articulado às tecnologias modernas” (PARÁ, 2015, p. 15)

Pontua na questão geográfica os obstáculos naturais devido às dimensões e características territoriais do Estado que limitam a ação do Estado no atendimento às demandas sociais, o que logicamente apresenta-se como grande desafio a ser enfrentado na promoção do desenvolvimento social. Assim, a articulação entre as regiões de integração do Estado, seja no aspecto da conectividade ou acessibilidade física, como também, do ponto de vista econômico, político e social seria fundamental. E considera que vislumbrar o desenvolvimento social do Estado do Pará à luz da contribuição que a educação pode proporcionar, pressupõe o fortalecimento da integração regional, como elemento indutor da diminuição das desigualdades regionais, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida social de toda população paraense (PARÁ, 2015).

A relevância da educação no processo de desenvolvimento social do Estado do Pará remete a necessidade de intensificação das ações governamentais, mediante a construção de um Plano Estadual voltado, sobretudo à melhoria da qualidade do ensino ofertado à sociedade paraense, que seja capaz de reduzir a evasão escolar; o baixo desempenho escolar dos alunos; baixa média de anos de estudo da população; a elevada taxa de analfabetismo especialmente na região da Ilha do Marajó; reduzido contingente

de força de trabalho com formação técnica profissional; infraestrutura fragilizada em todos os níveis (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). Pensar a educação paraense na perspectiva de elemento indutor de transformação social é defender um Plano Estadual de Educação que responda às expectativas de melhoria das condições existenciais de toda sociedade paraense, contrapondo-se à lógica acumuladora e concentradora de renda que historicamente construiu-se no Estado do Pará (IDEM, 2015). Considere-se que mesmo tendo obtido avanços como a quase universalização do ensino fundamental (um pouco mais de 95% de atendimento na faixa etária de 06 a 14 anos, em grande medida reflexo da implementação do Fundef), a expansão das universidades públicas e criação de programas de financiamento das escolas públicas, como o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB dentre outros, ainda vivemos o desafio de democratização da educação escolar na sociedade (SANTOS, 2013).

2.2.7 - A Educação como direito fundamental

Com a finalidade de assegurar a educação enquanto direito fundamental do cidadão, o Plano Estadual de Educação concebe a educação em seu sentido ontológico, formativo, visando contribuir para que homens e mulheres, sujeitos históricos, produzam sua existência com dignidade, e proporcione habilidades para saber pensar, saber decifrar os signos, saber estabelecer as relações entre os fenômenos, procurando ver suas essências e não a aparência, visando a emancipação social (SANTOS, 2013). Os efeitos da globalização no Estado do Pará sinalizam para a reflexão no campo educacional, ao apontar para o valor do conhecimento como elemento central para a produção da vida material, e nesse sentido, a educação escolar assume um papel significativo no processo de transformação social, econômico, político e cultural. Inserida no campo dos direitos fundamentais, a educação assume um papel central no enfrentamento da desigualdade por meio da superação da estrutura social promotora de fenômenos sociais desumanizadores. Assim, a essencialidade de um Plano Estadual de Educação tem como finalidade responder às demandas sociais, concebendo-se a educação para além do direito subjetivo, mas um bem social, elementar ao pleno desenvolvimento social paraense (PARÁ, 2015).

2.2.8 - O atendimento às demandas da Educação Básica

Ao partir da assertiva de que o Estado do Pará dispõe de rede pública nas esferas municipal, estadual e federal e de uma rede privada que ofertam Educação Básica e Ensino Superior e que as etapas e modalidade da Educação Básica e Ensino Superior possuem especificidades que precisam ser consideradas na proposição de ações e políticas públicas que efetivamente contribuam com a melhoria da oferta educacional. Diante disso, foi feito um levantamento de dados para subsidiar as ações do Estado no que tange à Educação e na definição das metas e estratégias do PEE para os níveis e modalidades de ensino assumindo as diretrizes, conforme Art. 2º da Lei 13.005/ 2014:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (PARÁ, 2015).

Na contramão do que estabelece a referida lei é importante enfatizar que, em geral, no período em análise, houve a diminuição das matrículas na educação básica no Estado do Pará nas redes públicas de ensino e o crescimento na rede privada de ensino, conforme evidenciam os números da tabela 6, além do fato, como demonstrado mais adiante no Capítulo III, os investimentos limitaram-se ao mínimo que está prescrito na legislação, não havendo incremento de recursos, o que refuta peremptoriamente a indicação de valorização dos profissionais da educação, uma vez que nem mesmo a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) vem sendo cumprida na sua integralidade, o que, inclusive, tem ocasionado várias ações do SINTEPP e greves sucessivas.

Tabela 6 – PARÁ - Número de matrículas na Educação Básica, por dependência administrativa - 2006-2014

	Total (A)	Estadual (B)	% (B/A)	Municipal (C)	% (C/A)	Privada (D)	% (D/A)	Federal (E)	% (E/A)
2006	2.570.901	791.204	31,0	1.613.080	63,0	159.560	6,0	7.507	0,3
2007	2.486.845	790.342	31,8	1.557.011	62,6	131.874	5,3	7.618	0,3
2008	2.441.903	719.708	29,5	1.564.660	64,1	150.022	6,1	7.513	0,3
2009	2.468.452	724.213	29,3	1.580.688	64,0	155.267	6,3	8.284	0,3
2010	2.446.354	710.954	29,1	1.555.114	63,6	170.535	7,0	9.751	0,4
2011	2.423.734	681.404	28,1	1.549.887	63,9	181.220	7,5	11.223	0,5
2012	2.426.399	663.765	27,4	1.545.459	63,7	205.868	8,5	11.307	0,5
2013	2.429.843	644.315	26,5	1.551.378	63,8	224.755	9,2	9.395	0,4
2014	2.414.914	632.305	26,2	1.536.868	63,6	236.786	9,8	8.955	0,4
% Δ 2006/2014	-6,1	-20		-4,7		48,4		19,3	
2007/2014	-2,9	-19,9		-1,3		79,5		17,5	
2010/2014	-1,3	-11,1		-1,2		38,8		-8,2	

Fonte: INEP

Os dados da Tabela 6 revelam que houve redução do número total de matrículas na educação básica, de 2006 a 2014, em -6,1%. A rede estadual reduziu as matrículas em -20% e as redes municipais em -4,7%. Em detrimento, houve aumento das matrículas na rede privada em 48,4% e na rede federal de ensino em 19,3. Quando consideramos o período de existência do Fundeb, 2007/2014, observa-se que a involução das matrículas também se manteve, permanecendo nos últimos anos da série quando o Fundeb completou o processo de implementação, de 2010 a 2014.

No que concerne à participação percentual das redes de ensino em relação ao total de matrículas na educação básica observa-se que: a rede estadual que, em 2006, participava com 31% das matrículas reduziu para 26,2%; a rede municipal manteve o percentual de 63%. Em detrimento das redes privadas e federal que ampliaram a sua participação no total das matrículas. A primeira que, em 2006, participava com 6,0% das matrículas passou para 9,8%, em 2014.

Este resultado de expansão do atendimento às matrículas pela rede privada de ensino é muito interessante para discutirmos a relação entre público e privado. Parece que nas etapas de ensino em que o setor público atua com insuficiência, apesar da sua responsabilidade, o setor privado se espraia. Todavia, há que se reconhecer que educação é um direito de todos e dever do Estado e não apenas direito de pessoas que podem pagar.

Conclui-se que tanto o Fundef como o Fundeb contribuíram para o processo de transferência de matrículas para a rede municipal de ensino, corroborando o que havia sido evidenciado por Gemaque (2004), Gutierrez (2010), Alves (2011) e Carvalho (2012). Assim, a política de focalização dos recursos no ensino fundamental e sua redistribuição entre as esferas de governo determinaram a reorganização no atendimento à educação básica pelas redes de ensino (estadual/municipal), resultando na diminuição progressiva das matrículas na rede estadual de ensino. Diante disso, Gemaque (2004) avaliou que a municipalização do ensino fundamental foi o impacto de maior visibilidade do FUNDEF no Pará (GEMAUQUE, 2004).

Importa destacar que a Emenda Constitucional nº 14, que modificou o Art.211, determina no § 1º:

A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e 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.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Assim, os dados constantes na Tabela 7 sobre o Percentual da população de 0 a 5 anos que frequenta a escola indicam que, muito embora o Estado do Pará apresente atendimento escolar superior ao verificado na Região Norte, o atendimento escolar das crianças de 0 a 3 anos encontra-se em patamares significativamente mais baixos do que os verificados na média brasileira.

Tabela 7 - Percentual da população de 0 a 5 anos que frequenta a escola - 2010

			PARÁ	
População	BRASIL	NORTE	FREQ.	FORA
De 0 a 3 anos	23,2	9,2	11,2	88,8
De 4 a 5 anos	81,4	67,9	73,9	26,1

Fonte: PEE 2015

Evidencia-se deste modo que se o Brasil precisa que Estados, Municípios e Distrito Federal ampliem a oferta de matrícula nas creches para elevar o percentual de

23,2% de crianças de 0 a 3 anos frequentando a escola para 50% em dez anos, o esforço do Estado do Pará deve ser muito maior, uma vez que, em 2010, somente 11,2% do total da população de 0 a 3 anos encontrava-se matriculado na escola. Faz-se necessário a ampliação do atendimento às crianças de 0 a 3 anos para 40% (quarenta por cento), aproximadamente, elevando esse atendimento para mais 156.790 crianças de 0 a 3 anos.

Importa destacar que a Emenda Constitucional nº 59/2009, que estabeleceu várias mudanças, impulsionou a expansão das matrículas ao estender a obrigatoriedade do ensino para 04 a 17 anos de idade.

Os dados da tabela 8 mostram que houve aumento das matrículas na educação infantil, de 2006 a 2014, mas em proporções pouco expressivas em relação ao contingente que ainda se encontra fora da escola.

Tabela 8 - PARÁ- Número de Matrículas na Educação Infantil – 2006 a 2014

ANO	Educação Infantil								
	Total (A)	Estadual (B)	% B/A	Municipal (C)	% C/A	Particular (D)	% D/A	Federal (E)	% E/A
2006	288.121	1.402	0,5	246.366	85,5	40.170	0,14	183	0,0
2007	274.321	0	0,0	244.571	89,2	29.587	0,11	163	0,0
2008	284.924	640	0,2	252.501	88,6	31.665	0,11	118	0,0
2009	285.316	696	0,2	255.798	89,7	28.708	0,1	114	0,0
2010	252.511	448	0,2	221.801	87,8	30.152	0,12	110	0,0
2011	259.279	531	0,2	227.918	87,9	30.751	0,12	79	0,0
2012	271.943	609	0,2	235.938	86,8	35.315	0,13	81	0,0
2013	283.940	556	0,2	245.301	86,4	37.995	0,13	88	0,0
2014	292.167	570	0,2	252.227	86,3	39.282	0,13	88	0,0
2006/2014	1,4	-59,3		2,4		-2,2		-51,9	
2007/2014	6,5	0		3,1		32,7		-46	
2010/2014	15,7	27,2		13,7		30,3		-20	

Fonte: INEP

Os dados da tabela 8 mostra que, de 2006 a 2014, o quantitativo de matrículas oscilou em todas as redes, provavelmente em função da obrigatoriedade da implantação do ensino fundamental de 9 anos, quando se fortaleceu a transferência de crianças de 6 anos de idade da pré-escola para o 1º ano do ensino fundamental.

É possível perceber, pelos dados da tabela 8 que, de 2006 a 2014, o crescimento das matrículas foi apenas de 1,4%, talvez ainda sob efeito da política que priorizou o ensino fundamental. Todavia, no contexto do Fundeb constata-se que os percentuais de crescimento foram maiores, de 6,5% (2007/2014) e de 15,7% quando o Fundeb havia completado o processo de implantação. Esse crescimento ínfimo se deu pelo

crescimento das redes municipais visto que as redes estadual, federal e privada reduziram as matrículas no período.

No que concerne ao atendimento por dependência administrativa verifica-se que, de fato, a educação infantil se encontra sob a responsabilidade dos municípios, o que talvez justifique o crescimento pífio das matrículas em função dos limites orçamentários para dar conta dos problemas decorrentes da manutenção de ensino e ainda ter que ampliar o atendimento de uma etapa de ensino que demanda maior aporte de recursos.

Enfatize-se ainda que para que a universalização seja uma realidade deve haver um esforço conjunto do Estado juntamente com seus respectivos municípios no sentido de que se criem estratégias para assegurar condições materiais para que as crianças nesta faixa etária frequentem a pré-escola. Cabe dizer, por fim, que só em 2013, de acordo com Censo Demográfico, o Estado do Pará possuía 935.183 crianças na faixa etária de 0 a 5 anos. Desse total, 573.889 crianças estavam sem atendimento em creche e 77.442 sem atendimento na pré-escola, totalizando 651.331 crianças fora da escola.

Essa situação se coloca como um dos principais desafios dos entes federados para garantir a ampliação e universalização da educação infantil.

É fato inquestionável, que a frequência das crianças nessa etapa de ensino representa melhoria no desempenho escolar da criança no percurso de escolarização da educação básica. Porém, a realidade do atendimento da população de 0 a 5 anos, demonstra ainda flagrantes desigualdades regionais, considerando as regiões de integração do Pará, conforme dados da tabela 9:

Tabela 9 - PARÁ- Percentual da População de 0 a 5 anos que frequenta a escola, por regional

POPULAÇÃO	0 A 3 ANOS	4 A 5 ANOS
Baixo Amazonas	12,3	74,2
Marajó	10,9	57,3
Metropolitana	19,4	81,6
Nordeste Paraense	12,4	75,1
Sudeste Paraense	11,1	66,4
Sudoeste Paraense	11,6	62,8

Fonte: PPE 2015.

Os dados da tabela 9 mostram que há grande demanda de crianças sem atendimento pelos sistemas de ensino nas regiões. A região com o índice mais elevado é a metropolitana, no entanto, quando considerada à população total percebe-se que o

atendimento ainda é bastante irrisório. A região que apresenta os menores índices de atendimento é a do Marajó, tanto em relação à creche quanto à pré-escola. Convém destacar que essa região é também a que apresenta os piores índices no IDEB. Essas informações ratificam que os indicadores e resultados educacionais estão alinhados às condições socioeconômicas da população.

No que tange ao ensino fundamental, a situação não é tão preocupante uma vez que essa etapa de ensino, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/1996), foi priorizada em termos de atendimento, para quais os recursos financeiros foram canalizados. Criou-se então o Fundef e os programas financeiros com o Salário-Educação também focalizaram a expansão e atendimento do ensino fundamental (Emenda Constitucional nº 14, de 12 de Setembro de 1996 e Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996). Ressalte-se que com a promulgação da Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006, o Ensino Fundamental teve sua duração ampliada de 8 para 9 anos.

A tabela 10 apresenta as matrículas no ensino fundamental no Pará, de 2006 a 2014, evidenciando que as mesmas foram reduzidas, apesar de ainda existirem muitas crianças fora da escola.

Tabela 10 – PARÁ - Número de Matrícula no Ensino Fundamental segundo a Dependência Administrativa – 2006 a 2014

Ensino Fundamental									
Ano	Total (A)	Estadual (B)	(B/A)%	Municipal (C)	(C/A)%	Particular (D)	(D/A)%	Federal (E)	(E/A)%
2006	1.589.453	337.530	21,3	1.170.052	73,7	79.220	4,9	2.651	0,17
2007	1.550.986	340.821	21,9	1.138.247	73,3	69.771	4,4	2.147	0,14
2008	1.529.285	302.983	19,8	1.140.507	74,5	83.678	5,4	2.117	0,13
2009	1.533.653	292.349	19,0	1.147.486	74,8	91.839	5,9	1.979	0,13
2010	1.537.955	274.420	17,8	1.160.250	75,4	101.160	6,5	2.125	0,14
2011	1.518.546	256.022	16,8	1.154.930	76,0	105.607	6,9	1.987	0,13
2012	1.499.848	237.455	15,8	1.142.699	76,1	117.727	7,8	1.967	0,13
2013	1.489.695	224.174	15,0	1.139.419	76,4	124.166	8,3	1.936	0,13
2014	1.474.129	214.781	14,5	1.130.440	76,6	127.045	8,6	1.863	0,13
% Δ									
2006/2014	-7,2	-36,4		-3,4		60,4		-29,7	
2007/2014	-4,9	-36,9		-0,7		82,1		-13,2	
2010/2014	-4,1	-21,7		-0,8		25,6		-12,3	

Fonte: INEP

Os dados da tabela 10 revelam que, o total de matrículas foi reduzido em -7,2%, de 2006/2014 e que a redução se manteve no período de vigência do Fundeb, de 2007 a

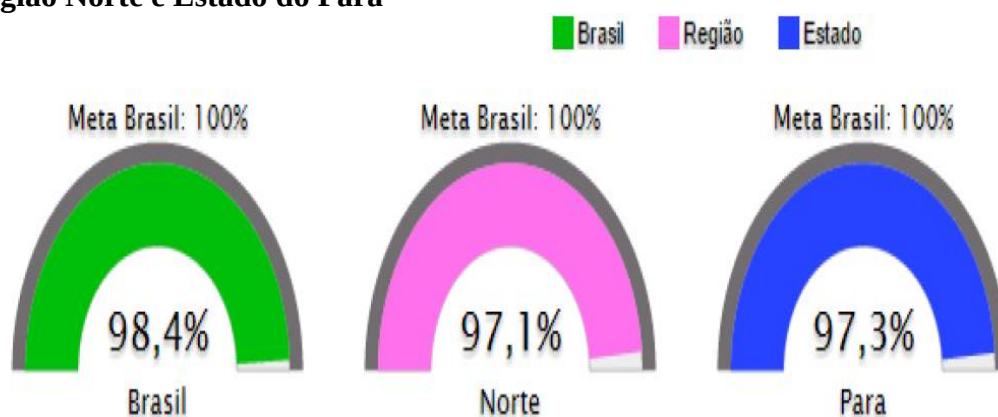
2014. Mesmo este fundo possibilitando o fluxo considerável de recursos tanto do governo do Estado quando da União e de alguns poucos municípios.

Em termos das matrículas por dependência administrativa verifica-se que em todas as redes públicas de ensino houve redução, com destaque para a rede estadual as reduziu em 36,4%, de 2006/2014. A rede municipal de ensino reduziu em 3,4% no mesmo período e continuou reduzindo no contexto do Fundeb. De outro lado, constata-se o crescimento das matrículas pela rede particular em 60% e que continuou crescendo no contexto do Fundeb.

No que concerne à oferta de matrículas por rede de ensino, observa-se que a rede municipal é a principal detentora das matrículas no Estado do Pará e que ampliou o atendimento de 73,7%, em 2006, para 76,6%, em 2014. A rede estadual, por sua vez, reduziu a sua participação no total de matrículas, de 21,3%, em 2006, para 14,5%, em 2014. A rede particular praticamente dobrou a participação de 4,9%, em 2006, para 8,6%, em 2014.

Importa enfatizar que com base nos dados apresentados pelo Ministério da Educação (MEC), é possível inferir que a universalização do atendimento é uma meta possível de ser alcançada, não só em relação às médias nacionais, como também para o Estado do Pará, posto que ambos atingiram patamares de atendimento escolar superiores a 97%, conforme gráfico 1.

Gráfico 1 - Percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta a escola – Brasil, Região Norte e Estado do Pará



Fonte: PPE 2015 a partir de: IBGE/PNAD 2013

Diante disso, parece que o limite imposto para a universalização se relaciona com as condições orçamentárias dos municípios – principais responsáveis por esse tipo

de atendimento, tendo em vista que os menores índices de atendimentos estão localizados nas regiões mais pobres do Estado.

No que concerne ao ensino médio – prioridade de atendimento da rede estadual - considera-se que se trata da etapa de grande complexidade para a construção de políticas públicas de enfrentamento aos desafios estabelecidos pela sociedade. Isso se deve ao fato de sua própria condição enquanto percurso intermediário entre o Ensino Fundamental e a Educação Superior e a particularidade de atender a adolescentes, jovens e adultos com expectativas distintas frente à sua escolarização.

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96, Art. 35, o ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

- I – a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;
- II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;
- III – o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;
- IV – a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Destaque-se que a Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, corrobora o que a LDB estabelece. Pode-se afirmar então que o processo de universalização do ensino médio no Brasil vem desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e reiterando tal perspectiva, tem-se no Plano Nacional de Educação, a previsão de atendimento de 100% da demanda do Ensino Médio, até 2016 e ampliação do atendimento líquido para 85%.

Segundo o censo escolar/ INEP/2013 o Estado do Pará apresentava os seguintes dados relacionados à matrícula no ensino médio:

Tabela 11 – PARÁ -Número de Matrículas no Ensino Médio segundo a dependência no Pará – 2006 a 2014

ANO	Ensino Médio								
	Total (A)	Estadual (B)	% (B/A)	Municipal (C)	% (C/A)	Particular (D)	% (D/A)	Federal (E)	% (E/A)
2006	370.287	337.995	91,2	232	0,6	29.265	7,9	2.795	0,75
2007	367.944	341.937	92,9	309	0,8	23.033	6,3	2.665	0,72
2008	337.472	309.653	91,7	361	1,1	24.558	7,3	2.900	0,85
2009	346.045	318.758	92,1	262	0,8	24.063	7,0	2.962	0,85
2010	356.121	324.903	91,2	293	0,8	27.508	7,7	3.417	0,95
2011	351.636	317.201	90,2	290	0,8	30.470	8,7	3.675	1,04
2012	355.289	318.015	89,5	184	0,5	33.284	9,4	3.806	1,07
2013	354.376	317.176	89,5	178	0,5	33.891	9,6	3.131	0,88
2014	358.954	320.176	89,1	199	0,6	34.734	9,7	3.845	1,07
% Δ									
2006/2014	-3,0	-0,3		-14,2		18,7		37,6	
2007/2014	-2,4	-6,4		-35,6		50,8		44,3	
2010/2014	0,8	-1,4		-32,1		26,3		12,5	

Fonte: INEP

Em termos de dinâmica das matrículas, observa-se que o total foi reduzido em 3,0%. Nota-se que tanto a rede estadual quanto a municipal reduziram as matrículas. Isso mesmo no contexto de Fundeb. A exceção da rede estadual, de 2010 a 2014, em que houve um crescimento, mas que não atingiu 1%. De outro lado, constata-se o crescimento de 37,6% das matrículas pela rede federal e de 18,7% pela rede privada.

Conforme os dados apresentados na tabela 11, a rede estadual é a principal responsável pelo atendimento a essa etapa da educação básica, cuja participação no período de 2006 a 2014 foi de cerca de 90%. Os 10% restantes são divididos entre as demais redes de ensino. Todavia, a rede estadual reduziu a sua participação no atendimento total, em função da ampliação do atendimento da rede particular de ensino que, em 2006, correspondia a 7,9%, passando em 2014 a 9,7%.

Diante desse cenário do atendimento à educação escolar construído a partir das matrículas segundo as redes de ensino no período de 2006 a 2014 observa-se que os anúncios proclamados nos Planos de Educação elaborados por dois governos seguem em linhas paralelas.

O cenário em termos de atendimento escolar revela que, no período em análise que contempla informações referentes ao último ano de vigência do Fundef e de mais oito anos de vigência do Fundeb, “o compromisso por uma política integrada de educação, reconhecendo-a como direito inalienável” parece não ter se firmado, conforme anunciado no Governo de Ana Júlia Carepa, visto que se constatou redução no total de matrículas da educação básica no Estado do Pará em 6%, cuja principal

reduzidora foi a própria rede estadual de ensino. Essa redução se fez presente em todas as etapas de ensino; educação infantil; ensino fundamental e médio.

De outro lado, constata-se a expansão da iniciativa privada também em todas as etapas da educação básica.

No que concerne aos anúncios da política educacional no governo de Simão Jatene (2011 a 2014) parece que mais uma vez o cenário construído com base nos dados educacionais segue também em linhas paralelas, ou seja, os discursos e os dados não se comunicam.

O terceiro Capítulo, a seguir, apresenta o nexos central desse trabalho, que é o financiamento da rede estadual de ensino do Estado do Pará, onde a partir dos dados financeiros, apontam-se as verdadeiras prioridades dos Governos que se sucederam no poder durante o período estudado nessa pesquisa.

CAPITULO III

A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ – 2006 A 2014 – Prioridades e a Participação da União

3.1 - A política de financiamento da Educação Básica no contexto Nacional

Antes de abordarmos a política de financiamento do governo do Estado do Pará no período de 2006 a 2014 convém traçar alguns comentários sobre o contexto mais amplo que produziu a definição e implementação da política de financiamento da educação no contexto nacional.

As mudanças implementadas pela CF de 1988 e pelas reformas do governo neoliberal de Fernando Henrique e das influências dos organismos internacionais, conforme abordado no capítulo I, recaíram sobre os governos estaduais e municipais parte importante do ajustamento macroeconômico, a exemplo da renegociação das dívidas estaduais e a contenção da ação fiscal por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, sobretudo os governos municipais passaram a ser pressionados para assumirem maiores responsabilidades na execução de políticas, como na educação e na saúde, sem, no entanto, terem sido acompanhadas pelo aumento correspondente de recursos financeiros.

É nesse contexto que a Política de financiamento da educação vem sendo modificada e pontos determinantes foram a Emenda Constitucional – E.C nº 14 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), e posteriormente a E.C nº 53 que criou o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20/06/2007. Também foi aprovado o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério da Educação Básica – PSPN pela Lei nº 11.738/08. Tais modificações trouxeram a promessa de valorizar o magistério e de assegurar a melhoria da qualidade do ensino.

Importa enfatizar que várias críticas foram feitas ao limite de alcance dos recursos disponibilizados pelo Fundef, como por exemplo, o fato de o valor aluno/ano ter sido sistematicamente fixado levando em conta o recurso disponível e não os custos para que se tivesse uma educação de qualidade (PINTO, 2007; ARELARO 2007;

GEMAUQUE, 2004). Outro ponto criticado diz respeito ao fato de o repasse da complementação da União não ter ocorrido conforme o previsto na lei de regulamentação do Fundef, resultando, segundo Arelaro (2007), em um débito de cerca de 25 bilhões por parte da União junto a Estados e Municípios durante a vigência do fundo.

Alguns consensos também foram possíveis de serem apontados em relação ao Fundef: 1) que não se poderia retornar à situação anterior ao Fundef, quando os recursos eram muito mais mal distribuídos; 2) que se deveria estudar um mecanismo redistributivo que contemplasse toda a educação básica e não apenas o ensino fundamental; 3) que se assegurasse maior participação da União no financiamento, uma vez que, em 2006, último ano do Fundef, o percentual de contribuição da União para o fundo correspondia tão somente a 1% do valor total (XIMENES, 2009).

Essa política de financiamento resultou na ampliação do acesso ao ensino fundamental, sem, contudo, garantir a sua universalização. Todavia, os indicadores de qualidade de ensino continuam comprometidos, mesmo após a implementação do Fundeb, como apresentado pelos resultados do IDEB de 2014.

Outra consequência da focalização exclusiva ao ensino fundamental foi que o Fundef induziu os gestores educacionais a deixarem de lado outras etapas e modalidades de ensino, particularmente à educação infantil, a educação de jovens e adultos, pois ao redistribuir recursos proporcionais aos encargos com o alunado do ensino fundamental; a política focalizada de financiamento público acabou por alimentar uma desoxigenação nas condições de oferta das demais etapas de ensino, hoje corrigida em certa medida com Fundeb.

Importa reconhecer as limitações desse tipo de política de financiamento abordadas por alguns autores, a exemplo de Davies (2006) que pontua as principais: 1) o risco de agravarem a fragmentação da educação escolar, ao se privilegiar uma ou mais etapas da educação, desprezando-se, desse modo, a visão totalizante sobre o fenômeno educativo; 2) a inelasticidade do volume de recursos aplicados, pois sendo os fundos determinados por impostos fixos e inflexíveis, estes acabam atuando como limitadores dos gastos com referência a uma educação de qualidade, na medida em que não se baseiam nas necessidades da expansão qualitativa do ensino; 3) o fato de que estes são formados por impostos, os quais vêm perdendo peso com relação a carga tributária total por conta da expansão das contribuições, que não entram no cômputo dos recursos que deverão financiar a manutenção e o desenvolvimento do ensino; 4) o risco do uso

específico de recursos advindos de fundos é o de acirrar o corporativismo dos que trabalham com a educação na medida em que podem excluir determinados setores do magistério ou outras profissionais que atuam na escola (DAVIES 2006). Aqui cabe uma consideração no sentido de enfatizar a importância dos demais seguimentos de trabalhadores da escola e seu reconhecimento enquanto profissionais da educação e, por conseguinte, também sua valorização, possibilidade mais concreta a partir da Lei 12.014/2009 que altera o Art 61 da LDB e reconhece os funcionários como Profissionais da Educação Escolar e o novo PNE (Lei 13.005/2014), que prevê também para esses profissionais: política nacional de formação dos profissionais da educação, meta 15, previsto também no Art. 62-A da LDB, incluído pela Lei nº 12.796, de 2013 e referendada pelo decreto 7.415 de 2010 que instituiu o PROFUNCIONÁRIO; Plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, inclusive com Piso Salarial tomando como referência o Piso Salarial Nacional Profissional do Magistério, meta 18.

No Fundeb, uma mudança importante ocorreu: a forma da Complementação da União ao Fundo que foi progressiva, e a partir do quarto ano de vigência do Fundo a participação da União passou a corresponder a 10% do total de recursos. Esse é um dado importante, pois a participação da União no Fundo passou de 1,5% no período de vigência do Fundef para 10% no quarto ano de vigência do Fundeb. No entanto, essa parcela da complementação da União, no limite de até 10% de seu valor anual, pode ser distribuída por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica. Isso na prática significa a redução de recursos, uma vez que diminuem os valores diretamente repassados para Estados e Municípios e para a valorização do magistério e demais investimentos diretos na educação básica.

Arelaro (2007), chama atenção para o papel e importância dos municípios no contexto do financiamento da educação, afinal é no município onde realmente as coisas se materializam, ou não. E levando-se em consideração que a municipalização do ensino fundamental, durante os dez anos de duração do Fundef atingiu índices bastante significativos no Brasil, sendo que, em alguns Estados, ela corresponde a mais de 80% do atendimento educacional, é impossível discutir a questão do financiamento da educação, sem considerar os municípios como parceiros e interlocutores preferenciais, e isto exige conhecer qual a distribuição dos municípios no Brasil (ARELARO, 2007). É necessário considerar que do ponto de vista de arrecadação de tributos, cerca de 70% dos municípios dependem, exclusivamente, do Fundo de Participação dos Municípios - o FPM - para sua sobrevivência, e isto deixa evidente que a maioria dos municípios

brasileiros não tem autonomia financeira, nem condições de adquiri-la, a curto e médio prazo, a menos que se adote uma reforma tributária radical, no Brasil, coisa das mais difíceis de fazer hoje diante da realidade política em que vivemos. A falta de recursos próprios por partes dos municípios coloca-os com poucas condições de viabilizar políticas públicas eficientes para a população local e até mesmo de viabilizar a sua autonomia, tornando-os por consequência, dependentes (idem, 2007). Nesse sentido, caberia a União, por meio do regime de colaboração e de seu papel supletivo atuar na intermediação das transferências de recursos, buscando assim contribuir para a construção de uma federação mais equânime, uma vez que em um cenário ideal, as potencialidades de arrecadação tributária em cada ente da federação deveriam ser minimamente semelhantes, o que não ocorre no Brasil - país de dimensões continentais e diferenças, em todos os aspectos - tornando imprescindível, desta forma, um papel mais substantivo da União.

3.1 - O Financiamento da Educação Pública na Rede Estadual de Ensino do Pará - 2006 a 2014

Ao tratar de políticas públicas, dentre elas as educacionais, é necessário considerar a importância do financiamento para concretização das mesmas, pois de acordo com Gutierrez (2010), o financiamento envolve a definição das condições materiais e de recursos para a formulação, implantação e avaliação das políticas educacionais e dos programas e ações a elas relacionados (p. 52). Envolve também os processos de gestão, acompanhamento, controle e fiscalização dos recursos. É por meio do “financiamento que se materializam as reais prioridades (educacionais) e não nos discursos” (PERONI, 2003, P. 110). Assim, parafraseando Pinto (2006), reforçar-se a temática do financiamento da educação de forma irrefutável, visto que para se viabilizar educação de boa qualidade e com professores valorizados é preciso, dentre outros fatores, contar com recursos financeiros suficientes. Nessa perspectiva, corrobora-se também a assertiva de Ednir e Bassi (2009), que para se saber quais as prioridades de um determinado governo, é necessário analisar onde estão sendo aplicados os maiores montantes de recursos.

Assim, a tabela 12 apresenta despesas do governo do Estado por função com propósito de elucidar a posição ocupada pela Função Educação dentre as funções de governo.

Tabela 12 – PARÁ - Despesas Realizadas segundo as Funções de Governo – 2006-2014

TÍTULOS	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)
Legislativa	3,5	3,7	4,0	3,9	3,8	3,7	3,3	3,4	3,2
Judiciária	3,7	4,0	3,8	3,9	4,0	4,3	4,2	4,3	4,6
Essencial a Justiça	3,3	3,6	3,9	4,3	3,9	4,1	3,7	3,6	3,9
Administração	5,5	6,7	6,7	6,8	8,0	3,6	3,9	3,2	3,7
Segurança Pública	9,1	9,1	9,2	9,2	8,7	9,5	9,6	9,6	10,1
Assistência Social	1,2	1,2	1,1	2,8	1,1	4,3	2,1	4,4	4,5
Previdência Social	13,4	14,2	12,7	12,6	11,9	13,3	13,7	14,0	14,1
Saúde	15,8	14,4	14,2	12,1	13,9	12,1	13,6	11,4	11,1
Trabalho	0,9	1,1	1,2	1,1	0,9	0,6	0,7	0,1	0,0
Educação	12,3	14,2	14,4	15,0	15,6	17,3	16,7	15,8	15,8
Cultura	2,1	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6
Direitos da Cidadania	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Urbanismo	1,7	0,7	1,8	0,6	1,3	0,3	0,2	0,5	0,4
Habitação	0,4	0,7	1,4	1,2	0,4	0,5	0,5	0,4	0,0
Saneamento	1,0	0,8	1,3	1,6	1,6	1,2	1,4	1,2	1,1
Gestão Ambiental	0,1	0,2	0,4	0,4	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4
Ciência e Tecnologia	0,1	0,4	0,6	0,6	0,9	0,4	0,6	0,3	0,4
Agricultura	1,2	1,5	1,9	1,5	1,5	1,6	1,5	1,3	1,3
Organização Agrária	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
Indústria	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Comércio e Serviços	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,7	0,7
Comunicações	0,7	0,5	0,6	0,8	0,5	0,4	0,5	0,4	0,3
Energia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transporte	4,6	3,2	3,3	3,2	3,3	1,2	2,4	3,5	3,0
Desporto e Lazer	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5
Encargos Especiais	18,2	18,1	16,7	16,7	16,1	19,9	19,7	20,2	19,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Balanço Geral do Estado – 2006 a 2014. Nota1: valores atualizados de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC/IBGE, referência 12/2014 (Organizado por Gomes, 2015).

Os dados constantes na tabela 12 permitem múltiplos olhares. Informam, por exemplo, que os maiores gastos têm sido com os encargos especiais¹⁷, seguido da educação e alternando-se em terceiro e quarto lugar a saúde e Previdência Social. Observe-se que, em 2006 e 2007, os gastos com a Previdência Social e a Saúde também foram superiores aos gastos com educação, sendo superados somente a partir de 2008. É importante frisar, diante do que tentam apontar os governos que se sucederam no poder no Estado, de que a educação seria prioridade de governo e ao mesmo tempo se aplica mais recursos com pagamentos de juros de dívidas ressarcimento de indenizações e que

¹⁷ A Função Encargos Especiais que engloba as despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra, consumiu 19,34% da despesa total do Estado em 2014, totalizou um gasto de R\$ 3,617 bilhões (R\$ 3,350 bilhões em 2013), crescimento de 7,97%.

efetivamente não gera bens nem serviços que poderiam resultar em benefícios para a sociedade. E em contra partida um serviço (um bem, um direito fundamental), em termos percentuais, os gastos com educação, em relação ao conjunto das despesas por função, representaram: em 2006, 12,3%; em 2010, 15,6%; e em 2014, 15,8%, o que é no mínimo um contrassenso.

No tocante as despesas efetivadas com a Função Educação convêm informar que, no primeiro ano da série histórica, corresponderam a 1,9% do PIB do Estado e nos dois últimos anos da série (2013/2014), corresponderam a 2,6% e 2,7 % respectivamente do PIB¹⁸ estadual. Isso revela aumento dos gastos com educação em relação ao PIB, mas mesmo assim significa um percentual extremamente baixo diante da dimensão da importância social que é a educação.

Como a lógica adotada pelos governos que estiveram à frente da administração do Estado no período de 2006 a 2014 foi de contenção dos investimentos com educação, nas palavras dos governos, de racionalização dos recursos públicos, nesta perspectiva, analisam-se a partir deste tópico os montantes de recursos destinados ao Pará, levando em consideração nosso recorte histórico, para termos uma dimensão se os objetivos propostos pela política de financiamento estão sendo efetivamente alcançados.

Portanto, na tabela 13 apresentam-se as receitas da educação, segundo as fontes o que nos dá a dimensão da participação do próprio governo como das receitas advindas da União.

Tabela 13 – PARÁ - Receita da Função Educação, Segundo as Fontes (em milhares R\$) - (2006-2014)

	RECEITA TOTAL (A)	RECEITAS IMPOSTOS 25% (B)	REC. VINCULADAS FNDE (C)	% B/A	% C/A	DESPESAS MDE	% MDE
2006	2.450.369	1.954.943	495.426	79,8	20,2	1.983.288	25,4
2007	2.120.513	2.064.200	56.314	97,3	2,7	2.067.619	25,1
2008	2.403.672	2.312.327	91.344	96,2	3,8	2.312.648	25,0
2009	2.359.541	2.264.507	95.034	96,0	4,0	2.363.375	26,3
2010	2.841.058	2.388.754	452.304	84,1	15,9	2.426.941	25,4
2011	2.751.701	2.605.130	146.570	94,7	5,3	2.607.887	25,0
2012	3.080.008	2.846.241	233.767	92,4	7,6	2.867.239	25,6
2013	3.172.435	2.993.343	179.092	94,4	5,6	3.138.017	26,2
2014	3.355.482	3.161.976	193.506	94,2	5,8	3.232.396	25,6
% Δ							
2006/2014	36,9	61,7	-60,9	92,0	7,8	62,9	25,6

¹⁸ Os valores de PIB dos anos de 2013 e 2014 são valores estimados com base no crescimento que o PIB do Estado vem tendo.

Os dados da tabela 13 informam que, em termos de origem das receitas da educação, a participação do próprio Governo do Estado é significativa. Apesar das oscilações decorrentes das receitas de convênios e outros, como empréstimos, as receitas advindas dos impostos próprios e transferidos, correspondentes aos 25% obrigatórios, representaram 92%. O restante decorre de convênios e de repasses automáticos, como do salário educação e de programas específicos.

Em termos de dinâmica das receitas no período em análise observa-se que houve crescimento no total das receitas da educação correspondente a 36,9%. As receitas de impostos contribuíram para essa evolução visto que foram ampliadas em 61,7%, em detrimento de outras fontes que apresentaram redução de 60,9%. Isto sinaliza para a constatação que o Governo do Estado manteve o sistema público de ensino estadual majoritariamente com recursos advindo dos impostos.

No que concerne às despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE constata-se que apesar de evidenciar crescimento correspondente a 62,9%, os percentuais aplicados em educação corresponderam ao mínimo exigido, apesar de o Governo do Estado financiar uma instituição de ensino superior – a Universidade do Estado do Pará – UEPA. Destaca-se: na divisão de responsabilidade no provimento da educação, o ensino superior cabe à União, podendo os Estados atuarem nesse nível de ensino desde que a demanda sob sua responsabilidade (ensino obrigatório) esteja sendo atendida na sua integralidade, o que não ocorre no Pará. Outra possibilidade seria gastar com MDE para além dos 25% - o que também não vem ocorrendo. Pelos dados da tabela 13 apenas em 2009 e 2013, os gastos com educação atingiram um pouco mais, 26%, da receita de impostos.

Outro conjunto de informações importantes para elucidar as receitas da educação no âmbito do governo do Estado diz respeito às receitas destinadas ao Fundef e Fundeb segundo a fonte ou origem da receita, visto tratar-se de um fundo que reúne receitas do governo estadual e governos municipais e, no caso do Pará, também receitas da União, a título de complementação.

Essas informações podem ser visualizadas na tabela 14.

Tabela 14 – PARÁ – Receita destinada ao Fundef/Fundeb segundo a Origem
(Milhares R\$)

	VALOR TOTAL (A)	CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO			%		
		GOV. ESTADUAL (B)	GOV. MUNICIPAIS (C)	UNIÃO (D)	B/A	C/A	D/A
2006	1.268.810	1.114.290	113.509	41.011	87,8	8,9	3,2
2007	1.683.706	1.307.412	169.875	206.419	77,7	10,1	12,3
2008	2.195.864	1.611.731	238.636	345.497	73,4	10,9	15,7
2009	2.469.490	1.733.926	257.516	478.048	70,2	10,4	19,4
2010	2.599.584	1.892.031	282.100	425.453	72,8	10,9	16,4
2011	3.102.583	1.993.771	305.020	803.792	64,3	9,8	25,9
2012	3.289.594	2.156.835	311.934	820.825	65,6	9,5	25,0
2013	3.296.287	2.258.977	318.764	718.546	68,5	9,7	21,8
2014	3.612.908	2.378.213	498.952	735.743	65,8	13,8	20,4
% Δ							
2006/2014	184,7	113,4	339,6	1.694,0			
2007/2014	114,5	82,0	193,7	256,4			
2010/2014	38,9	25,7	76,9	72,9			
Fonte: Balanço Geral do Estado – 2006 a 2014 .							
Nota (1) Valores atualizados a preço de dez/2014 - INPC/IBGE - Organizado por Gemaque (2016)							

Os dados informam que, de 2006 a 2014, a receita total do Fundo - Pará cresceu em 184,7%, evidenciando a sua importância em termos de volume de recursos, em relação ao Fundef. De 2007 a 2014, período de vigência do Fundeb, o crescimento foi de 114,5% e, de 2010 a 2014, – período de vigência do Fundeb na sua integralidade, o aumento foi de 38,9%.

A observação sobre a origem dos recursos revela que a contribuição dos três entes participantes foi ampliada. De 2006 a 2014, os recursos advindos: do governo estadual cresceram em 113,4%; dos governos municipais, em 339,6%; e da União, em 1.694%. Esse aumento substancial dos recursos da União decorreu da vinculação de 10% da sua participação no total do Fundeb, visto que no Fundef, em 2006, correspondeu a 1%. Ao considerarmos o período de vigência do Fundeb (2007/2014), o crescimento dos recursos da União foi de 256,4% e de 2010 a 2014, foi de 72,9%. O crescimento das receitas dos municípios se mantém, mas do Estado é reduzida.

Em termos da participação dos entes na constituição do Fundo do Pará, verifica-se a importância do Fundeb para o conjunto de municípios, sobretudo por ter assegurado o aumento da participação da União. Constata-se que, no último ano de vigência do Fundef, a União contribuiu com 3,2%, os municípios com 8,9% e o governo do Estado com 87,8%. A partir de 2007 é iniciado um movimento de redução da participação do Governo do Estado e ampliação da contribuição dos Municípios e da União. Esta, em 2014, contribuiu com 20% do total, os municípios com 13,8% e o

Governo do Estado com 65,8%. Desta feita, constata-se que cerca de 80% dos recursos que compunham o Fundeb, em 2014, são recursos do próprio estado: governos municipais e estadual.

Farenzena (2012) observa que a evolução da complementação da União é um aspecto importante para se analisar as receitas do Fundeb, apontando que em valores constantes, os recursos da complementação foram: 2,6 bilhões, em 2007; 3,9 bilhões, em 2008; 6,3 bilhões, em 2009; 9 bilhões; em 2010; 9,7 bilhões, em 2011; e 9,8 bilhões em, 2012.

No que concerne a complementação da União, a lei que regulamenta o Fundeb estabelece que:

Art. 6º A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.

(...)

2º A complementação da União *a maior ou a menor* em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência será ajustada no 1º (primeiro) quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos, conforme o caso (grifo nosso) (BRASIL, 2007).

Diante disso, uma vez identificado quais Estados e Municípios receberão a complementação, no exercício são feitos repasses com base nas estimativas de receitas. Contudo, ao final do exercício, mais especificamente no 1º quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, a União verifica, com base nas receitas efetivamente arrecadadas e conforme o art. 6º da referida lei, se os valores repassados aos entes federativos foram os corretos. A essa verificação se denomina “Ajuste” do Fundeb. Anualmente, o MEC, com os novos dados, faz um cálculo do valor totalizado de recursos do Fundeb, dos valores aluno/ano e da complementação da União.

O art. 7º do mesmo diploma legal assevera que até 10% do valor da complementação da União, em seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos, por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica.

Cite-se ainda que, nos termos do art. 21, os recursos do Fundeb, inclusive aqueles oriundos da Complementação da União, serão utilizados pelos Entes Federados, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de

manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, consoante o art. 70 da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Outra informação muito importante para compreendermos a distribuição dos recursos do Fundeb no âmbito do governo estadual está nos dados da tabela 15 e são bem ilustrativos.

Tabela 15 – PARÁ – Resultado Líquido Fundef/Fundeb

(Milhares R\$)

PARÁ- Governo do Estado -Resultado Líquido Fundef/Fundeb (Milhares R\$)					
	CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO 20% (A)	RETORNO DO FUNDO (B)	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO (C)	PERDAS D=(b+c-a)	% PERDAS E=(d/a)
2006	1.114.290	363.302	41.011	-709.977	-63,7
2007	1.307.412	543.631	206.419	-557.362	-42,6
2008	1.611.731	774.498	345.496	-491.737	-30,5
2009	1.733.926	826.252	478.047	-429.627	-24,8
2010	1.892.031	947.740	395.291	-549.000	-29,0
2011	1.993.771	942.899	803.792	-247.080	-12,4
2012	2.156.835	984.963	820.825	-351.046	-16,3
2013	2.258.977	1.012.195	718.545	-528.236	-23,4
2014	2.378.213	1.018.688	735.742	-623.783	-26,2
% Δ 2006/2014	113,4	180,4	1.694,0	-12,1	
2007/2014	82,0	88	257,7	-12,3	
2010/2014	25,7	7,5	86,1	-13,6	
Fonte: Balanço Geral do Estado – 2006 a 2014 .					
Nota (1) Valores atualizados a preço de dez/2014 - INPC/IBGE - Organizado por Gemaque (2016)					

Os dados da tabela 15 evidenciam que os recursos que retornam do Fundo para o governo do Estado são bem inferiores aos valores subvinculados. Entretanto, foram ampliados em 180,4%, de 2006 a 2014, evidenciando que as perdas de recursos com o Fundef ocorriam em proporções bem elevadas as quais foram sendo reduzidas no contexto do Fundeb. Em 2006, as perdas corresponderam a 63,7% e em 2014, a 26,2%.

As perdas advieram da opção que o Governo do Estado fez pela municipalização das matrículas do ensino fundamental e a redução das mesmas ocorreram em função da ampliação do raio de abrangência do Fundeb incorporando as matrículas do ensino médio.

É possível perceber que até 2010, ano em que o Fundeb completa o seu processo de implantação, as perdas vinham sendo reduzidas continuamente. Entretanto, a partir de 2011, em que houve a incorporação da totalidade das matrículas e a complementação

da União passa a corresponder aos 10% do total do Fundo, as perdas voltam a crescer. Provavelmente essa elevação dos percentuais deve associar-se a redução das matrículas pela rede estadual de ensino em todas as etapas da educação básica. Essas perdas, aliadas ao limite dos gastos com MDE que se restringiram ao mínimo constitucional de 25% e mais as despesas com o ensino superior devem gerar dificuldades para o desenvolvimento de políticas de ampliação do acesso, de melhorias na qualidade do ensino e de valorização do magistério.

No tocante aos gastos por subfunção da função educação, os dados da tabela 16 são elucidativos das prioridades assumidas pelos governos do período de 2006 a 2014. Cabe lembrar que aos Estados compete a prioridade de atendimento ao ensino médio, aos Municípios e Distrito Federal, o ensino fundamental e a União o ensino superior.

Tabela 16 - PARÁ – Despesas da Função Educação por subfunções
(Milhares R\$)

SUBFUNÇÕES	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% Δ 2006/2014
Adm. Geral	88.250	129.222	197.088	244.809	262.506	248.857	172.738	367.097	439.513	398,0
Ens. Fundamental	581.610	679.065	742.528	818.853	889.772	1.042.528	1.120.052	951.582	862.633	48,3
Ens. Médio	411.677	494.628	570.355	587.709	714.877	750.580	950.824	954.406	963.796	134,1
Ens. Profissional	11.946	10.734	4.976	0	0	0	16.803	11.715	18.958	58,7
Ens. Superior	113.883	125.809	164.825	157.575	167.763	187.219	177.961	184.529	195.173	71,4
Ed. Infantil	0	0	56	108	428	55	3	2	1.828	
Ed. Jovem Adulto	66.567	97.693	104.567	110.268	129.476	131.146	157.532	149.412	158.762	138,5
Ed. Especial	568	315	329	0	0	0	836	1.330	1.554	173,5
Transportes	0	0	0	0	0	0	23	17.756	60.481	
Alimentação	13.975	13.727	14.894	15.861	57.557	24.249	33.288	24.179	23.655	69,3
Benef. Trabalhador	14.069	46.451	71.689	109.240	126.881	102.763	118.012	153.070	153.119	988,3
Outros	157.667	284.124	19.860	18.028	16.507	5.134	68.399	16.286	94.151	-40,3
Total F.Educação	1.460.211	1.881.768	1.891.167	2.062.452	2.365.768	2.492.531	2.816.470	2.831.363	2.973.623	103,6
E. Fund./Total	39,8	36,1	39,3	39,7	37,6	41,8	39,8	33,6	29,0	
E.Médio/Total	28,2	26,3	30,2	28,5	30,2	30,1	33,8	33,7	32,4	
EJA/Total	4,6	5,2	5,5	5,3	5,5	5,3	5,6	5,3	5,3	
E.Superior/Total	7,8	6,7	8,7	7,6	7,1	7,5	6,3	6,5	6,6	
Adm./Total	6	6,9	10,4	11,9	11,1	10	6,1	13	14,8	
Fonte: Balanço Geral do Estado – 2006 a 2014.										
Nota (1) Valores atualizados a preço de dez/2014 - INPC/IBGE - Organizado por Gemaque (2016)										
Nota (2) Outras subfunções: Encargos especiais; Difusão Cultural; Assistência Hospitalar; Policiamento; Desenv. Científico										
Formação de Recursos Humanos; Controle Externo; Desporto Comunitário; Direitos individuais e coletivos										

Alguns aspectos podem ser ressaltados a partir dos dados apresentados. O primeiro ponto a destacar diz respeito à movimentação dos gastos no período em análise. Constatou-se que, dentre as subfunções apresentadas, a referente aos benefícios do trabalho foi a que mais cresceu, correspondendo a 988,3%. Outra subfunção que evidenciou crescimento elevado foi a relativa às atividades administrativas, ou seja, atividades meios, que corresponderam a 398%. Seguidas pelas subfunções: Educação Especial, EJA e ensino médio que cresceram em 173,5%, 138,5% e 134%, respectivamente.

Em termos de participação no total das despesas constata-se que a prioridade ainda foi com o ensino fundamental, mas, que, no último ano da série, o ensino médio foi a subfunção que agregou o maior percentual. Em 2006, as despesas com o ensino fundamental corresponderam a 39,8% e assim permaneceram até 2012. A partir de 2013, passaram a ser reduzidas, ao ponto de, em 2014, corresponderem a 29,0%. De outro lado, as despesas com o ensino médio que, em 2006, corresponderam a 28,2%, em 2014, passaram a 32,4%.

As despesas com EJA, em termos relativos, mantiveram-se praticamente inalteradas no período: em 2006 representava 4,6% e, em 2004, passou para 5,3%. Essa pouca participação relativa também foi observada em relação ao ensino superior que, em 2006, correspondeu a 7,8% e, em 2014, foi reduzida para 6,6%.

Outra subfunção em que as despesas foram se destacando no período foi a de Administração que, em 2006, correspondeu percentualmente a 6,0% e, em 2014, foi ampliada para 14,8% do total.

Outro destaque vem para a educação infantil cujas despesas no período em análise foram baixíssimas e somente, em 2014, houve investimento em maior proporção. Situação semelhante foi observada com a subfunção educação especial.

Constata-se, a partir dos dados da tabela 16, que as prioridades do Governo do Estado, com base nas despesas realizadas na Função Educação permanecem com o ensino fundamental e médio em detrimento da educação infantil e das modalidades de ensino como: EJA, Educação Especial; Educação Profissional. Confirma-se também que o ensino superior não tem se colocado como prioridade nos gastos com educação, apesar das despesas serem contabilizadas como de MDE. De outro lado, constata-se atenção crescente com a subfunção Administração que cresceu de forma significativa no período.

A Tabela 17 apresenta as despesas da Secretaria de Educação por categoria econômica e elemento de despesas sinalizando que as receitas disponibilizadas para a educação pelo Governo do Estado do Pará tem se restringido à manutenção do sistema estadual de ensino.

Tabela 17 – PARÁ – Despesas da SEDUC por Categoria Econômica e Elemento de Despesa

PARÁ - Despesas da SEDUC por Categoria Econômica e Elemento de Despesa (Milhares R\$)										
Categ. Econômicas	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% Δ 2006/2014
Desp. Corrente (A)	1.077.820	1.228.706	1.378.726	1.606.946	1.826.823	1.503.347	2.440.289	2.394.278	2.514.409	133,3
Desp. Capital (B)	70.929	49.600	133.485	64.119	115.883	103.325	91.527	107.791	125.265	76,6
D. Pessoal e Enc. (C)	891.516	1.031.914	1.124.494	1.276.199	1.423.279	1.199.144	2.059.883	2.051.120	2.096.997	135,2
D. Contratados (D)	20.992	250.726	227.314	132.511	126.786	108.442	206.799	178.251	172.549	722
TOTAL (E)	1.148.750	1.278.308	1.512.213	1.671.066	1.942.707	1.606.674	2.531.817	2.503.730	2.639.674	129,8
A/E (%)	93,8	96,1	91,2	96,2	94	93,6	96,4	95,6	95,3	
B/E (%)	6,2	3,9	8,8	3,8	6	6,4	3,6	4,3	4,7	
C/E (%)	77,6	80,7	74,4	76,4	73,3	74,6	81,4	81,9	79,4	
D/E(%)	1,8	19,6	15	7,9	6,5	6,7	8,2	7,1	6,5	
Fonte: Balanço Geral do Estado – 2006 a 2014 .										
Nota (1) Valores atualizados a preço de dez/2014 - INPC/IBGE - Organizado por Gemaque (2016)										

Os dados da tabela 17 mostram que as despesas com educação efetivadas pela SEDUC foram ampliadas em 129,8%, de 2006 a 2014. Todavia, praticamente a totalidade desses recursos foi classificada como despesas correntes que têm como finalidade custear o funcionamento do órgão. Em 2006, as despesas correntes representam 93,8% do total das despesas realizadas pela SEDUC e, em 2014, foram elevadas para 95,3%. Desta feita, movimento contrário ocorreu com as despesas de capital que representam o investimento, pelo órgão, com a aquisição de equipamentos, imóveis, construção. Em 2006, esse tipo de despesa representou no total apenas 6,2% e, em 2014, foi reduzida para 4,7%. Isso revela o investimento baixíssimo do governo na

construção de infraestrutura das escolas de modo geral e, por conseguinte, impactando negativamente nas condições de trabalho dos professores e na precarização da infraestrutura como um todo das escolas das redes.

Importa destacar também as despesas com pessoal e encargos que apresentaram crescimento no período em 132,2% e, em termos relativos, corresponderam a 77,6% do total das despesas corrente da SEDUC, em 2006, e a 79,4%, em 2014.

Dentre os elementos de despesas destacamos também as correspondentes a contratação de pessoal pelo Órgão, visto ter apresentado crescimento da ordem de 722,0%. Esse tipo de despesa, embora, em termos percentuais, não seja muito significativo em relação ao total das despesas, chama-nos atenção a sua evolução percentual que de 1,8%, em 2006, passou a representar 6,5%, em 2014. Isso sinaliza para a presença ainda importante de contratos nesse Órgão.

No que concerne à participação e ou colaboração da União no financiamento da educação sob a responsabilidade do Governo do Estado do Pará, os dados da Tabela 18 mostram como isso ocorreu no período em análise.

Tabela 18 - PARÁ – Receitas Adicionais da Função Educação Advindas da União

	(Milhares R\$)				
	SALÁRIO		COMPLEM. UNIÃO		
	TOTAL	FNDE	EDUCAÇÃO	CONVÊNIOS	FUNDEB
2006	144.576	23.106	19.627	60.832	41.011
2007	259.091	8.493	27.844	16.407	206.347
2008	408.047	5.526	33.853	23.172	345.496
2009	548.425	30.989	33.064	6.323	478.048
2010	866.998	390.946	50.574	25	425.453
2011	931.568	83.437	42.264	2.074	803.792
2012	950.345	61.134	57.473	3.657	820.825
2013	884.233	103.882	54.906	6.900	718.545
2014	859.156	55.274	53.021	15.119	735.742
% Δ					
2006/2014	494,2	139,2	170,1	-75,1	1.694,00
2007/2014	231,6	550,8	90,4	-7,8	256,5
2010/2014	-0,9		4,8	60,376,0	72,9
Fonte: Balanço Geral do Estado – 2006 a 2014 .					
Nota (1) Valores atualizados a preço de dez/2014 - INPC/IBGE - Organizado por Gemaque (2016)					

Os dados informam que, de 2006 a 2014, as receitas adicionais destinadas à educação no âmbito do sistema estadual, advindas da União foram ampliadas em 494,2%. No período de vigência do Fundeb (2007/2014) o crescimento dessas receitas

correspondeu a 231,6%. Constata-se, no entanto que, de 2010 a 2014, período em que o Fundeb já funciona integralmente, as receitas foram reduzidas.

Todavia, convém destacar que esse tipo de receita no total das receitas do Governo do Estado do Pará destinadas à educação oscila bastante e representa pouco, como mostram os dados da tabela 13. Em 2006, ainda na vigência do Fundef, representou 20,2%, mas, em 2014, corresponderam a 5,8%.

Os dados da tabela 18 mostram que os recursos advindos de alguns programas do FNDE, assim como os do Salário-Educação e o do Fundeb foram ampliados no período, mas as receitas de convênio foram reduzidas. Dentre esse tipo de receitas advindas da União destaca-se o volume de complementação da União por meio do Fundeb. Mas, ainda assim, a colaboração da União para o financiamento da educação da rede estadual de ensino é pouco representativa no conjunto de receitas.

No que concerne aos programas por meio dos quais esses recursos são repassados para o governo estadual e as possibilidades de indução de políticas, os dados apresentados na Tabela 19 são bem esclarecedores.

Tabela 19 - Receitas de Programas repassados pelo FNDE ao Governo do Estado do Pará.
(milhares R\$)

PROGRAMAS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% Δ 2006/2014
PNAE	2.401	2.760	0	0	0	273	290	67	0	0,0
PROEP -Prog. Expansão Ed. Profissional	2.411	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
PTAA	372	0	570	0	0	0	0	0	0	0,0
PRODEBE - Prog. Igualiz Oport. Acesso à Ed. Básica	39.190	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
PNAE	13.041	13.656	14.286	27.431	47.441	44.662	33.102	25.001	23.916	83,4
PTA- Programa trabalho anual	0	0	0	0	20.372	37.797	218.333	0	16.228	0,0
PAR- transferência direta	0	0	0	0	0	0	73.491	0	20.371	0,0
PDDE	175	117	218	151	119	96	84	98	34	-80,6
PRONATEC	0	0	0	0	0	0	8.650	3.854	1.200	0,0
Salário-Educação	19.078	27.326	33.159	32.528	35.001	40.562	45.346	50.214	52.279	174,0
PROJOVEM	0	0	3.539	5.824	0	3.198	12.606	2.539	1.233	0,0
PBA	0	5.189.316	3.935	3.569	5.804	6.201	0	0	0	0,0
Rede Física ENS. MÉDIO INTEG	0	0	2.076	0	232.320	0	0	0	0	0,0
Capacitação Ens. Profissional	0	0	597	0	0	0	0	0	0	0,0
TODOS PELA EDUCAÇÃO- PAR/CTE	0	0	27.102	5.405	0	2.400	0	0	0	0,0
Formação Continuada de Professores I	0	0	397	0	0	0	0	0	0	0,0
FUNDESCOLA	0	0	3.095	0	0	0	0	0	0	0,0
PAC II - Prog. Quadras Poliesportivas	0	0	0	0	0	1.586	15.158	1.335	1.051	0,0
Peja - Programa Apoio Sist Ensino P/ Atendimento Ao Eja	27.492	0	0	0	0	0	26.738	0	0	0,0
TOTAL	104.160	7.856.383	90.566	76.151	342.630	137.996	434.919	83.379	116.320	11,7

Fonte: FNDE (Organizado por Gomes, 2015)

Os dados da tabela 20 mostram que, de 2006 a 2014, foram repassados recursos da União para o Governo do Estado do Pará por meio de dezenove programas bem

diversos que vão desde os mais tradicionais como PNAE, PNATE e PDDE aos mais recentes como PRONATEC.

Observa-se a irregularidade dos repasses ao longo da série histórica, o que explicita tratar-se de uma colaboração pontual e sem possibilidades de induzir políticas locais, tanto pelo volume de recursos quanto pela regularidade nos repasses, a exemplo do PBA que recebeu recursos somente entre os anos de 2007 a 2011 e o PEJA que recebeu no ano de 2006 voltando a receber somente no ano de 2012, não sendo, a partir dessa data, registrado mais nenhuma entrada de recursos.

No período de 2006 a 2014, a exceção do Salário-Educação, PNAE e PDDE, o único que manteve regularidade foi o PROJOVEM.

Desta feita considera-se que os recursos adicionais advindos da União pouco têm colaborado na política de financiamento do sistema estadual de educação.

Cabe observar que no caso do Estado do Pará, a complementação ao Fundo é recebida desde o período do Fundef, uma vez que a arrecadação é insuficiente para estabelecer o coeficiente do valor fixado para cada aluno - conforme se pode perceber a partir da tabela 20 - assim, considerando que anualmente a União vem repassando o chamado “ajuste do Fundeb” no exercício financeiro subsequente, tem se percebido conflitos entre o Estado e o sindicato da categoria sobre o entendimento da forma de como deveria ser a aplicação desse recurso.

Tabela 20 - Valor Anual por Aluno do Ensino Médio Urbano 2006-2014 – Estados Que Receberam Complementação ao Longo da Série Histórica

Estados	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alagoas	1.058,00	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79	2.692,45
Amazonas	1.364,59	1.313,84	1.521,74	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79	2.692,45
Bahia	1.088,49	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79	2.692,45
Ceará	1.088,53	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79	2.692,45
Maranhão	997,75	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79	2.692,45
Pará	997,75	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79	2.692,45
Paraíba	1.220,41	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79	2.692,45
Pernambuco	1.261,63	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79	2.692,45
Piauí	1.130,29	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79	2.692,45
Rio G. do Norte	1.739,61	1.566,03	1.705,82	1.666,29	1.733,92	1.975,19	2.020,79	2.820,66

Fonte: FNDE/MEC. Nota 1: em destaque e em negrito estão os valores dos alunos do ensino médio e os estados que receberam a Complementação da União na série histórica. Nota 2: valores corrigidos pelo INPC-IGBE referência 12/2014.

Os dados da tabela 20 demonstram que basicamente os mesmos Estados vêm recebendo a Complementação da União, o que transparece que mesmo recebendo, como no caso do Pará desde a implantação do FUNDEF, essa complementação não tem representado efetivamente uma significativa amenização das desigualdades regionais. Afinal se a complementação da União representasse realmente uma função equalizadora para minimizar essas diferenças regionais poderia significar uma efetiva melhora no valor aluno desses Estados, o que nos remete, uma vez mais, a crítica ao fato de não haver um fundo único e, sim um fundo para cada Estado da Federação e para o Distrito Federal, ou seja, não há nessa lógica atual do Fundeb um mecanismo de redistribuição mais justa dos recursos, isso é evidência também da forma como o federalismo brasileiro se organiza, ou seja, as questões pertinentes ao federalismo brasileiro evidenciam, de forma inequívoca, os confrontos existentes entre as limitações fiscais e a redução das desigualdades regionais. A solução como aludimos anteriormente, parece clara para essas desigualdades regionais, e passa, inevitavelmente, por uma reforma tributária que busque o alinhamento entre as responsabilidades com as políticas sociais e as condições financeiras de efetiva-las.

Uma consideração necessária a enunciar é o fato que em termos gerais o gasto médio anual do aluno da rede estadual ensino é superior ao gasto aluno do Estado do Pará e, conforme a tabela 21, apresenta crescimento médio anual significativo em todas as etapas e modalidades. Esse fato é ilustrativo da própria lógica de funcionamento do Fundeb que distribui internamente (no estado) a participação dos municípios e acaba por explicar o fato da rede estadual perder recursos em favor dos mesmos.

Tabela 21 – REDE ESTADUAL - Gasto anual aluno da rede Estadual de Ensino 2006 a 2014

MODALIDADES	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% Δ 2006/2014
Ens. Fundamental	1.723	1.992	2.451	2.801	2.984	4.072	4.717	4.245	4.016	233,08%
Ensino Médio	1.218	1.447	1.842	1.844	2.200	2.366	2.990	3.009	3.010	247,13%
EJA	607	957	1.063	1.069	1.270	1.331	1.617	1.603	1.752	288,63%
Ed.Especial	223	84	74	0	0	0	148	194	436	195,52%

FONTE: INEP e Balanços Gerais do Estado 2006 a 2014. Nota 1: Valores atualizados a preços de 12/2014 – INPC-IBGE. Nota 2: Os valores da tabela foram retirados da Tabela 16 - PARÁ – Despesas da Função Educação por subfunções organizada por Gemaque (2016).

Chama atenção, no entanto, ao analisamos de forma mais atenta os números contidos na tabela 21, o valor pouco significativo do aluno da educação especial da rede estadual, valor irrisório em comparação com o valor do Estado do Pará que apresenta valor médio, no período da pesquisa, de R\$ 2.197,41 (dois mil, cento e noventa e sete reais e quarenta e um centavos), demonstrando de forma inquestionável o descaso do governo com essa modalidade de ensino. A EJA também é uma modalidade que recebe pouco investimento do Governo, mesmo sendo essa modalidade a que apresentou maior crescimento percentual perfazendo 288,63%, o valor ficou abaixo da média do Estado em todos os anos da série estudada, conforme evidenciado na tabela 21.

Na tabela 22 apresenta-se o gasto médio do aluno no Estado do Pará, evidenciando, ao fazermos uma comparação com os dados da tabela 21, nos casos do ensino fundamental e médio, que o gasto do aluno da Rede estadual de ensino é superior, sendo significativa a diferença no período de 2011 a 2014.

Tabela 22 – REDE ESTADUAL – Gasto médio anual aluno da Rede Estadual - 2006 a 2014

Ensino Fundamental			Ensino Médio		
ANO	SÉRIES FINAIS URBANA	SÉRIES FINAIS RURAL	URBANO	EJA	EDUCAÇÃO ESPECIAL
2006	1.138,22	1.159,89	*	*	*
2007	1.600,31	1.673,06	1.135,55	1.018,38	1.135,55
2008	1.815,10	1.897,61	1.358,81	1.155,06	1.358,81
2009	2.043,15	2.136,03	2.228,91	1.485,94	1.620,11
2010	2.034,99	2.219,99	2.219,99	1.480,00	2.219,99
2011	2.337,90	2.550,43	2.551,58	1.697,73	2.551,58
2012	2.700,39	2.945,88	2.945,88	1.963,92	2.945,88
2013	2.668,84	2.911,47	2.911,47	1.940,97	2.911,47
2014	2.599,55	2.835,88	2.954,03	1.890,59	2.835,88
%Δ 2006/2014	228%	244%	260%	186%	250%

FONTE: MEC/FNDE. Nota 1: no ano de 2006, ultimo ano do Fundef, o ensino médio não era contemplado pela política de fundos.

Em que pese o baixo gasto médio anual aluno do Estado do Pará conforme especificado na tabela 22, houve incremento importante em todas as etapas e modalidades, sendo o maior crescimento o ensino médio urbano, com percentual de 260%, e o menor, 186%, o crescimento da EJA. A Educação Especial também teve

incremento importante, crescendo 250%, enquanto no ensino fundamental, séries finais urbanas e rurais o crescimento foi 228% e 244% respectivamente.

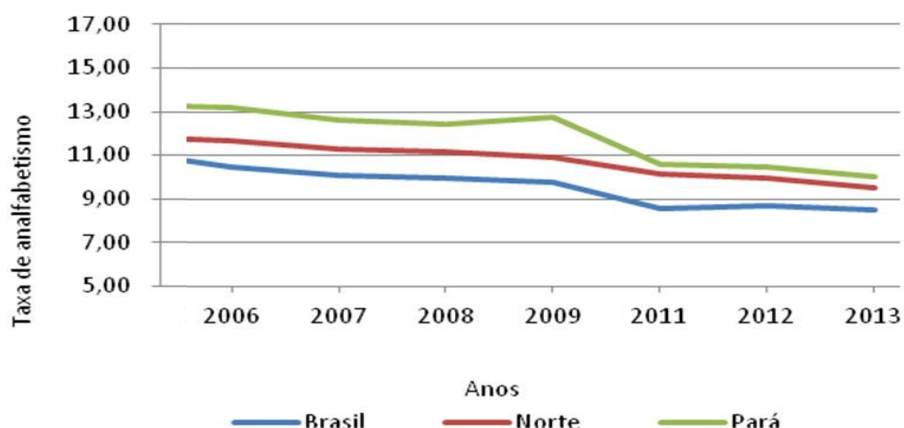
Para finalizar, este Capítulo, que analisa as prioridades estabelecidas pelo Governo do Estado para a política educacional no que tange à Rede Estadual de Ensino e seu financiamento, evidencia-se vários aspectos e elementos importantes resultantes dessa política.

No tocante as despesas do Estado do Pará com a função educação por programas/subfunções, constantes na tabela 19 e a tabela 21 referente ao valor anual aluno da rede Estadual de Ensino, constatam-se ainda os efeitos da política de focalização resultante do Fundef, ou seja, o Governo do Estado continua comprometido com as despesas do ensino fundamental, apesar de ter transferido aos municípios número significativo das matrículas. Constata-se que o ensino médio vem se colocando como uma prioridade em termos de despesas da educação. Por outro lado, os dados mostram que a educação infantil, EJA, Educação Especial, Educação Profissional e Ensino superior não têm sido prioridades na utilização dos recursos da educação.

Fica evidente o cenário positivo, no tocante às receitas e despesas do Estado do Pará, conforme demonstrado na tabela 3 - Execução Orçamentária 2006/2014, apresentada no segundo capítulo - a relação entre receitas e despesas foi positiva, uma vez que as receitas registraram elevação de 17,5% e as despesas de 11,43%, além do Superávit, também constante na tabela 3, da ordem 6.633,1% resultante da política de contenção de gastos, sobretudo nos últimos quatro anos correspondentes ao Governo Simão Jatene. Esse resultado positivo, porém, não garantiu investimentos em benefícios para a sociedade nem o desenvolvimento de políticas públicas de inclusão com qualidade.

Assim, esses elementos ilustram o cenário local, subsidiando as discussões sobre as políticas que levam a redução do papel do Estado, ou seja, deixa de ser regulador da economia e de provedor de políticas sociais ampliadas, descentralizando os encargos e responsabilidades para setores ou instâncias de governo que não dispõem de condições concretas para cumpri-las ou que não têm interesse em assumi-las por não serem prioridades (FIORI, 1997). Políticas essas, adotadas pelo governo do Pará cujos resultados e efeitos estão também refletidos nos gastos com educação e alaistrando seus efeitos à sociedade levando os indicadores sociais do Estado a índices que não refletem os números positivos da economia no período abarcado pela pesquisa, conforme demonstram os gráficos 2, 3 e 4.

Gráfico 2 - PARÁ - Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais (%)

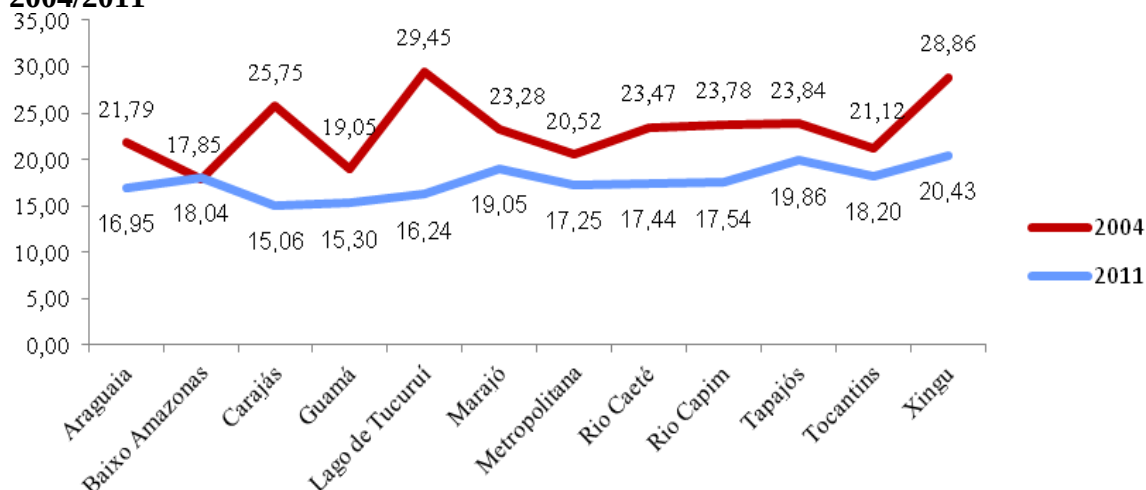


Fonte: IBGE

O gráfico 2, que apresenta a taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais, público alvo prioritário de atendimento da rede de ensino do Estado, conforme especifica a legislação vigente, coloca o Estado do Pará com números piores que a média nacional e da região norte em todo período estudado.

A taxa de mortalidade infantil apresentada no gráfico 3 também é ilustrativa da falta de investimento por parte do Governo do Estado em políticas públicas que intencionem a melhoria da qualidade de vida da população do Estado.

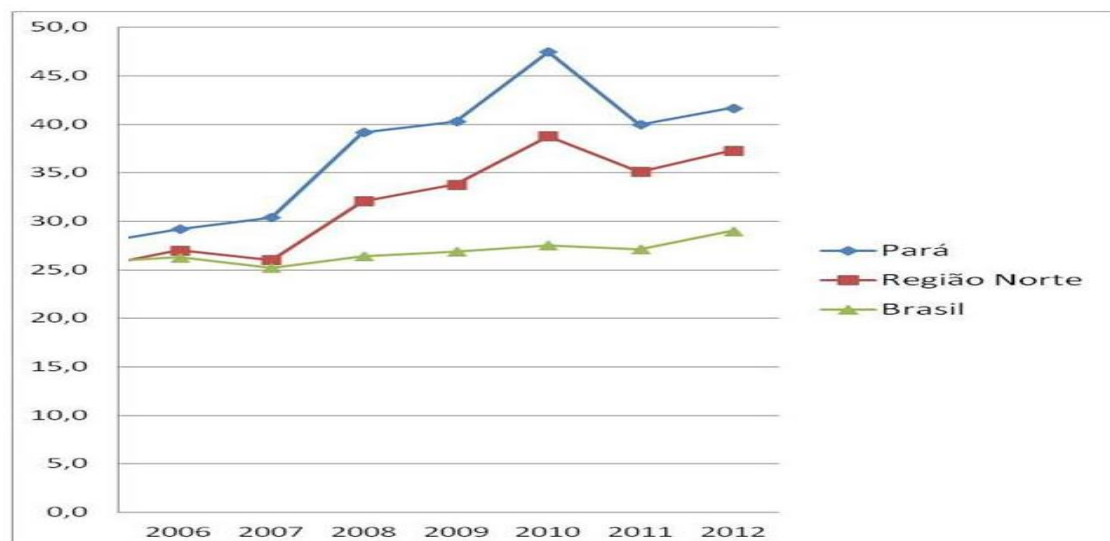
Gráfico 3 - PARÁ - Taxa de Mortalidade Infantil por região de integração, 2004/2011



Fonte: IDESP, 2014.

A violência é outra característica negativa no Estado apresentando índices maiores que a média Nacional conforme evidencia o gráfico 4.

Gráfico 4 - PARÁ - Taxa de Homicídios - 2006 a 2012



Fonte: DATASUS – Mapa da Violência, 2014 (Prévia).

A violência também é reflexo da falta de investimentos em políticas públicas. O gráfico 4 é contundente ao evidenciar o crescimento da taxa de homicídios com destaque para o aumento registrado no Pará, acima tanto da média do país, quanto da Região norte.

Por fim, uma discussão importante posta diz respeito aos reflexos do nível de miséria e vulnerabilidade social da população do Estado Pará (evidenciados nos gráficos comentados) nos índices educacionais que ranqueiam as escolas, estados e municípios a partir das inúmeras avaliações que existem hoje no país, a exemplo do Enem – Exame Nacional do Ensino Médio –, Prova Brasil, Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica –, isso só para citar os mais conhecidos, que também posicionam o Pará nas últimas colocações em todos os níveis de ensino. O Quadro 2 a seguir demonstra as médias extremamente baixas da rede estadual evidenciando que as metas projetadas não foram alcançadas.

Quadro 2 - PARÁ - IDEB - Resultados e Metas											
SÉRIE	ANO	Ideb Observado					Metas Projetadas				
		2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015
4ª Série/5º Ano		2.8	2.8	3.7	4.0	3.6	2.8	3.2	3.6	3.8	4.1
8ª série / 9º ano		3.1	2.9	3.1	3.1	3.0	3.2	3.3	3.6	4.0	4.4
3º Ano Ensino Médio		2.6	2.3	3.0	2.8	2.7	2.7	2.7	2.9	3.2	3.5
Fonte: Inep 2016											

O quadro acima, com as médias divulgadas do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica –, aferidas pelo INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - demonstra que apesar das metas projetadas serem baixas apenas na 4ª série, atual 5º ano, essas metas foram atingidas, nos anos de 2007, 2009 e 2011, tendo uma queda em 2013 quando a meta projetada não foi atingida. Nas séries finais do ensino médio em nenhum dos anos conseguiu-se atingir as metas projetadas. No ensino médio, somente atingiu a meta no ano de 2009, a partir dos anos seguintes da série configura-se uma queda nos índices ficando abaixo das metas projetadas para o Estado.

Sem entrar no debate da validade ou não do tipo de avaliação, dos critérios ou metodologias utilizadas nesses testes (ao mesmo tempo concordando com Pinto (2014), que esses testes padronizados aplicados aos alunos, não podem isoladamente medir a qualidade da educação) é necessário relacioná-los aos insumos que são imprescindíveis ao processo educativo e também ao nível socioeconômico (NSE) desses alunos e de seus pais, como alerta-nos Pinto (2014) citando um clássico e pioneiro estudo, que teve inclusive a concordância de Eric Hanushek - pesquisador dos EUA que tem como nexos de suas pesquisas tentar provar que mais insumos não redundaria em melhor qualidade. Esse clássico estudo aponta para o fato de que a qualidade dos professores tem uma relação mais forte com o desempenho dos alunos e quanto mais avançada é a série do aluno maior é essa relação, o que demonstra o impacto positivo cumulativo da qualidade dos professores de uma escola no desempenho dos alunos. Outro aspecto que tem influência positiva, o "efeito escola", corresponde a cerca de 30% no desempenho dos alunos, o que já seria relevante para compreender que a escola tem um papel significativo (PINTO, 2014).

Quando os números da pesquisa aqui apresentada revelam o baixo investimento em infraestrutura das escolas e na remuneração dos trabalhadores da educação, pois o governo do Estado do Pará trabalha sempre no limite do que estabelece a CF/88, ou seja, 25%, além do fato que a participação da União em termos percentuais no financiamento da educação da rede estadual de ensino é pouco significativa diante do volume total das despesas da educação, conclui-se que os resultados não poderiam ser diferentes dos apresentados. Importante ressaltar que um passo na direção de corrigir essas distorções seria a implementação do CAQi, mecanismo criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação que traduz em valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano, em cada etapa e modalidade da educação básica pública, para

garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade do ensino, no intuito de vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais no país. O CAQi está previsto no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014). Existe também, a norma 8/2010 da Câmara de Educação Básica do CNE (Conselho Nacional de Educação), aprovada em maio de 2010: o Parecer e proposta de Resolução que normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional, como resultado de uma parceria entre o Conselho e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Assim, em suma, o CAQi garantiria todos os equipamentos educacionais às escolas públicas brasileiras (as unidades escolares devem ter bibliotecas, laboratórios de ciências, laboratórios de informática, quadra poliesportiva coberta, entre outros insumos infraestruturais), além de que professores tenham garantido, ao menos, o Piso Nacional Salarial do Magistério, possuam uma política de carreira atrativa, formação continuada e a possibilidade de ensinar para turmas com o número adequado de alunos. Além disso, em consonância com a meta 18 do PNE – Lei 13.005/2014 –, estabelece-se a obrigatoriedade da valorização dos demais trabalhadores da educação, proporcionando-lhes Planos de Cargos Carreira e Remuneração e Piso Profissional, tendo o piso do magistério como referência.

O reconhecimento do CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) e o CAQ (Custo Aluno-Qualidade) no PNE/2014 é entendido como um dos principais avanços jurídico-institucionais da nova legislação, constando em quatro das doze estratégias da meta 20 do novo Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014). Entretanto, para que seja materializado, ainda demanda a regulamentação urgente de dispositivos constitucionais e legais sobre o padrão mínimo de qualidade em termos de financiamento à educação básica pública, além do próprio padrão de qualidade. A meta e as quatro estratégias do PNE mencionadas assim determinam:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Estratégias:

(...)

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será

progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno-Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e alimentação e transporte escolar;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

(...)

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ (BRASIL, 2014).

Destaquem-se os prazos para implementação do CAQi, impossível de ser efetuado hoje, e a definição do CAQ, com apenas mais um ano de tempo hábil. A responsabilização da União é outro elemento importante, conforme a estratégia 20.10, que denotaria uma participação muito superior por parte da União no sentido da complementação dos recursos aos Estados e Municípios e até mesmo o Distrito Federal, se estes não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ passando desta forma a efetivamente cumprir seu supletivo e redistributivo. O quadro 3 é ilustrativo nesse sentido.

Quadro 3 - Valores de referência do CAQi para etapas e modalidades do Fundeb - 2015

Etapa/Modalidade	Base de Cálculo	CAQi Campanha - CNE 2015	Fundeb Mínimo	Diferença
Creche (tempo integral)	CAQi/Campanha/CNE	10.005,59	3.349,27	6.656,32
Creche (tempo parcial)	CAQi/Campanha/CNE+Fundeb*	7.696,61	2.576,36	5.120,25
Pré-Escola (tempo integral)	CAQi/Campanha/CNE+Fundeb*	5.036,15	3.349,27	1.686,88
pré-Escola (tempo parcial)	CAQi/Campanha/CNE	3.873,96	2.576,36	1.297,60
Ensino Fundamental Anos Iniciais Urbano	CAQi/Campanha/CNE	3.694,37	2.576,36	1.118,01
Ensino Fundamental Anos Finais Urbano	CAQi/Campanha/CNE	3.617,41	2.834,00	783,41
Ensino Fundamental Anos iniciais Rural	CAQi/Campanha/CNE	6.105,98	2.962,82	3.143,16
Ensino Fundamental Anos Finais Rural	CAQi/Campanha/CNE	4.669,28	3.091,64	1.577,64
Ensino Médio Urbano	CAQi/Campanha/CNE	3.720,03	3.220,46	499,57
Ensino Médio Rural	CAQi/Campanha/CNE(EF II Rural)	4.669,28	3.349,27	1.320,01
Educação Especial	CAQi/Campanha/CNE+Fundeb	8.127,62	5.668,00	2.459,62
EJA	CAQi/Campanha/CNE	3.694,37	2.061,09	1.633,28

Nota 1: * Nos Casos em que o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 não estabeleceu um valor para o CAQi, usou-se o valor por aluno do CAQi para a etapa correspondente versus o fator de ponderação do Fundeb.

Nota 2: Os valores do CAQi levaram em conta o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 e o PIB per capita de 2013 (R\$ 25.655,37)

Elaborado por José Marcelino Pinto e Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Adaptado pelo autor.

O quadro demonstra de maneira clara a diferença entre o valor aluno do Fundeb e do CAQi, sendo os valores mais significativos, a diferença da creche tempo integral que perfaz o valor de R\$ 6.656,32, seguido da creche em tempo parcial R\$ 5.120,25 e Ensino Fundamental Anos Iniciais Rural que ficou em R\$ 3.143,16. Percebe-se desta forma, que os valores a serem complementados pela União são significativos em comparação ao que é praticado atualmente.

Por fim, ao dialogar com os dados de forma crítica à luz do referencial teórico metodológico é possível perceber as contradições. Em um Estado que apresenta uma receita positiva, com superávit de 6.633,1% e mesmo assim apresenta índices sociais tão caóticos, evidencia a lógica do sistema capitalista (a exploração e acumulação), a responsável pela falta de investimentos em políticas públicas concretas que se materializem em benefícios à população do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim como ocorria em nível Nacional, os reflexos da reforma do Estado, gestados nos governos de FHC (1995 a 2002) -, em nível local, os rumos da Política Educacional no Estado do Pará nos governos de Almir Gabriel (PSDB) e, dado sequência, com Simão Jatene, ambos do mesmo partido de Fernando Henrique, o PSDB, evidenciou-se que tal Política Educacional esteve orientada por uma concepção funcional de educação, cujo objetivo era preparar o Estado para o mundo globalizado e contribuir para o seu desenvolvimento econômico e social. Pautava-se ainda em princípios e bases de uma gestão eficiente dos recursos públicos, visando a racionalização e a redução dos gastos com o setor (PARÁ, 2002). Dito de outra maneira, para atender aos interesses do capital, instalou-se no Estado a lógica do gerencialismo, da eficiência e eficácia e da mercantilização da educação.

Vale ressaltar que uma das principais ações iniciadas por Almir Gabriel e continuada com Simão Jatene (PSDB - 2003-2006) foi “municipalizar o desenvolvimento”, a partir do Programa Progressivo de Municipalização do Ensino Fundamental do Estado do Pará (GUTIERRES, 2010; ALVES, 2011). Desta maneira, com o discurso de que era necessário dedicar-se de maneira mais eficiente no desenvolvimento do ensino médio, etapa de ensino em que lhe compete atuar prioritariamente e a fim de potencializar a quantidade de recursos aplicados em educação começou a ocorrer, como consequência direta, um processo de transferência das responsabilidades pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental para os municípios. Origina-se daí um intenso movimento de municipalização da educação infantil e fundamental, que atingiu o percentual de 72,7% no ano de 2010, no governo de Ana Júlia. O governo de Almir Gabriel foi responsável pelo maior percentual da municipalização 63,6%, Simão Jatene 7,0% e Ana Júlia 2,1% (CARVALHO, 2012).

A proposta de Ana Júlia Carepa (PT) ao assumir o Governo do Estado, assentava-se no compromisso de fazer do Estado um agente de justiça social, promotor de políticas de combate à pobreza, à desigualdade social e ao desemprego (PARÁ, 2007). Nessa direção, no governo Ana Júlia, a Política Educacional no Estado orientava-se, ao menos teoricamente - isso é expresso no documento “Política de Educação Básica do Estado do Pará” (PARÁ/SEDUC, 2008) - por uma concepção de educação que deveria promover a emancipação dos sujeitos, o seu desenvolvimento

amplo e a sua criticidade, contribuindo para que fossem capazes de viver em sociedade, de pensarem e de construírem a sua história, fortalecendo um projeto de sociedade radicalmente democrático.

Esse projeto político para educação buscava se contrapor às políticas educacionais que predominaram nos governos que lhe antecederam e também fazer frente ao processo de reforma do Estado da década de 1990, onde como aludimos anteriormente, estavam baseadas em uma concepção de educação funcional, a qual objetivava tão somente a preparação para o mundo globalizado e atender as demandas do capital.

No entanto, da teoria quase nada foi materializada na realidade concreta. Podemos afirmar que poucas foram as conquistas que poderíamos citar no âmbito legal, como: a) criação de cargos de provimento efetivo do Quadro de Pessoal da SEDUC e de cargos de Técnico em Educação - Lei nº 7.047/2007; b) o auxílio-alimentação - Lei nº 7.197/2008 e Decreto nº 1.298/2008; c) aprovação do PEE, Lei nº 7.441/2010 e do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Pública do Pará - PCCR, Lei nº 7.442/2010(48). Podemos ainda mencionar a realização de concurso público, tendo nomeado 16.974 concursados para cargo de professor AD-4, técnico em educação, em gestão pública e apoio operacional (PARÁ, 2010).

O governo Ana Júlia, entretanto, teve como principais características, no que concerne a questão educacional, a instabilidade (exemplificada nas diversas trocas de secretários de educação – foram cinco no total), intransigência e autoritarismo – que talvez explique o fato das várias greves, 2008, 2009 e 2010, dos profissionais da educação, tratadas com extrema violência em seu governo, resultando em vários feridos, presos e processados durante as manifestações. Em que pese o discurso de priorização da educação, as ações se mostraram pírias, sendo que dois instrumentos importantes só foram aprovados no último ano de mandato da governadora Ana Júlia, que foram a Lei nº 7.441 de 02/07/2010 que criou o Plano Estadual de Educação (PEE) e depois de mais de um mês de tramitação, marcado por diversas manifestações, passeatas, protestos e reuniões entre o SINTEPP e representantes da Assembleia Legislativa, foi aprovada uma proposta de plano na sessão da ALEPA, de 15 de junho de 2010, projeto de lei nº 86/2010, dispondo sobre o PCCR dos “Profissionais da Educação Básica da Rede Pública de Ensino do Estado do Pará”. O referido Projeto transformou-se, finalmente, em Lei de número 7.442 no dia 02 de julho de 2010, assinada pela governadora Ana

Júlia Carepa, em 13 de julho do mesmo ano, mas que acabou por não ser colocado em prática em seu governo.

Ana Júlia Carepa (PT) não conseguiu se reeleger, perdendo a disputa para Simão Jatene (PSDB) voltando, por conseguinte, o sentido da política educacional que é característica latente das administrações tucanas, ou seja, retorna o viés de uma educação funcional, objetivando somente a preparação para o mundo globalizado e para atender as demandas do capital. E orientando-se nessa direção, traz como princípios e bases, a busca de uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, primando pela racionalização e redução dos gastos com o setor educacional.

É evidente que se faz necessário aludir as limitações impostas pelo próprio sistema federativo posto em prática no Brasil, sem, no entanto, eximir das responsabilidades os governos que se sucederam no Estado, que não buscaram implementar políticas efetivas de melhorias da qualidade da educação e valorização dos trabalhadores e trabalhadoras ao primarem pelo gerencialismo, responsabilização e racionalização dos investimentos, trabalhando sempre no limite da obrigatoriedade legal.

Em nações, como é o caso do Brasil, onde se adotou a forma organizativa do federalismo suscita o debate de como é possível viabilizar o atendimento dos requisitos de coordenação e, concomitantemente, não comprometer a autonomia dos entes federados, ponto essencial da existência e dinâmica do federalismo. O grande desafio que se impõe no Brasil é como encontrar formas possíveis (diante do complexo contexto político e econômico) de propiciar condições para que as políticas públicas não desconsiderem particularidades regionais e locais (como historicamente vem ocorrendo no país), ao mesmo tempo em que promovam equidade territorial e universalidade de tratamento entre todos os cidadãos.

A Constituição Federal de 1988 não criou ferramentas para coordenação de ações entre os entes federados. As soluções possíveis às necessidades de coordenação ficaram a cargo de decisões posteriores, dos governos que se seguiram nas décadas de 1990 e 2000 e até os dias atuais vêm sendo feitas de forma apenas paliativa. Elas foram construídas parcialmente e setorialmente por meio de emendas constitucionais a exemplo das Emendas Constitucionais 14/1996 e 53/2006, e leis como a Lei 11.947/2009, isso só para citar alguns exemplos (VERGOLINO, 2013).

Segundo Abrucio (2005), uma das deficiências de funcionamento do modelo federativo adotado no Brasil é a existência de poucos ou fracos fóruns

intergovernamentais, a partir dos quais políticas nacionais poderiam ser melhor controladas e legitimadas. Embora possamos apontar alguns avanços em determinados Estados e Municípios no que tange a maiores responsabilidades em gastos (ainda que na maioria dos casos incipientes) em programas sociais, ainda não é possível identificar esforços coordenados significativos em busca de um novo equilíbrio federativo (VERGOLINO, 2013). Há ainda, como afirmava Rezende (1995), uma dependência da resolução de problemas e desequilíbrios macroeconômicos e de profundas reformas institucionais. Uma questão importante a destacar na singularidade do federalismo brasileiro é a relativa independência dos municípios em relação ao Estado, devido a posição (de autonomia) que ocupam no sistema tributário, sendo esse fato a causa de relevantes distorções que por sua vez acentuam mais os desequilíbrios verticais e horizontais na repartição da receita tributária nacional e, conseqüentemente, tornando mais complicado as negociações para reformas capazes de consolidar propostas para o equilíbrio federativo (REZENDE, 1995). Assim a saída para esse problema, que requer hercúleo esforço, preponderantemente político, consiste em conciliar a descentralização (ao máximo) com adequada capacidade de redução das desigualdades regionais, que corroborando a assertiva de Rezende (1995), perpassa pelo enfrentamento dos desafios do equilíbrio, da eficiência (não no sentido neoliberal) e da responsabilidade.

No federalismo fiscal, o sistema tributário deve ser estruturado de forma a distribuir as receitas públicas entre as várias unidades e esferas administrativas, visando proporcionar condições para atender às demandas que lhe são exigidas (OLIVEIRA, 1999).

A Constituição de 1988, em que pese ter sido gestada em uma conjuntura econômica adversa, representa um marco no novo desenho do federalismo brasileiro, sendo que três questões básicas desafiavam a época a Assembleia Nacional Constituinte, e necessitavam de grande atenção, a saber: a) o equilíbrio federativo; b) as disparidades regionais; e c) as desigualdades sociais.

A questão relacionada às disparidades regionais não foi devidamente equacionada, exemplo cabal é o fato dos órgãos de desenvolvimento não receberem a devida atenção ao ponto de serem sistematicamente desidratados tanto em termos orçamentários quanto de competências. Enfatize-se ainda que as crises, tanto fiscal, quanto do Estado brasileiro fragilizaram os mecanismos de coordenação intergovernamental, acarretando, por conseguinte, conseqüências extremamente danosas sobre a trajetória das economias regionais periféricas (REZENDE, 1995).

Ao se tratar do equilíbrio federativo, as evidências apontam para o fato de que o objetivo não foi alcançado, em grande medida, devido a uma série de fatores de natureza econômica e política, tanto aqueles de caráter endógenos quanto exógenos e acabaram funcionando como obstáculos ao equilíbrio dos Entes Federativos. Esse fato é observado na própria realidade concreta que se apresenta cuja característica é a forte assimetria econômica e social, sendo indicadores como o produto interno bruto (PIB) per capita, elemento substancial comprobatório do fracasso das políticas de coordenação voltadas para o desenvolvimento regional (REZENDE, 1995).

Pode-se concluir com certa nitidez, tanto a partir do empirismo, quanto a partir da leitura das pesquisas de autores como os que subsidiam esse trabalho, que o ideal de um desenho federalista pautado na descentralização fiscal foi solapado por problemas de natureza econômica e de competências. Assim percebe-se que a descentralização no decorrer do tempo sofreu seus impactos, levando a um processo de reversão com a União assumindo ou reassumindo - como em outros momentos da história republicana brasileira - a centralidade fiscal.

Importante dizer que a capacidade de realização de projetos e ações governamentais de qualquer Ente Federativo está altamente correlacionada ao volume de recursos arrecadados. Os recursos são gerados a partir da produção de bens e serviços pela sociedade. Existe, no entanto, uma consideração a ser feita, que é o fato de que nem toda produção de bens e serviços que é gerada nos limites territoriais de um Estado produz receita fiscal, afinal existem as isenções fiscais, como para aquela produção destinada ao mercado externo que tem desonerada sua tributação. Nesse contexto, os estados mais pobres da Federação, por terem suas economias baseadas na produção de produtos primários, basicamente, voltados para exportação (as *commodities*, como por exemplo: produtos de origem agrícolas, pecuários ou extrativistas como os originários da indústria extrativa mineral ou madeireira) são os mais penalizados. Além desses exemplos há também casos especiais, como aqueles Estados exportadores líquidos de energia elétrica que recebem uma contrapartida fiscal pela geração e exportação (royalties), ficando os Estados consumidores com o ganho da receita fiscal de ICMS oriundo da venda de energia elétrica (VERGOLINO, 2013). O Estado do Pará enquadra-se em todos os exemplos acima, o que logicamente lhe impõe várias limitações.

Ao retomarmos o nexos central da pesquisa no que concerne a elucidar como se configurou a política de financiamento da educação do Governo do Estado do Pará no

período de 2006 a 2014, quais foram as prioridades em termos de gastos na área de Educação e como se deu a participação da União no Financiamento da Educação da rede estadual de Ensino, buscando identificar se tal política foi capaz de induzir o desenvolvimento de políticas educacionais, concluímos que é possível apresentar algumas nuances, características e configurações.

É possível afirmar que, na prática, a Política Educacional do Estado no período – 2006 a 2014 – estudado, tanto durante o Governo de Ana Júlia Carepa (PT), quanto do Governo de Simão Jatene (PSDB), caracterizou-se por Governos que se assentaram mais no campo da retórica. Sem a execução de grandes feitos ou obras significativas no campo das políticas públicas, em especial a educação, tornaram-se Governos de muitas palavras e poucos atos e ações, pois ao analisar as formas e volumes de recursos do Governo do Estado do Pará, assim como os recursos repassados pela União cotejando-os com as receitas e despesas da educação e, por consequências os montantes efetivamente investidos, os discursos são solapados pelas evidências da realidade concretamente apresentada.

Exemplo cabal da distância entre a retórica e a ação está expresso nos Planos Estaduais de Educação. O PEE de 2015, por exemplo, reconhece a importância da educação no processo de desenvolvimento social do Estado, pondera sobre a necessidade de intensificação das ações governamentais, sobretudo quanto à melhoria da qualidade do ensino ofertado à sociedade paraense, a redução da evasão escolar, a elevação dos índices de desempenho escolar dos alunos, reduzir a elevada taxa de analfabetismo, especialmente na região da Ilha do Marajó e melhoria da fragilizada infraestrutura que é comum em todos os níveis de ensino do Estado. Esses objetivos buscariam dar respostas às expectativas de melhoria das condições existenciais de toda sociedade paraense, contrapondo-se à lógica acumuladora e concentradora de renda que historicamente construiu-se no Estado do Pará (PARÁ, 2015). A realidade, no entanto, encaminha-se na contramão do que estabelece o PPE 2015. Dentre outros exemplos poder-se-ia citar que a rede estadual reduziu a sua participação no total de matrículas, de 21,3%, em 2006, para 14,5%, em 2014. O cenário em termos de atendimento escolar revela que, no período em análise que contempla informações referentes ao último ano de vigência do Fundef e oito anos de vigência do Fundeb, o compromisso por uma política integrada de educação, reconhecendo-a como direito inalienável não se consolidou, conforme anunciado tanto no Governo de Ana Júlia Carepa (PT), quanto Simão Jatene (PSDB), visto que se constatou redução no total de matrículas da

educação básica no Estado do Pará em 6%, sendo a própria rede estadual de ensino a principal redutora dessas matrículas. Essa redução se fez presente em todas as etapas de ensino; educação infantil; ensino fundamental e médio. Desta feita, no que concerne aos anúncios da política educacional dos governos, o cenário construído com base nos dados educacionais segue, também, em linhas paralelas, ou seja, os discursos e os dados não se comunicam.

Ponto nefrágico também no período estudado foi o imbróglio para construção e implementação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos trabalhadores e trabalhadoras da educação da rede estadual de ensino, em consonância com a legislação em vigor, a exemplo da lei do Piso – PSPN, Lei 11.738/2008 – e FUNDEB - Lei nº 11.494/2007. O PCCR – Lei 7.441 de 02/07/2010 - foi aprovado no último ano do Governo de Ana Júlia (PT). O Governo de Simão Jatene (PSDB) estabeleceu como compromisso de Governo a implantação do Plano de Cargos Carreira e Remuneração (PCCR) dos profissionais do magistério do Estado – aprovado em 2010, e que deveria entrar em vigor. Porém, passados os quatro anos de governo, o PCCR não foi implementado em sua completude. Como justificativa para não efetivar o Plano, entre outros motivos, apontaram-se problemas de ordem administrativa, de ordem orçamentária e financeira, problemas de ordem técnica e legal, além de problemas de procedimento (comissões, que eram obrigatórias, não foram criadas e prazos não cumpridos anteriormente). Assim apesar, do Governo de Simão Jatene, reafirmar o compromisso quanto à valorização dos profissionais da educação, afirmando que o princípio do seu governo seria o respeito às leis e à garantia de direitos legalmente instituídos, os PEE's, assim como o PCCR, não foram efetivados. Nem mesmo o PSPN, o governo de Simão Jatene está cumprindo, além de não implementar a hora atividade (obrigatória em um terço da jornada de trabalho dos professores) na rede Estadual de Ensino.

É salutar comentar sobre os aspectos relacionados ao Custo Qualidade Inicial – CAQi – elemento potencializador da elevação dos recursos para o financiamento da educação básica, principalmente porque exigiria uma maior responsabilização e participação da União nesse financiamento e que traria, por consequência, a possibilidade da equalização entre os Estados brasileiros no que tange ao financiamento da educação, uma vez que o CAQi faria com que efetivamente a União cumprisse seu papel supletivo e redistributivo como assevera a Constituição Federal de 1988. Determinado no PNE – Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014, prazo de dois

anos da aprovação do Plano para sua Implementação, o CAQi – e talvez todo o PNE – não venha ser implementado, uma vez que nenhum esforço, por parte do Governo Brasileiro, muito menos dos Estados e Municípios está sendo feito nesse sentido. A União que durante todo período de vigência do FUNDEF se eximiu de suas responsabilidades e simplesmente não cumpriu a Lei, não vem trabalhando de forma substancial, na vigência do Fundeb, para mitigar as disparidades interregionais – em que pese o aumento do volume maior de recursos - por conta das regras do Fundo no que tange a sua participação - que vem aplicando na Complementação aos Estados que não atingem o Valor Aluno mínimo por ano – e assim fomentar a melhoria da qualidade da educação básica pública. Não se vê em um horizonte próximo a implementação desse importantíssimo instrumento – o CAQi – para viabilizar a garantia desse direito inalienável, que é a educação, ainda mais agora diante do agravamento da crise econômica, política e social que se espalha pelo País. Dito de outra forma, diante do cenário atual, onde se prima pela política de ajustes fiscais, retiradas de direitos e estabelecimentos de tetos para os gastos, inclusive na educação, as metas no PNE 2014/2024 que redundam em maiores investimentos de recursos, em especial as metas 17 e 20 e suas estratégias, não serão garantidas e tornar-se-ão apenas letras mortas.

Finalizando, reintero uma convicção: a necessidade de mudar o falso discurso há muito tempo propalado, de que a educação é prioridade, como insistem os governantes – muitas vezes em discursos vazios de ideias e convicção. É urgente passar a considerá-la como “princípio” no sentido *stricto* e *latu*, ou seja, no sentido de ser o início de todo processo de desenvolvimento e no sentido de moral, de valor, pois prioridades são mudadas a qualquer momento ao sabor dos interesses mais diversos, o que não acontece com os princípios, a moral, os valores. Atualmente a prioridade é o ajuste fiscal para alcançar as metas de superávit primário e atender os interesses do grande capital nacional e internacional, enquanto as políticas públicas entre elas as educacionais estão sofrendo as consequências danosas desses ajustes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; COSTA, Valeriano M. F. Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Centro de Estudos, 1998.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. OLIVEIRA, Romualdo. SANTANA, Wagner (Orgs.). Educação e Federalismo no Brasil: combate as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível: <http://unesdoc.unesco.org>

_____. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. In: OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso: 17 de janeiro de 2016.

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino Rezende. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte dos dados do Censo Escolar e da PNAD. Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas. Impresso), v. 41, 2014.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In Gentili Pablo. Pos-Neoliberalismo- As políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

_____. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós- Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995; p. 9-28.

AQUINO, Rubim Santos Leão de. História das Sociedades - Das Comunidades Primitivas Às Sociedades Medievais. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio. 1982.

ARELARO, Lisete. FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. 30ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, MG, 2007. In.: www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>. Acesso em novembro de 2012.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. A educação como política pública. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, Campinas, SP: Autores Associados, v. 56, 1997.

BORON, Atílio A. Estadolatria e teorias “estadocêntricas” (notas sobre algumas análises do Estado no capitalismo contemporâneo (Capítulo 8). Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina. Tradução: Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 22/11/13.

_____. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em www.planalto.gov.br Acesso em 20/10/13.

_____. Lei n.º 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Publicada no D.O.U de 26.12.96. Disponível em: www.planalto.gov.br Acesso em 22/11/13.

_____. Lei 11.494 de 20 de junho de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 22/03/14.

_____. 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. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 26/09/13.

_____. EC nº 53, de 20 de Dezembro de 2006. Modifica os Art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova providência ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Publicada no D.O.U. de 20 de dezembro de 2006. WWW.planalto.gov.br/cccivil Acesso em: 16/01/2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

_____. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001a, p. 22- 39.

CANO, Wilson. Wilson. Proposta para a análise e enfrentamento da crise estrutural do modelo econômico. In: Crítica Marxista, nº 38, São Paulo, 2014 –(pag 147-156).

_____. América Latina: notas sobre a crise atual. In: Economia e Sociedade, v.18, n.3(37), p.603-621, dez. 2009. www.scielo.br/pdf/v18n3a08.pdf.

CARDOSO, Mário Andrade. Uma Nova Gestão na SEDUC: Participação, Qualidade, Inclusão e Cidadania. In: COELHO, Maria do Socorro da Costa (org.). A Estrela de várias pontas: o debate inicial sobre as políticas sociais no Pará. Belém: Editora Paka Tatu, 2009.

CARNOY, Martin. Educação, Economia e Estado – base e superestrutura relações e mediações. [tradução Dagmar Zibas] 3ª Edição. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. Financiamento da educação: do FUNDEF ao FUNDEB – repercussões da política de fundos na valorização docente da Rede Estadual de Ensino do Pará – 1996 a 2009. 2012. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, [s.n.], 2012.

CARVALHO, José Murilo de. O Federalismo Brasileiro em Perspectiva Histórica. Rio de Janeiro, Mimeo, 1994.

CARVALHO, José Murilo. Os três povos da República. Revista USP, São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.usp.br/revistausp/59/09-josemurilo.pdf>. Acesso em 24/11/13.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas no Brasil de hoje (pag.11-39). FÁVERO, Osmar & SEMERARO, Giovanni. (orgs.) Democracia e Construção do Público no pensamento educacional brasileiro. Petrópolis: Vozes, 2002.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Pacto Federativo e Financiamento da educação: A função supletiva e redistributiva da União – O FNDE em destaque. Tese de doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? Educação e Sociedade, Campinas, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf>. Acesso em: 23/10/13.

EDNIR, Madza, BASSI, Marcos. Bicho de Sete Cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira. São Paulo: Ed. Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o Trabalho com Documentos de Política Educacional. In: ARAUJO, Ronaldo e RODRIGUES, Doriedson (Orgs.). A Pesquisa em Trabalho, Educação e Políticas Educacionais. Campinas: Alínea. 2012.

FARENZENA, Nalu. A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FIORI, José Luis. O Vôo da Coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003. (Ciclo e Crise pp.101-173; Crise e Incerteza pp.175-197).

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Federalismo e formação profissional: Por um sistema unitário e plural. In: Revista Retratos da Escola, Brasília, v.6, n.10, p. 211-225, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 20/01/14.

FRIGOTTO. A Educação como campo social de disputa hegemônica. Educação e a crise do capitalismo real. São Paulo: Cortez, 1995 (pag. 27-62). Educação e Formação Humana: ajuste conservador e alternativa democrática (pag. 144-205).

_____. O Enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In FAZENDA, Ivani. Metodologia da Pesquisa Educacional. São Paulo, Cortez, 1994.

GATTI, B.; BARRETO, E. S. (coord.). Professores do Brasil: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

GEMAUQUE, Rosana. M. O. Financiamento da educação: O FUNDEF na educação do estado do Pará: feitos e fetiches. São Paulo: USP, 2004, 372 f. Tese de Doutorado em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUTIERRES, D. V. G. A política de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará e suas relações com a reforma do Estado. Belém: UFPA, 2005, 251f. Dissertação de Mestrado – UFPA, Centro de Educação, Belém – PA, 2005.

_____. A municipalização do ensino no município de Altamira/PA e suas implicações para a democratização educacional. Porto Alegre: UFRGS, 2010, 367f. Tese de Doutorado – UFRGS, FAGED, Porto Alegre – RS, 2010.

_____. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE BARCARENA: implicações para a democratização educacional por meio da valorização do magistério. UFPA. Relatório de Pesquisa, 2012.

HADDAD, Sergio (Org). 1-A concepção do Banco Mundial sobre o desenvolvimento e educação. Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2008. (pag. 17-53). A educação no marco da OMC e do GATS (pag.89-123).

HARVEY, David. A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo, 2008.

_____. Condição Pós-Moderna. São Paulo: Loyola. 2005.

_____. O Enigma do Capital e as crises do capitalismo. Tradução: João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

KONDER, Leandro. Hegel, a razão quase enlouquecida. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

_____. O que é dialética. 28. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

KURZ, Robert, Os últimos combates. Petrópolis, Ed. Vozes, 1997. Capítulo “A falta de autonomia do Estado e os limites da política”, pag. 91-115).

LUKÁCS, György. História e Consciência de Classe: estudos sobre a dialética marxista. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MANACORDA, Mário A. A educação no Quinhentos e no Seiscentos. In: _____. História da Educação: da Antiguidade aos nossos dias. São Paulo: Cortez, 1989.

MARX, Karl. Contribuição à Crítica da Economia Política. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores de Educação Básica Pública. Tese de Doutorado em Educação. Campinas, SP: [s.n.], 2000.

NETTO, José Paulo. Introdução ao estudo do método de Marx. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. O Método de Marx. Série de Vídeos. Disponível em: http://www.4shared.com/dir/JVpqjLvr/O_Mtodo_em_Marx.html.

OFFE, Claus. “A Democracia Partidária Competitiva e o welfare state keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização”. IN: Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro, Biblioteca Tempo Brasileiro, 1984. (pag. 356-386).

OLIVEIRA, Romualdo e SANTANA, Wagner. Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília; UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da Educação. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Teresa (orgs). Gestão, financiamento e direito à educação. 3º ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PARÁ, Governo do. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Lei nº 5.351, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Estadual do Pará. Diário Oficial do Estado do Pará. 1986.

_____. Assembleia Legislativa do Pará. Lei Complementar Nº 07, de 25 de setembro de 1991. Belém, 1991.

_____. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Lei Nº 6.170, de 15 de dezembro de 1998. Regulamenta o Sistema Estadual de Ensino do Pará e dá outras providências. 1998. Disponível em:<http://www.cee.pa.gov.br/sites/default/files/LEI__6170_SISTEMA.pdf>. Acesso em: 14 de janeiro de 2016.

_____. Secretaria de Estado de Educação. A Educação Básica no Pará: elementos para uma política educacional democrática e de qualidade Pará todos. Vol. I. Belém: 2008.

_____. Secretaria de Estado de Educação. A Educação Básica no Pará: Elementos para uma política educacional democrática e de qualidade Pará todos. Volume II. Belém, 2008a.

_____. Secretaria de Estado de Educação. A Política de Educação Básica do Estado do Pará. Volume III. Belém, 2008b.

_____. Secretaria de Estado de Educação 1ª Conferência Estadual de Educação: diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas aprovadas. Belém, 2008c.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Protocolo SEDUC-IES. Plano Decenal de Formação Docente do Estado do Pará. 2008d. Disponível em:<www.proeg.ufpa.br/view/inicio/downloads.php?idDoc=126>. Acesso em: 14 de janeiro de 2016.

_____. Gabinete da Governadora. Lei nº 7.441, de 2 de julho de 2010. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providencias. Diário Oficial nº 31. 700. Pará, 2010.

_____. Mensagem a Assembleia Legislativa 2010. Relatório de atividades 2006 e perspectivas 2007. 2006 a. Disponível em:<http://www.sepof.pa.gov.br/sepofnovo/images/stories/pdf/Mensagem_governo/Mensagem_do_Governador-2006.pdf>. 2006a. Acesso em: 24 de janeiro de 2016.

_____. Mensagem a Assembleia Legislativa 2007. Relatório de atividades 2007 e perspectivas 2008. 2007 a. Disponível

em:<http://www.sepof.pa.gov.br/sepofnovo/images/stories/pdf/Mensagem_governo/Mensagem_da_Governadora-2010.pdf>. 2007a. Acesso em: 24 de janeiro de 2016.

_____. Mensagem a Assembleia Legislativa 2010. Relatório de atividades 2009 e perspectivas 2010. 2010 a. Disponível em:<http://www.sepof.pa.gov.br/sepofnovo/images/stories/pdf/Mensagem_governo/Mensagem_da_Governadora-2010.pdf>. 2010a. Acesso em: 30 de janeiro de 2016.

_____. Mensagem a Assembleia Legislativa 2010. Relatório de atividades 2011 e perspectivas 2012. 2011 a. Disponível em:<http://www.sepof.pa.gov.br/sepofnovo/images/stories/pdf/Mensagem_governo/Mensagem_do_Governadora-2011.pdf>. 2011a. Acesso em: 24 de janeiro de 2016.

_____. Mensagem a Assembleia Legislativa 2012. Relatório de atividades 2012 e perspectivas 2013. 2012 a. Disponível em:<http://www.sepof.pa.gov.br/sepofnovo/images/stories/pdf/Mensagem_governo/Mensagem_do_Governador-2012.pdf>. 2012a. Acesso em: 26 de janeiro de 2016.

_____. Mensagem a Assembleia Legislativa 2013. Relatório de atividades 2013 e perspectivas 2014. 2013 a. Disponível em:<http://www.sepof.pa.gov.br/sepofnovo/images/stories/pdf/Mensagem_governo/Mensagem_do_Governador-2013.pdf>. 2013a. Acesso em: 28 de janeiro de 2016.

_____. Proposta do governo sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público da educação básica da rede pública de ensino do estado do Pará e da outras providências. 26 de abril de 2010. 2010b.

_____. Proposta do governo sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público da educação básica da rede pública de ensino do estado do Pará e da outras providências. 07 de maio de 2010. 2010c.

_____. Gabinete da Governadora. Lei nº 7.442, de 2 de julho de 2010. Dispõe sobre o Plano de cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica da Rede Estadual de Ensino do Estado do Pará e dá outras providencias. Diário Oficial nº 31. 700. Pará, 2010d.

_____. Secretaria de Estado e Educação. Secretaria Adjunta de Ensino. Plano de Formação Docente do Estado do Pará. Recursos aplicados no Plano de Formação Docente no Estado do Pará 2010. Recursos aplicados pelos municípios. 2010e. Disponível em:<http://www6.seduc.pa.gov.br/planodeformacao/arquivos/recursos_PAR_FOR_PA_2010.pdf>.

_____. Conselho Estadual de Educação. Resolução nº 001 de 05 de janeiro de 2010. Dispõe sobre a regulamentação e a consolidação das normas estaduais e nacionais aplicáveis à Educação Básica no Sistema Estadual de Ensino do Pará. 2010f.

_____. Secretaria de Estado e Administração. Gabinete do Secretário. Ofício nº 0638/2011. 2011.

_____. Secretaria Especial de Promoção Social. Secretaria de Estado de Educação. PCCR dos profissionais da educação básica da rede pública do estado do Pará. Lei 7.442, de 02/07/2010. Perguntas e respostas. 2011a.

_____. Diário oficial. Segunda-feira, 12 de setembro de 2011. Nº 31.996. Decreto Nº 189, de 9 de setembro de 2011. Regulamenta, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, o enquadramento dos Profissionais da Educação Básica de que trata a Lei nº. 7.442, de 2 de julho de 2010, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica da Rede Pública de Ensino do Estado do Pará, e dá outras providências. 2011b.

_____. Nota técnica do governo do estado do Pará destaque das alterações relevantes do estudo sobre a lei nº 7.442/2010. 2011c.

_____. Secretaria Especial de Promoção Social. Secretaria de Estado de Educação. Secretaria Adjunta de Gestão Coordenadoria de Recursos Humanos. Quadro Salarial do Magistério no Pará. Publicado em: 26/03/2012. Disponível em: http://www.agenciapara.com.br/sgn.net/anexos/QUADRO_SALARIAL_DO_MAGIST%C3%89RIO.pdf>. Acesso em: 27 de março de 2012.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Portaria 36/2012-GAB/SIND. Número de publicação: 367385. Belém, 12 de abril de 2012. Imprensa Oficial do Estado. Caderno 3. Publicado em 18 de abril de 2012a.

PERONI, Vera. Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos de 1990. São Paulo: Xamã, 2013.

PINTO, José Marcelino de R. A política recente de fundos para o funcionamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. In: Educação e Sociedade, Campinas, v 28, n 100-Número Especial, p.877-897, 2007.

_____. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. Pinto, J.M; Souza Silvana A. (organizadores). Para onde vai o dinheiro. Caminhos e descaminhos do financiamento da educação. São Paulo: Xamã, 2014. (pag. 147-167).

_____. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE). Editora: Maria Beatriz Luce – Porto Alegre: ANPAE, v. 22, nº 2. p. 197-227. Jul/dez, 2006.

PRADO, Sérgio (2003). “Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira”. In REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício A. de. (orgs). Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.

PRZEWORSKI, Adam. “O Estado e o Cidadão”. IN: BRESSER PEREIRA, WILHEIM E SOLA, Sociedade e estado em transformação. São Paulo, Ed. Unesp-Enap, 2001.

SAMPAIO JR. Plinio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. In: Serviço Soc. e Soc. São Paulo, nº 112, p. 672-688. Out/dez-2012.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. (Orgs). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Celina. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. BIB, São Paulo, nº 65, 1º semestre de 2008, pp. 27-48.

SOUZA, Michele Borges de. Política de valorização dos profissionais da educação básica na rede estadual de ensino do Pará. Dissertação de Mestrado. Ufpa. 2012.

SOUZA, Orlando Nobre Bezerra de. Plano Estadual de Educação: Rumos e Rumores. In: COELHO, Maria do Socorro da Costa (org.). A Estrela de várias pontas: o debate inicial sobre as políticas sociais no Pará. Belém: Editora Paka Tatu, 2009.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução ao Método Dialético na pesquisa em ciências sociais. Documento preliminar de Trabalho. Programa de Pós-Graduação em Educação: UFRGS, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISA EM GESTÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (GEFIN). Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas.- o caso do Estado do Pará . Relatório parcial de pesquisa. Belém: UFPA, 2010.

VERGOLINO, J. R.; NUNES NETO, A. P.; BARROS, M. A. B. Crescimento econômico regional no Brasil: educação como fator de convergência, 1970/96. Economia, Curitiba, v. 30, n. 2, p. 79-103, 2004.

_____. Federalismo E Autonomia Fiscal dos Governos Estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). Texto para discussão 1908. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2013

XIMENES, Salomão Barros. A execução orçamentária da educação no primeiro mandato do governo Lula e suas perspectivas. In: Financiamento da Educação no governo Lula: insumos para o debate. Campanha Nacional pelo Direito à Educação, p.8-32, 2009.