UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

JOSENILDA APARECIDA RIBAS BUENO

EDUCAÇÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO SOBRE O ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA/PR

PONTA GROSSA
2017

JOSENILDA APARECIDA RIBAS BUENO

EDUCAÇÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO SOBRE O ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA/PR

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa, Área de Cidadania e Políticas Públicas.

Orientadora: Profª Dra. Lucia Cortes da Costa

Coorientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha

PONTA GROSSA
2017

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG

Bueno, Josenilda Aparecida Ribas
B928 Educação pública e desenvolvimento: um estudo sobre o ensino fundamental público no Município de Ponta Grossa/PR / Josenilda Aparecida Ribas Bueno. Ponta Grossa, 2017.
168 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.
Orientadora: Profa. Dra. Lucia Cortes da Costa.
Coorientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha.

1. Educação Pública. 2. Ensino fundamental público de Ponta Grossa/PR. 3. Desenvolvimento. 4. Estado de bem-estar social. I. Costa, Lucia Cortes. II. Cunha, Luiz Alexandre Gonçalves. III. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. IV. T.

CDD: 370.193.4

TERMO DE APROVAÇÃO

JOSENILDA APARECIDA RIBAS BUENO

EDUCAÇÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO SOBRE O ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA/PR

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 28 de março de 2017.

Assinatura pelos Membros da Banca:

Dra. Lucia Cortes da Costa - (UEPG) – Presidente

Dra. Maria Antonia de Souza – (UFIUTI)

Dra. Augusta Pelinski Rauher – (UEPG)

Dra. Reidy Rolim de Moura – (UEPG) - Suplente

Dedico este trabalho a todos aqueles que por falta de oportunidades não puderam realizar seus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Alcançar algo que se almeja é apenas mais um passo no nosso processo constante de construção e reconstrução de nós mesmos. Cada desafio superado tem, portanto, um significado especial e, que neste caso, vem acompanhado de muita alegria e gratidão.

Agradeço primeiramente a Deus pela oportunidade de chegar até aqui, pela possibilidade de ter vivenciado a experiência tão engrandecedora que é cursar um mestrado.

Carinhosamente à minha mãe Zeni, grande incentivadora das minhas buscas pessoais e profissionais, sempre acreditando, me animando e apoiando nos momentos mais difíceis.

Ao meu pai Jorge, homem simples e honesto que me ensinou os valores que carrego comigo.

Aos meus irmãos queridos, Josielcio e Josiele, torcedores das minhas realizações.

À Crisna Muller, colega de mestrado que se tornou uma grande amiga e com quem compartilhei as alegrias e angústias durante a caminhada acadêmica.

A todos os demais amigos que sempre estiveram comigo alegrando a trajetória do mestrado nos momentos possíveis. Os amigos são essenciais para tornar a vida menos séria e mais feliz.

Muito especiais aos professores:

Minha orientadora, a professora Lúcia Cortes da Costa, pela orientação segura e competente. Obrigada pela disposição, paciência e pelos valiosos ensinamentos.

Ao professor Luiz Alexandre Cunha, pelo apoio e atenção de sempre.

À professora Augusta, por seu apoio desde os tempos da graduação. Obrigada pela disposição em ajudar e pelas palavras de incentivo.

À professora Maria Antonia de Souza, pelas preciosas contribuições na banca de qualificação.

Aos demais professores do Programa de graduação em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG e a todos os professores que participaram de minha formação desde a pré-escola. Sem o trabalho deles eu não teria chegado até aqui.

Por fim agradeço à CAPES, pelos subsídios que possibilitaram a realização do mestrado.

É proibido chorar sem aprender,
Levantar-se um dia sem saber o que fazer
Ter medo de suas lembranças.
É proibido não rir dos problemas
Não lutar pelo que se quer,
Abandonar tudo por medo,
Não transformar sonhos em realidade [...].

Pablo Neruda

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo discutir a relação entre a educação pública e o desenvolvimento, analisando a relação entre a política pública de educação e a desigualdade social. Para tanto, delimitou-se como campo de análise o ensino fundamental público no município de Ponta Grossa/PR, no período de 1991 a 2015. A justificativa para a escolha de Ponta Grossa/PR se deve ao fato de que apesar de o município representar o maior polo de oferta educacional da região dos Campos Gerais seu IDEB tem se apresentado, principalmente nos anos iniciais do ensino fundamental, inferior aos de outros municípios de porte semelhante, tais como Cascavel, Londrina e Maringá. A delimitação temporal se deve à promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual possibilitou novos caminhos para a política educacional brasileira. Destarte, guiando-se pela concepção social-desenvolvimentista que permeia este trabalho e pelos pressupostos do Estado de bem-estar social, buscamos descrever e discutir a oferta do ensino fundamental público de Ponta Grossa/PR em seus principais aspectos, bem como a importância dos investimentos educacionais para o desenvolvimento do município. A abordagem metodológica está fundamentada na pesquisa qualitativa e o procedimento adotado na coleta de dados foi a combinação ente pesquisa bibliográfica e documental. Quanto à estrutura, o trabalho conta com cinco capítulos; o primeiro e segundo buscam analisar o desenvolvimento sob a perspectiva do Estado de bem-estar social, bem como a relação entre educação pública e desenvolvimento; o terceiro capítulo tem por escopo tratar das principais mudanças na política educacional após a Constituição de 1988; o quarto capítulo apresenta alguns dos principais aspectos da oferta do ensino fundamental em Ponta Grossa/PR e; por fim o quinto capítulo busca analisar a evolução do perfil educacional dos trabalhadores do município, avaliando possíveis efeitos da educação sobre os salários dos trabalhadores no período. Entre os principais resultados a pesquisa evidenciou uma substancial mudança no perfil educacional da mão de obra no município o que, em parte, parece ter contribuído para os incrementos na renda dos trabalhadores no período analisado. Os dados encontrados também ofereceram subsídios para que se pudessem identificar alguns aspectos do ensino fundamental público de Ponta Grossa/PR.

Palavras-chave: Educação Pública. Ensino fundamental público de Ponta Grossa/PR. Desenvolvimento. Estado de bem-estar social.

ABSTRACT

This research aims to discuss the relationship between public education and development, analyzing the relationship between public education policy and social inequality. For this purpose, public primary education in the municipality of Ponta Grossa/PR, from 1991 to 2015, was delimited as a field of analysis. The justification for the choice of Ponta Grossa/PR is due to the fact that although the municipality represents the largest source of education in the Campos Gerais region, its IDEB has been lower, especially in the initial years of elementary education, than in other municipalities of similar size, such as Cascavel, Londrina and Maringá. The temporal delimitation is due to the promulgation of the Federal Constitution of 1988, which made possible new paths for the Brazilian educational policy. Thus, guided by the social-developmental conception that permeates this work and by the assumptions of the welfare state, we seek to describe and discuss the offer of public elementary education in Ponta Grossa/PR in its main aspects, as well as the importance of Educational investments for the development of the municipality. The methodological approach is based on qualitative research and the procedure adopted in data collection was the combination of bibliographical and documentary research. As for the structure, the work has five chapters; The first and second seek to analyze development from the perspective of the welfare state, as well as the relationship between public education and development; The third chapter is about addressing the main changes in educational policy after the 1988 Constitution; The fourth chapter presents some of the main aspects of the offer of elementary education in Ponta Grossa/PR and; Finally, the fifth chapter seeks to analyze the evolution of the educational profile of municipal workers, evaluating possible effects of education on the salaries of workers in the period. Among the main results, the research evidenced a substantial change in the educational profile of the workforce in the municipality, which in part seems to have contributed to the increases in workers' income in the analyzed period. The data also provided subsidies so that some aspects of Ponta Grossa public primary education could be identified

Keywords: Public Education. Public primary education of Ponta Grossa/PR. Development. State of social welfare.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Efeitos multiplicadores do investimento nas áreas sociais e outras áreas selecionadas no PIB – 2006..... 45
GRÁFICO 2 – Variação do Gini em relação ao índice inicial, após as simulações – 2006..... 47
GRÁFICO 3 – Participação relativa dos gastos por esfera de governo (1995-2005)..... 80
GRÁFICO 4 – Evolução IDHM educação, IDHM longevidade e IDHM renda do município de Ponta Grossa – PR (1991 - 2010)..... 97
GRÁFICO 5 – Percentual de renda apropriada pelos 20% mais ricos e pelos 80% mais pobres em Ponta Grossa/PR (1991-2010)..... 99
GRÁFICO 6 – Distorção idade-série no ensino fundamental em Ponta Grossa/PR por rede (2006 a 2015)..... 110
GRÁFICO 7 – Taxa de reprovação no ensino fundamental em Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante (em porcentagem)..... 111
GRÁFICO 8 – Componentes do IDEB de Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante de 2005 a 2015 (anos iniciais do ensino fundamental)..... 119
GRÁFICO 9 – Componentes do IDEB de Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante de 2005 a 2015 (anos finais do ensino fundamental)..... 120
GRÁFICO 10 – Indicador de nível socioeconômico (INSE) dos alunos das escolas de ensino fundamental da rede pública de Ponta Grossa/PR em 2014..... 125
GRÁFICO 11 – Percentual de indivíduos com até 14 anos de idade pobres ou extremamente pobres e vulneráveis à pobreza em Ponta Grossa/PR (1991-2010)..... 127
GRÁFICO 12 – Investimento educacional por aluno do ensino fundamental em Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante (em reais)..... 136
GRÁFICO 13 – Evolução do nível de instrução da mão de obra empregada em Ponta Grossa/PR de 1991 a 2015..... 138
GRÁFICO 14 – Instrução da mão de obra empregada em Ponta Grossa/PR por sexo do trabalhador (1991-2015)..... 142
GRÁFICO 15 – Remuneração da mão de obra total empregada em Ponta Grossa/PR nos anos 1991 e 2015 (em salários mínimos)..... 144
GRÁFICO 16 – Remuneração da mão de obra total empregada em Ponta Grossa/PR nos anos 1991 e 2015 (em reais)..... 146
GRÁFICO 17 – Remuneração da mão de obra empregada em Ponta Grossa/PR em 2015 por sexo do trabalhador (em reais) 150

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 –	MDE x PEC 55 - Simulação 2010 a 2016.....	65
TABELA 2 –	MDE x PEC 55 - Projeção 2016 a 2025	66
TABELA 3 –	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Ponta Grossa/PR e seus componentes (1991-2010).....	96
TABELA 4 –	Evolução das matrículas no ensino fundamental regular na rede pública e privada em Ponta Grossa/PR no período de 2002 a 2015.....	104
TABELA 5 –	População economicamente ativa (PEA) de 10 a 14 anos de idade.....	113
TABELA 6 –	Percentual investido em educação relativamente a outras áreas em Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante ente 2008 e 2015 (em porcentagem).....	134
TABELA 7 –	Percentual investido em ensino fundamental em relação ao total com educação em Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante entre 2008 e 2015 (em porcentagem).....	135
TABELA 8 –	Remuneração média de empregos formais em dezembro de 2015 em Ponta Grossa/PR por faixa etária (em reais)....	147
TABELA 9 –	Remuneração média de empregos formais em dezembro de 2015 em Ponta Grossa/PR por setor (em reais).....	148

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 –	Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo – 2010.....	83
QUADRO 2 –	Escala de implantação financeira do FUNDEB.....	90
QUADRO 3 –	Critérios de consideração dos alunos na distribuição dos recursos do FUNDEB.....	90
QUADRO 4 –	Histórico da DRU – 1994 – 2016.....	93
QUADRO 5 –	Índice de desempenho Ipardes (IPDM)* de Ponta Grossa/PR (2002-2013).....	101
QUADRO 6 –	Comparativo do Índice de desempenho Ipardes (IPDM) entre Ponta Grossa/PR e municípios paranaenses de porte semelhante para o ano de 2013.....	101
QUADRO 7 –	Evolução dos estabelecimentos de ensino fundamental privado em Ponta Grossa/PR no período de 2007 a 2014.....	105
QUADRO 8 –	Taxa de frequência líquida ao ensino fundamental em Ponta Grossa/PR (1991-2010).....	107
QUADRO 9 –	Percentual da população de 15 a 17anos com ensino fundamental completo (1991-2010).....	116
QUADRO 10 –	Evolução IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental de Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante (2005-2015).....	118
QUADRO 11 –	Evolução IDEB nos anos finais do ensino fundamental de Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante..	119
QUADRO 12 –	Quantitativo por tipo de benefício recebido do PBF em Ponta Grossa/PR em novembro de 2016.....	131

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica

CF/67 – Constituição Federal Brasileira de 1967

CF/88 – Constituição Federal Brasileira de 1988

DRE – Desvinculação de Receitas do Estado

DRM – Desvinculação de Receitas do Município

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FIES – Fundo de Financiamento Estudantil

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPM – Fundo de Participação dos Estados

FPE – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização do Magistério

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

ITCMD – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação

ITR – Imposto sobre propriedade territorial rural

LDBN/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

PBF – Programa Bolsa Família

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PME – Plano Municipal de Educação

PNB – Produto Nacional Bruto

PNE – Plano Nacional de Educação

ProUni – Programa Universidade para Todos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 14
CAPÍTULO 1 – O DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL..... 20
1.1. Estado de bem-estar social: origem e fundamentos..... 20
1.1.2. O Estado de bem-estar social no Brasil..... 23
1.2. O Estado de bem-estar social e o desenvolvimento..... 25
1.2.1. O suposto *trade-off* entre desenvolvimento e redistribuição..... 30
1.2.2. É do social-desenvolvimentismo que estamos falando..... 33
1.2.3. E nós, em que passo estamos com o nosso desenvolvimento?.... 36
CAPÍTULO 2 – EDUCAÇÃO, UM MEIO E UM FIM DO DESENVOLVIMENTO..... 43
2.1. Da conexão entre educação e desenvolvimento..... 43
2.2. A sinergia entre a educação e as demais políticas sociais: contribuições para o desenvolvimento..... 48
2.3. A educação pública e a igualdade de oportunidades..... 50
2.4. E a nossa educação pública como vai?..... 57
2.4.1. A retomada do discurso da austeridade..... 60
2.5. A mercantilização da educação: subsídios ao não desenvolvimento..... 68
CAPÍTULO 3 – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A EDUCAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS RELEVANTES..... 72
3.1. A Constituição de 1988 e os novos rumos para a educação pública..... 74
3.2. O Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP) e suas contribuições para a educação pública..... 76
3.3. Gestão financeira descentralizada..... 79
3.4. O financiamento da educação..... 82
3.4.1. Dos gastos vinculados..... 85
3.4.2. Do FUNDEF ao FUNDEB: mudanças e avanços..... 86
3.4.2.1. Origem dos recursos e o mecanismo de repasse para os municípios..... 89
3.4.3. A Desvinculação de Receitas da União (DRU)..... 92
CAPÍTULO 4 – O ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA/PR..... 95
4.1. Contextualizando o município de Ponta Grossa/PR..... 95
4.2. Cobertura do ensino fundamental público em Ponta Grossa/PR 102
4.3. Matrículas e condições de oferta na rede pública..... 103
4.4. Indicadores educacionais..... 106
4.4.1. Frequência escolar..... 107
4.4.2. Distorção idade-série..... 108
4.4.3. Taxa de reprovação no ensino fundamental..... 110
4.4.4. Conclusão no ensino fundamental em Ponta Grossa/PR..... 115
4.4.5. Resultados educacionais qualitativos..... 117
4.5. Indicadores socioeconômicos..... 122
4.5.1. O Programa Bolsa Família e suas contribuições para a universalização da educação básica..... 128
4.5.2. Escolaridade dos pais..... 132

4.6. Investimento público em ensino fundamental..... 133
CAPÍTULO 5 – POSSÍVEIS EFEITOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO MUNICIPIO DE PONTA GROSSA/PR..... 137
5.1. Transformações no perfil educacional dos trabalhadores..... 137
5.1.1. Perfil educacional e gênero..... 141
5.2. Remuneração da mão de obra empregada: aspectos gerais..... 144
5.3. Prêmios educacionais..... 147
5.4. Mercado de trabalho e gênero..... 149
CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 155
REFERÊNCIAS..... 160

.

INTRODUÇÃO

Não são novas as discussões acerca do desenvolvimento. É um tanto recente, porém a forma de compreendê-lo enquanto um fenômeno mais completo e mais complexo do que simples transformações econômicas, ideia prevalecente até o início do século XX.

Falamos de um tema que nunca deixou de figurar nos principais debates políticos, econômicos e sociais, nas sociedades de todo mundo, sobretudo nas que se intitulam democráticas. Sendo o desenvolvimento um objetivo desejável em todas as modernas sociedades, dá-se a ele um destaque central na agenda pública, ou seja, na tomada das decisões políticas e econômicas.

Comparativamente à teoria econômica tradicional – a qual não estabelece distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico –, podemos perceber novas e importantes propostas de compreensão e análise do desenvolvimento econômico que vêm surgindo de algumas décadas para cá.

Com o passar do tempo (e das experiências), os modelos que tinham o crescimento econômico e o desenvolvimento econômico como sinônimo – sem dedicar atenção ao bem-estar, à desigualdade, à pobreza, etc. – foram perdendo espaço para novas formas de compreender o processo.

É o que verificamos, desde Schumpeter[1], no início do século XX, a quem se atribui a primeira iniciativa de distinguir crescimento econômico de desenvolvimento econômico – ainda que com uma visão bastante econômica do processo –, e posteriormente (1960), com Michal Kalecki[2] e Dudley Seers[3], que defendiam que o conceito de desenvolvimento deve incluir a igualdade, a equidade[4] e a solidariedade, o que a propósito vem sendo defendido até os dias atuais, por diversos autores (SACHS, 2008).

---

[1]Joseph Alois Schumpeter é considerado um dos economistas mais importantes da história, sobretudo por suas contribuições na teoria do crescimento econômico, democracia, estratégias empresarias e história econômica. O economista austríaco foi um dos primeiros a considerar as inovações tecnológicas como motor do desenvolvimento capitalista (MOTA, 2016).

[2]Michal Kalecki é responsável por importantes contribuições para a economia do desenvolvimento, que o colocam entre os pioneiros nesta área (LÓPEZ; PUCHET; ASSOUS, 2009).

[3]Dudley Seers, economista estudioso do desenvolvimento econômico, preocupado com o desenvolvimento social.

[4]A equidade, em termos operacionais, pressupõe tratamento desigual aos desiguais, fazendo com que as regras do jogo favoreçam os participantes mais fracos (SACHS, 2008).

Notamos que a compreensão do desenvolvimento caminha no sentido de uma maior amplitude e complexidade. Ainda que concepções de desenvolvimento relacionadas à teoria econômica tradicional não tenham deixado de existir, não há dúvidas de que perderam a primazia do início do século XX.

Com essa evolução e com a consequente ampliação do conceito de desenvolvimento, entendendo-o como um processo distinto e que se sobrepõe ao simples crescimento econômico, abriram-se novos rumos para sua investigação, tornando-a mais complexa, multidisciplinar e integral. A superação da dimensão econômica como única ou a mais importante, mostrou que havia novos elementos a serem considerados no processo, de forma que sua análise, atualmente, ultrapassa o campo da economia, se estendendo à sociologia, antropologia, história, educação, entre outras ciências.

Essa evolução tem nos permitido entender o desenvolvimento econômico, não mais como sinônimo do crescimento econômico, como defendia Adam Smith[5] e seus seguidores, mas como um processo histórico complexo, que depende tanto dos fatores econômicos, quanto de elementos relacionados às condições de vida das pessoas.

Despertou-se para o fato de que não se consegue desenvolvimento econômico sem considerar fatores como a melhoria na distribuição de renda, ampliação da produção e, sobretudo a garantia de acesso a serviços públicos de qualidade, em especial aqueles que mantêm os níveis de vida e têm reflexo nos indicadores sociais (RAIHER; LIMA, 2014). Afinal para que serve um modelo de desenvolvimento que não implique melhorias nas condições de vida das pessoas?

O desenvolvimento deve ser democrático, sustentado e inclusivo, principalmente em uma sociedade como a brasileira, tão marcada por desigualdades de toda sorte – de renda, sociais, regionais, raciais, de gênero, salariais, educacionais, e tantas outras mais. Desigualdades cuja erradicação não é apenas coisa desejável, ou que possa ser reservada a um futuro distante, mas condição necessária para uma sociedade mais justa e igualitária, capaz de incluir a todos os seus cidadãos.

Se o desenvolvimento corresponde ao processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, não há como alcança-lo sem atuar sobre as

[5] Em sua obra “A Riqueza das Nações” (1776).

diversas situações que podem estar associadas à ausência ou à limitação dessas liberdades, tais como a pobreza econômica e a carência de serviços públicos e assistência social (SEN, 2000).

Destarte, a presente dissertação tem como eixo central a concepção social-desenvolvimentista[6], uma concepção que coloca a dimensão social em posição central na estratégia de desenvolvimento. Trata-se de uma concepção que se orienta pelos princípios do Estado de bem-estar social, baseando-se, portanto nos princípios de igualdade e de universalização dos direitos. Nessa concepção, o Estado, e as políticas sociais por ele promovidas, são considerados elementos essenciais ao desenvolvimento.

Sob a ótica social-desenvolvimentista aqui considerada, o desenvolvimento resultará da articulação entre crescimento e políticas sociais, divergindo, portanto das concepções de cunho liberal que veem os gastos sociais inerentes ao Estado do bem-estar como prejudiciais e incompatíveis com o desenvolvimento econômico. No social-desenvolvimentismo os gastos sociais (que aqui serão chamados de investimentos sociais) são considerados essenciais tanto para o crescimento, quanto para a distribuição de renda (KERSTENETZKY, 2012).

Argumenta-se que a desigualdade não é, em nenhuma de suas dimensões, um fenômeno natural e inevitável, mas que pode ser combatida com a adoção de ações públicas e políticas adequadas. Uma das formas de se fazer isso é oferecendo serviços públicos de qualidade e de forma universal à população, entre os quais educação.

Oportunidades sociais como a educação, ajudam a promover a capacidade geral de uma pessoa, melhoram sua condição de agente e contribuem para o enfrentamento de privações (SEN, 2000), fazendo frente às grandes desigualdades que insistem em fazer parte da realidade brasileira.

Assim, a hipótese-guia formulada como proposta de investigação nesta dissertação é que a educação pública, quando disseminada com qualidade, desempenha papel fundamental para a condução de uma economia ao desenvolvimento e para transformação social (CASTRO, 2012). Acredita-se que a maior igualdade de oportunidades propiciada por uma educação pública de

[6] São expoentes dessa concepção Kerstenetzky (2011a; 2011b, 2012), Biancarelli e Fagnani (2013), entre outros.

qualidade é capaz de impactar simultaneamente o crescimento econômico e a redução de desigualdades.

Para a realização desta análise, delimitou-se como campo de análise o ensino fundamental público no município de Ponta Grossa/PR, no período de 1991 a 2015. A escolha da localidade se deu primeiramente em função do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) apresentado pelo município na última avaliação do Inep em 2015. Apesar de Ponta Grossa representar o maior polo de oferta educacional da região dos Campos Gerais[7], seu IDEB, principalmente nos anos iniciais, se mostrou significativamente inferior aos de outros municípios de porte semelhante como Cascavel, Londrina e Maringá.

A escolha do recorte temporal (1991 – 2015) se deve à promulgação da Constituição Federal em 1988, um marco significativo para a expansão das políticas sociais, entre as quais se insere a educação. Desde então importantes alterações ocorreram na política pública educacional, em diversos aspectos, tais como cobertura, gestão, financiamento, etc.

Assim, se constitui objetivo geral dessa pesquisa analisar a relação entre a educação pública e o desenvolvimento, discutindo possíveis efeitos da política social de educação sobre a desigualdade social.

Como objetivos específicos foram elencados os seguintes propósitos: 1) analisar o desenvolvimento sob a perspectiva do Estado de bem-estar social, bem como a relação entre educação pública e desenvolvimento; 2) apresentar as principais mudanças na política de educação após a promulgação da Constituição de 1988, principalmente no que tange sua gestão e financiamento; 3) realizar uma análise do ensino fundamental em Ponta Grossa/PR, no período de 1991 a 2015, apresentando alguns dos principais aspectos da sua oferta no município; 4) analisar a evolução do perfil educacional dos trabalhadores de Ponta Grossa/PR, buscando identificar possíveis efeitos da educação sobre os salários dos mesmos.

No que se refere ao método e a forma de abordagem, adotou-se a metodologia qualitativa. Esta abordagem leva em conta a compreensão, a inteligibilidade dos fenômenos sociais e o significado e a intencionalidade que lhe

[7] Fazem parte da região dos Campos Gerais os seguintes municípios: Arapoti, Balsa Nova, Campo Largo, Campo do Tenente, Cândido de Abreu, Carambeí, Castro, Imbaú, Imbituva, Ipiranga, Ivaí, Jaguariaíva, Lapa, Palmeira, Piraí do Sul, Ortigueira, Ponta Grossa, Porto Amazonas, Reserva, Rio Negro, Telêmaco Borba, Teixeira Soares, Tibagi, São João do Triunfo, São José da Boa Vista, Sengés, Ventania.

atribuem os atores (MINAYO et al., 2005). As pesquisas qualitativas caracterizam-se, em princípio, por interpretar aspectos mais profundos relacionados ao comportamento humano, fornecendo informações mais detalhadas sobre as investigações (MARCONI; LAKATOS, 2011).

Quanto ao objetivo, a pesquisa se define como descritiva. Segundo Triviños (1987), a maioria dos estudos realizados no campo da educação é de natureza descritiva. Isso se deve ao desejo de conhecer a comunidade estudada, seus traços característicos, seus problemas, suas escolas, seus valores, etc. O estudo descritivo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade, não ficando, porém na simples na coleta, ordenação, classificação dos dados, mas buscando estabelecer relações entre variáveis.

Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados, adotou-se a combinação entre pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, engloba a bibliografia pública referente ao tema de estudo, tais como livros, artigos, boletins, jornais, revistas, livros, trabalhos acadêmicos, pesquisas, etc. Mais do que a mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre determinado assunto, a bibliografia pertinente propicia o exame de um tema por novos enfoques ou abordagens, possibilitando conclusões inovadoras (MARCONI; LAKATOS, 2003). Sua principal vantagem é permitir ao investigador ampliar a cobertura de fenômenos, algo particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço (GIL, 2008).

A pesquisa documental, por sua vez, conta com materiais que não ainda receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Os documentos podem ser: de primeira mão, isto é, que não tenham recebido nenhum tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, contratos, gravações etc.; ou de segunda mão, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc. (GIL, 2008).

No primeiro capítulo, intitulado *O desenvolvimento no contexto do estado de bem-estar social,* buscou-se relacionar os principais elementos do Estado de bem-estar social (universalidade, equidade e igualdade de direitos) ao desenvolvimento socioeconômico, este visto em sua perspectiva mais ampla, ou seja, como fenômeno capaz de melhorar as condições de vida da população. Como referencial

teórico utilizaram-se contribuições de Sen (2000), Kerstenetzky (2011a; 2011b, 2012), Pereira (2000; 2008; 2009), Sachs (2008), Hayek (1985), Friedman (1980), Carvalho (2010), Castro (2012), Piketty (2014), Biancarelli e Fagnani (2013), entre outros autores.

No segundo capítulo **–** *Educação, um meio e um fim do desenvolvimento* **–** buscou-se demonstrar de que forma se dá a relação entre educação pública e desenvolvimento, ou seja, de que forma o investimento público em educação pública pode contribuir para promover o desenvolvimento e a redução de desigualdades. Merecem destaque como referenciais para essa abordagem: Rawls (1997; 2003), Castro (2009), Lavinas (2013), Kliksberg (2014) e Costa (2015).

O terceiro capítulo intitulado *A Constituição Federal de 1988 e a educação pública: aspectos relevantes* **–** apresenta as principais mudanças na política de educação após a promulgação da Constituição, principalmente no que refere à sua gestão e financiamento. São tratados nesse capítulo: a vinculação percentual de gastos públicos; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), atualmente transformado no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização do Magistério (FUNDEB) e; a Desvinculação de Receitas da União (DRU).

O quarto capítulo – *A ensino fundamental no município de Ponta Grossa/PR* – comporta a contextualização do município e um panorama descritivo de seu ensino fundamental público: seus indicadores educacionais, a qualidade dos serviços ofertados, matrículas, rendimento escolar e investimento em educação. O capítulo tem por escopo caracterizar a oferta do ensino fundamental no município, sua cobertura e a qualidade do serviço educacional nesse nível e ensino.

O quinto e último capítulo – *Possíveis efeitos da política educacional no município de Ponta Grossa/PR* – tem como escopo analisar os principais efeitos da política educacional no município: as transformações ocorridas no perfil educacional dos trabalhadores; os efeitos da elevação da escolaridade sobre a renda dos trabalhadores.

Ao final do trabalho apresentam-se as conclusões obtidas após o processo de descrição e análise dos dados, no intento de contribuir com a discussão frente às políticas que, balizadas pela busca da igualdade, da justiça e da equidade, objetivam melhorar a qualidade do ensino público no país.

CAPÍTULO 1 – O DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

> "Um país que já não é mais o que era, mas ainda não chegou ao que gostaria de ser" (OSORIO; SOARES; SOUZA, 2010, p. 26).

Este capítulo tem por escopo discutir o desenvolvimento como sendo um projeto que deve ser orientado pelos princípios do Estado de bem-estar social, baseando-se, portanto na equidade, igualdade e universalização de direitos, sem dissociar a dimensão social e a democracia do desenvolvimento, mas considerando-os elementos essenciais nessa construção.

Em contraposição aos argumentos neoliberais e da terceira via de que a crise está no Estado e que por isso devem-se racionalizar os recursos e diminuir os "gastos" estatais com políticas sociais, busca-se justamente apresentar as vantagens do fortalecimento do Estado e da responsabilidade pública sobre o bem-estar social e do investimento em políticas sociais.

1.1. Estado de bem-estar social: origem e fundamentos

O Estado de bem-estar social é uma concepção teórica assentada na associação entre crescimento econômico, pleno emprego e distribuição de renda. Sua origem está diretamente atrelada à grande depressão de 1929 e seus efeitos tanto inflacionários, como de desemprego. Os profundos abalos sofridos pelas economias capitalistas nesse período evidenciaram a emergência de um novo tipo de estado, uma nova forma de organização capaz de conduzir adequadamente as relações sociais de produção capitalistas, coisa que as políticas econômicas de cunho liberal, predominantes até então, não se mostraram capazes de fazer (LEAL, 1990).

Historicamente, o Estado de bem-estar surge com o capitalismo industrial. Embora em fase anterior fossem conhecidas algumas políticas para os pobres, estas se articulavam apenas à manutenção da ordem pública e de administração do trabalho, não tinham como propósito a garantia do bem-estar e retiravam de seus beneficiários direitos de cidadania política (KERSTENETZKY, 2011a).

Foi a partir do aumento das demandas sociais, ao qual precisava responder, inclusive para sua própria sobrevivência, que o Estado teve de se tornar interventor.

Era preciso sustentar o emprego e oferecer melhores condições de vida aos trabalhadores. Para isso o Estado teve de assumir novas funções, passando não apenas a regular com mais intensidade a economia e a sociedade, como também a empreender ações sociais, prestar serviços e até mesmo exercer atividades empresariais (PEREIRA, 2008).

Foi assim, que a defesa da retirada da regulamentação econômica, em voga até então, deu lugar à retomada de uma maior intervenção do Estado nas economias capitalistas. O Estado – instância que até então atuava apenas garantindo a defesa da propriedade e da liberdade individual – passou a ser o responsável por orientar as relações econômicas, no sentido de garantir o atendimento dos objetivos de crescimento sustentado e desenvolvimento econômico, assumindo maiores atribuições, e evidentemente, maiores despesas.

Pelo menos por três décadas o Estado de bem-estar tornou possível alcançar metas de pleno emprego e manter a segurança material, por meio de uma política de bem-estar social (LEAL, 1990). Contrariando a tese liberal, defensora da liberdade negativa da ordem catalítica[8] de mercado, para a qual a intervenção estatal ampliada e o investimento em políticas sociais eram gastos prejudiciais à economia, o caminho para a retomada do crescimento sustentável na economia no pós Guerra foi justamente a associação entre crescimento econômico, pleno emprego e distribuição de renda.

Distinta das formulações liberais defensoras da racionalidade do livre mercado e igualmente distinta das formulações radicais do socialismo de Estado[9], a concepção de Estado de bem-estar ou *Welfare State* (também denominado Estado providência e Estado social), teve sua origem a partir dos prognósticos de John Maynard Keynes, cuja doutrina serviu de base para a teorização e implementação inovadora "[...] da mais durável e prestigiada forma de regulação da atividade econômica que o sistema capitalista conheceu" (PEREIRA, 2008, p. 32).

---

[8] Em referência à *catalaxia*, termo utilizado por Hayek (1985) para descrever ordem espontânea produzida pelo mercado. Defendia que a democracia deveria ser limitada em favor da liberdade individual, devendo, portanto evitar-se qualquer deliberado de organização da vida social. Hayek defendia "[...] a provisão pública de um mínimo social, desde que esta não ultrapassasse o limiar da sobrevivência física, fosse altamente seletiva ou focalizada nas pessoas incapacitadas para o trabalho e não configurasse como direito do cidadão e dever do Estado, nos moldes propugnados pelo *Welfare State*" (PEREIRA, 2000, p. 88).

[9] Como esclarecem Aureliano e Draibe (1989), na tradição marxista, apenas em última instância, constitui o *Welfare State* uma resposta aos conflitos de classe e as crises do capitalismo, por isso mesmo sua história tem início apenas em fins do século XIX e com o agravamento das condições dos trabalhadores após a intensificação dos conflitos de classes.

Contrapondo a teoria econômica clássica defensora da “mão invisível” como reguladora da economia, ou seja, do mercado auto-regulado, Keynes defendia a intervenção do governo como solução tanto para o desemprego, como para manter aquecida a economia. Foram estimuladas várias medidas macroeconômicas, tais como a regulação do mercado, a formalização e controle de preços, a emissão de moedas, a imposição de condições contratuais, o investimento público, a distribuição de renda, o combate à pobreza, etc. Essas medidas, no entanto não visavam à socialização da produção, mas a socialização do consumo (PEREIRA, 2008).

Keynes, ao contrario de Hayek – seu principal opositor no debate sobre mercados e intervenção do governo –, considerava o sistema de livre mercado uma possível causa das crises econômicas e defendia a intervenção do Estado na economia. Para ele, o Estado deveria fomentar o investimento, por meio de gastos em obras públicas, o que aumentaria consequentemente o consumo e favoreceria a retomada dos investimentos. Quando retomado o crescimento econômico, o mercado se encarregaria de regular a economia. Tal intervenção não alteraria o regime de propriedade privada dos meios de produção, ao contrário, seria uma defesa do capitalismo contra as suas crises a fim de preservá-lo enquanto ordem social (COSTA, 2006).

Trata-se na realidade de uma proposta política de reestruturação do capitalismo, e como tal não deixa o crescimento econômico de figurar como de seus objetivos principais. Por outro lado, não se menospreza a relevância da redução de desigualdades para a sustentabilidade do desenvolvimento. O *Welfare State* busca compatibilizar o pleno emprego e a busca pela igualdade.

Constrói-se, a partir de então, uma nova relação entre o capitalismo e as instituições, ultrapassando o espaço da produção. Com o acordo firmado entre Estado, capital e trabalho, abre-se uma nova possibilidade de compromisso entre classes, capaz de conciliar a busca dos objetivos macroeconômicos com a satisfação de direitos, tornando possível a combinação entre capitalismo e democracia (LEAL, 1990).

Dentre as várias definições de Estado de bem-estar, podemos enxergá-lo como:

> Um conjunto articulado de políticas e instituições que expressam o reconhecimento da responsabilidade pública sobre o bem-estar social (entendido como o bem estar de indivíduos e grupos dentro da sociedade), a partir do entendimento de que este não pode ser garantido pelas

> instituições de uma economia de mercado em seu funcionamento normal (KERSTENETZKY, 2011a, p. 3).

Ou nas palavras de Santos (1987, p. 14) como:

> [...] o resultado de um compromisso, ou de um certo pacto teorizado no plano econômico por Keynes, entre o Estado, o capital e o trabalho, nos termos do qual os capitalistas renunciam a parte de sua autonomia e dos seus lucros (no curto prazo, não no médio prazo) e os trabalhadores a parte de suas reivindicações (as que respeitem à subversão da sociedade capitalista e à sua substituição pela sociedade socialista. Esta dupla renúncia é gerida pelo Estado. O Estado transforma o excedente libertado, ou seja, os recursos financeiros que lhe advêm da tributação do capital privado e dos rendimentos salariais, em capital social (SANTOS, 1987).

Esse pacto, que se assenta na ideia de compatibilidade (e até de complementaridade) entre crescimento econômico e políticas sociais, entre acumulação e legitimação, e mais amplamente, entre capitalismo e democracia (SANTOS, 1987), permitiu uma convivência mais equilibrada e menos conflituosa entre capital e trabalho. Contrariamente ao modelo liberal que o antecedeu, o modelo estatal de intervenção econômica fortaleceu e expandiu o setor público, além de implantar e gerir sistema de proteção social (PEREIRA, 2009).

1.1.2. O Estado de bem-estar Social no Brasil

Frequentemente vemos levantados questionamentos sobre a existência ou não um Estado de bem-estar no Brasil. De fato é esperada certa estranheza ao associar uma construção relacionada a pressupostos tão positivos socialmente a uma realidade tão cheia de problemas sociais como a nossa.

A razão para tal questionamento, segundo Kerstenetzky, (2011a) se deve, em grande parte, a vários aspectos do ainda insatisfatório nível de bem-estar social alcançado pela população brasileira. A autora explica que a reduzida eficácia das políticas sociais brasileiras em termos de resultados dificulta uma perspectiva muito diferente dessa. Desde o vasto mercado informal de trabalho, o alcance limitado da proteção social, os serviços sociais com cobertura aquém do desejável e qualidade insuficiente, tudo contribui para isso.

De fato a existência de um Estado de bem-estar social no Brasil, mesmo com todos os seus problemas sociais, talvez não fosse realmente possível se a literatura não nos permitisse compreender o Estado Protetor menos como a concretização de

programas sociais democratas no Pós-Guerra, e mais como um elemento estrutural das economias capitalistas contemporâneas, principalmente na harmonização de conflitos (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

Ademais, é oportuno salientar que embora atenda a alguns pressupostos que o caracteriza, o *Welfare State* não se apresenta sob uma única medida, ou modelo, em todos os lugares. Sua construção e consolidação se dão em um movimento não linear, e não há, portanto um tempo comum para sua efetivação nas diferentes regiões ocidentais. Existem diferentes padrões de Estado de bem-estar que variam em função de alguns parâmetros a serem considerados para sua classificação. Tais padrões expressam raízes e condições históricas distintas que resultam em diferentes dimensões de proteção social, tanto no que se refere às relações de inclusão/exclusão que os sistemas abrigam, quanto no que se refere a seus aspectos redistributivos, e ainda, no que se refere às suas relações com o sistema político (AURELIANO E DRAIBE, 1989).

É certo que no caso do Brasil, a ausência de uma densidade no conceito de *Welfare State*, reflete entre muitas outras coisas o perfil e as características adquiridas pelas políticas sociais (AURELIANO E DRAIBE, 1989). Mas o fato de nunca termos conseguido estruturar um Estado de bem-estar semelhante aos dos países desenvolvidos não significa que nunca tivemos um.

Importantes interpretações do *Welfare State*, destacadamente a tipologia proposta por Esping-Andersen (1991), convergem para a classificação dos modelos de proteção social em três diferentes e fundamentais regimes: o liberal/residual; o universal/redistributivo e; o meritocrático/corporativo. A diferenciação entre um e outro se dá em função de três variáveis: o grau de abrangência da cobertura dos cidadãos; o grau de participação no gasto social do Estado e; amplitude dos riscos cobertos (independente da posição no mercado de trabalho). É a combinação dessas três variáveis que expressa qual é o regime de proteção social correspondente (RIBEIRO; VALADARES; SANTOS, 2010).

Uma baixa abrangência de cobertura no financiamento de políticas sociais e cobertura reduzida de riscos indica que regime é do tipo residual/liberal. Se ao contrário, ele oferece ampla cobertura – seja na magnitude da população coberta, ou na variedade de riscos cobertos –, o regime será do tipo universal/redistributivo. Por fim, se a cobertura de riscos oferecida estiver estreitamente ligada ao mercado de trabalho, o regime será do tipo meritocrático/corporativo. Nesse último, a ação do

Estado se dá apenas complementarmente e não substitutivamente, ou seja, sua atuação é somente no sentido de corrigir distorções do mercado (RIBEIRO; VALADARES; SANTOS, 2010).

O regime meritocrático/corporativo é o que melhor caracteriza o Estado de bem-estar brasileiro, desde sua introdução em 1930 – única demarcação possível, quando se consideram as transformações mínimas necessárias nas relações entre o Estado e a economia que requer um Estado de bem-estar.

Até 1930 inexistia planejamento social. O Estado praticamente não exercia papel de agente regulador da área social, reservando o processo de provisão social para: o mercado – que atendia as preferências e demandas individuais; para a iniciativa privada não mercantil – que dava respostas tópicas aos reclamos da pobreza – e; para a polícia, que controlava repressivamente a questão social (PEREIRA, 2000).

Com a crescente industrialização iniciada em 1930 esse fato mudou. Diante da necessidade de dar resposta aos conflitos surgidos a partir da relação capital-trabalho acentuou-se a intervenção do Estado em questões de ordem social, dando início a uma nova relação entre Estado e sociedade. São, portanto as modificações do estado brasileiro e as formas de regulação social iniciadas em 1930 – sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados, de educação, saúde, integração de renda, assistência social e habitação popular – que definem a única demarcação possível para a introdução do *Welfare State* no Brasil (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

1.2. O Estado de bem-estar social e o desenvolvimento

As relações entre o *Welfare State* e o desenvolvimento costumam ser pensadas, na maioria das vezes, como problemáticas. De um lado os advogados dogmáticos do desenvolvimento econômico se constrangem em rebaixar o desenvolvimento em sua escala de prioridades. De outro, os desenvolvimentistas se constrangem diante do sacrifício de adiar planos de justiça social para um futuro quiçá remoto (KERSTENETZKY, 2011b).

Argumentam os primeiros, que um Estado do bem-estar social requer a existência prévia de desenvolvimento econômico, e só os países desenvolvidos podem, portanto desfrutá-lo. Os países em desenvolvimento que desejassem

implementá-lo se defrontariam, inevitavelmente, com um suposto *trade-off* entre crescimento e redistribuição. O objetivo do desenvolvimento estaria, portanto atrelado à escolha pública perversa entre um Estado do bem-estar ou a opção do desenvolvimento (KERSTENETZKY, 2011b).

Vê-se o desenvolvimento como um processo "feroz" obtido a custa de muito "sangue, suor e lágrimas", e que, portanto requer dureza em sua concretização. Preocupações consideradas "frouxas" devem ser negligenciadas. As tentações a que se deve resistir, ou seja, a escolha do que deve ser negligenciado, pode incluir desde as redes de proteção social, a oferta de serviços sociais e até mesmo a flexibilização de direitos políticos e civis. Coisas que devem ser providas apenas posteriormente, quando o desenvolvimento já tiver produzido frutos suficientes e *não a priore*, quando se deve focar na dureza e na disciplina (SEN, 2000).

Por essa perspectiva, a efetivação de direitos e a proteção social constituem tarefa onerosa aos cofres públicos, além de retirar recursos de atividades econômicas consideradas mais produtivas. Não se contabilizam os efeitos multiplicadores desse investimento, que inclusive, não é visto como investimento, mas apenas como gasto.

Ademais, para os teóricos dessa linha, o crescimento econômico, mesmo que em longo prazo, sempre conduzirá a algum desenvolvimento, pois aumentos na renda *per capita* implicarão sempre em melhorias para população. Há em sua base a prevalência do econômico sobre o social, ligando-a, portanto às propostas de *laissez-faire* do liberalismo econômico, que mais tarde foram revisitadas pelo neoliberalismo.

O discurso liberal, como se sabe, tem por base a racionalidade do mercado, e deposita suas críticas sobre intervencionismo estatal, que de seu ponto vista, provoca distorções na economia e limita a atuação individual. As regulamentações generalizadas e a tributação (muito excessiva segundo eles) desestimulam a oferta de fatores de produção. Ademais os gastos excessivos com as políticas sociais promovidas pelo Estado são por eles considerados, nefastos à economia.

A esse despeito são conhecidas as várias críticas endereçadas pelos liberais/neoliberais às políticas sociais promovidas pelo Estado. Este, inclusive, é um dos principais pontos de ataque ao Estado de bem-estar social por aqueles que consideram os investimentos sociais e a ampliação sem precedentes dos programas sociais os principais responsáveis pelos elevados déficits orçamentários, além é

claro da pesada estrutura burocrática característica do aparelho estatal (LEAL, 1990).

As referidas críticas às políticas sociais apoiam-se nos seguintes argumentos: (1) o excessivo gasto público em sua consecução acarreta déficit orçamentário, produzindo inflação; (2) ao cercear o livre mercado desestimulam-se os capitalistas a investir, impedindo o desenvolvimento econômico e a criação de empregos; (3) políticas redistributivas oneram a classe possuidora, além de aumentar o consumo das classes populares, prejudicando a poupança interna. Registram-se ainda outros argumentos, não diretamente centrados na questão econômica: (1) nega aos usuários oportunidades de escolhas e autonomia de decisão; (2) ineficiência em relação ao mercado; (3) incentiva a ociosidade e a dependência, promovendo o condenável paternalismo; (4) se gasta muito em troca de modestos resultados; (5) corrupção (PEREIRA, 2008).

As proposições liberais são desde sempre, terminantemente, opostas às proposições do Estado de bem-estar social. É conhecido o argumento de Hayek (1985) de que a paz, a liberdade e a justiça (sem adjetivos) são os únicos fundamentos imprescindíveis da civilização que o governo deve prover. Ao contrário do que defende a doutrina keynesiana – que o Estado deve promover ações redistributivistas com vistas a buscar igualdade entre os indivíduos –, na teoria de Hayek (1985) e dos liberais/neoliberais, é o mercado quem deve se encarregar de realizar a "justiça social" de qualquer sociedade livre. Para Hayek (1985), defensor fervoroso do livre mercado, a justiça social não passa de uma "miragem", fruto de uma proposição bastante nobre, é verdade, mas que se torna paradoxal, a partir do momento em que ameaça à liberdade individual.

No mesmo sentido caminham as formulações de Friedman (1980), cujas ideias somadas às de Hayek, tiveram grande influência na retomada das ideias liberais apresentadas sob o rótulo de neoliberalismo. Sobre a equidade Friedman (1980, p. 142) escreve: "A vida não é eqüitativa. É tentador pensar que o governo pode retificar o que a natureza produziu. Mas é importante reconhecer também o quanto nos beneficiamos com a própria iniqüidade que deploramos."

A igualdade para os liberais não significa igualdade de condições materiais. Uma vez que os homens não são iguais em talentos e capacidades não se pode querer que sejam iguais em riquezas (CUNHA, 1980). Como se vê, não há para os liberais nenhum sentido em "[...] exigir que um processo impessoal [como o

mercado] – que propicia uma maior satisfação dos desejos humanos do que qualquer organização humana intencional o poderia fazer – se conforme aos preceitos morais desenvolvidos pelos homens para orientar suas ações individuais" (HAYEK, 1985, p. 80).

Ademais, ao intervir "desnecessariamente" na vida dos indivíduos, torna-se o Estado ineficaz e ineficiente, deixando ele de se preocupar com o que realmente importa, ou seja, o crescimento econômico. Na concepção liberal, desde Adam Smith, seu mais importante teórico, qualquer distinção entre crescimento e desenvolvimento econômico[10] é quase sempre dispensável.

Como argumenta Sachs (2008), os fundamentalistas de mercado consideram o desenvolvimento um conceito redundante, desnecessário por assim dizer. Para eles, o desenvolvimento virá naturalmente, como consequência do crescimento econômico, graças ao "efeito cascata" (*trickle down effect*). Tal efeito, porém, mesmo que funcionasse seria um contrassenso, pois é no mínimo absurdo, em um mundo tão desigual, pretender que os ricos devam ficar mais ricos para que os pobres possam ficar um pouco menos pobres.

Destarte, a opção do Estado de bem-estar não parece a mais apropriada aos objetivos daqueles para os quais, o desenvolvimento está profundamente relacionado ao crescimento econômico, mais que isto, é seu principal objetivo.

Mas se para os liberais, a intervenção do Estado é prejudicial ao desenvolvimento e só faz agravar as desigualdades e a injustiça social, para os que defendem o fortalecimento do Estado, ela é indispensável para assegurar o emprego, reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento.

Como escreveu Sen (2000), se por um lado, não podemos negligenciar a importância do mecanismo de mercado no processo de desenvolvimento, que mais do que uma contribuição para o crescimento econômico, representa a liberdade de troca entre as pessoas, não podemos, por outro, prescindir do papel do custeio social, da regulamentação pública, ou da boa gestão dos negócios públicos, quando eles podem enriquecer, em vez de empobrecer a vida humana.

---

[10] Para Adam Smith crescimento econômico e desenvolvimento econômico eram conceitos sinônimos. Para ele a expansão dos mercados estava relacionada a uma redução do custo médio de produção, que aumentaria os lucros e também os empregos. Por consequência aumentar-se-ia a renda da população, conduzindo, no longo prazo, a uma redistribuição de renda entre o capital e o trabalho (MATOS; ROVELLA, 2010).

Passado meio século da Revolução Industrial na Europa era óbvio para todos que o capital havia prosperado e os lucros industriais haviam crescido. Todavia, isso não evitou que as pessoas começassem a fazer alguns questionamentos, dentre os quais: de que vale o desenvolvimento industrial, todas as inovações tecnológicas, todo esse esforço, todos esses deslocamentos populacionais, se passado meio século de crescimento da indústria a população continua tão miserável quanto antes e se tudo o que o Estado podia fazer era proibir que crianças menores de oito anos trabalhassem nas fábricas? (PIKETTY, 2014).

Argumenta Sen (2000), e não sem razão, que apesar dos significativos aumentos na expectativa de vida média das pessoas e dos benefícios trazidos pela globalização, o mundo em que vivemos ainda é o de privação, destituição e opressão extraordinárias. Há pobreza e necessidades insatisfeitas tanto em países ricos, como em países pobres. “Existem problemas novos convivendo com antigos [...]” (SEN, 2000, p. 9).

É por isso que, diferentemente da teoria econômica tradicional, Sen (2000) considera que aumento da riqueza não é o principal objetivo a ser alcançado pelos países que desejam a condição de desenvolvimento, mas apenas um meio, para alcançá-la. O caminho para desenvolvimento não está somente na elevação da renda *per capita*, mas na extinção das privações de liberdade que limitam as oportunidades e as escolhas das pessoas, impedindo-as de exercer adequadamente sua condição de agente.

Evidentemente, não quer isto dizer, que o crescimento do PIB, a industrialização, ou o avanço tecnológico não sejam importantes. O que Sen (2000) vem nos dizer, é que esses elementos, apesar de representarem um importante meio para expandir as liberdades desfrutadas pelos indivíduos, não são os únicos, ou principais meios a serem considerados na análise do desenvolvimento, tampouco seus principais objetivos.

Em outras palavras, se a multiplicação da riqueza material não é capaz de garantir o alcance de uma vida mais feliz e mais completa para todos, não pode ser ela um objetivo em si mesmo, tampouco condição suficiente para o desenvolvimento (ainda que seja uma condição necessária) (SACHS, 2008). O desenvolvimento deve ser orientado para os fins que o tornam importante e não para seus meios que, embora desempenhem papel importante, não se constituem nos verdadeiros objetivos. Sem menosprezar a importância do crescimento econômico (sem o qual

dificilmente se alcançariam avanços sociais), deve-se enxergar além dele (SEN, 2000).

Além de incrementos no PIB, fortalecimento da indústria, incentivo à ciência, tecnologia e inovação, a agenda do desenvolvimento do século XXI também requer ações específicas voltadas para enfrentar a questão social em suas múltiplas dimensões. Incluem-se nessa análise, a geração de empregos de qualidade, a distribuição da renda, temas relacionados à cidadania social em suas múltiplas vertentes – educação, saúde, transporte público, saneamento, habitação popular, previdência social, assistência social e pobreza (agrária e urbana) (BIACARELLI; FAGNANI, 2013).

1.2.1. O suposto *trade-off* entre desenvolvimento e redistribuição

Como exposto alhures, no debate que permeia as discussões sobre crescimento e redistribuição são comuns argumentos sobre a inviabilidade da busca concomitante de objetivos tão aparentemente tão contraditórios. É impossível uma relação amigável entre bem-estar social e desenvolvimento econômico, argumentam os mais pessimistas.

A tese, em que baseia a teoria econômica padrão, é a de que existe um suposto *trade-off* entre desenvolvimento e redistribuição. Por esse raciocínio, toda e qualquer tentativa de redistribuição de renda implicará declínio da produtividade agregada, desestimulando tanto os menos produtivos – que não teriam porque produzir mais, uma vez que sua renda independe de sua produtividade – como também os mais produtivos – que não teriam interesse em realizar esforço adicional, cuja renda adicional resultante não será retida (KERSTENETZKY, 2011b).

É visando desmistificar esse suposto *trade off* entre desenvolvimento e redistribuição, que Kerstenetzky (2012) apresenta uma série de contra-argumentos que vão, justamente, no sentido oposto, ou seja, justificam, e muito bem, a existência de um Estado de bem-estar social.

Contrapondo a afirmação comumente disseminada pelos simpatizantes da doutrina do *trickle down*[11], que a produtividade dos agentes se tornaria menor após o

[11] Para a doutrina do *trickle down* a melhor política social é o crescimento econômico desimpedido (Kerstenetzky, 2011). O próprio crescimento econômico, em curto ou longo prazo, começando pelos

efeito das iniciativas de redistribuição de renda, prejudicando por consequência a capacidade produtiva, Kerstenetzky (2012) demonstra que o Estado do bem-estar social não é um "balde furado[12]", pelo qual o governo tenta inutilmente transferir renda dos ricos para os pobres, vendo-a esvair-se ao longo do caminho antes de atingir o destino desejado. Pelo contrário, ao promover proteção social, redução de desigualdades e aumento de capacitações, a política social tem efeitos não apenas na dimensão social, como sugere sua denominação, mas também econômicos.

Da mesma forma, que as políticas econômicas – desenhadas inicialmente com vistas aos impactos econômicos – são capazes de produzir efeitos na dimensão social, ao proteger e prevenir contra riscos, as políticas sociais promovem estabilidade econômica, liberam as empresas dos custos envolvidos em proteção e prevenção, além de contribuir para a valorização de capacidades, que podem ser mobilizadas para o aumento de produtividade e da eficiência econômica e para o crescimento, e o melhor, liberando o setor privado de custos e investimentos (KERSTENETZKY, 2011b).

Podemos dizer que o Estado de bem-estar social promove o desenvolvimento econômico, justamente, a partir do momento em que se propicia proteção e promoção social, ou seja, quando os trabalhadores mais bem alimentados, educados e protegidos contra os problemas de saúde e o desemprego se tornam mais produtivos (KERSTENETZKY, 2012).

Muito longe de ser um problema, como disseminam os céticos liberais, ele pode ser parte da solução da crise do capitalismo, revelando-se um ingrediente crucial para o crescimento sustentado. Com ele é inovada a relação entre estado, mercado e sociedade, que passa a ser baseada na igualdade de tratamento, cidadania e política para todos. Equalizam-se as chances de vida por meio da mais ampla oferta de oportunidades iguais e de proteção social (FAGNANI, 2013a).

A grande questão, como adverte Kerstenetzky (2011), é que não basta executar políticas sociais apenas de forma compensatória. Mais que isso, deve-se observar o grau de autonomia das políticas sociais e das políticas econômicas. Com uma adequada orientação, respeitando-se a autonomia relativa dessas políticas, vários podem ser os "efeitos cruzados" deliberados para o desenvolvimento.

---

estratos superiores de renda, se encarregaria de integrar os estratos mais pobres (Kerstenetzky, 2012).

[12] Expressão utilizada por Kerstenetzky em referência à teoria de Arthur Okun (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*.

> Para usar uma metáfora econômica, em um modelo de subordinação das políticas sociais ao desenvolvimento econômico, a função principal das políticas sociais é compensar agentes e grupos pelas externalidades negativas geradas no processo; em um modelo de interação em que são respeitadas as autonomias relativas de cada campo, a geração de externalidades é minimizada e a função meramente compensatória da política social é mitigada (Kerstenetzky, 2011b, p. 137).

No exemplo do bem sucedido Estado de bem-estar dos países escandinavos[13], exemplo da introdução de "políticas sociais economicamente orientadas", não apenas não se confirmou a tese de que a concessão de direitos sociais seria um desincentivo ao trabalho, como se evidenciou, que além de compatível com evolução da participação da força de trabalho, a ampla garantia de direitos sociais (transferências e serviços públicos universais) foi, e isto é praticamente consensual, em grande parte, responsável pela recuperação econômica e pelos resultados alcançados (KERSTENETZKY, 2011b).

Mesmo no caso do Brasil, não faltam dados que comprovem o impacto da política e dos programas sociais para o desenvolvimento. Temos resultados reconhecidos internacionalmente que, inclusive, têm servido de base para vários e interessantes estudos.

Não obstante, observamos que o impacto econômico do avanço do Estado de bem-estar social no Brasil ainda não tem sido adequada e plenamente reconhecido. É o que verificamos constantemente no discurso liberal-conservador, que quase sempre associa o gasto social secundário à prática paternalista, considerando-o, portanto, passível de corte (POCHMANN, 2010).

No Brasil, país periférico de industrialização tardia, tudo parece andar sempre no ritmo do "passo atrás, passo adiante"[14], desde a efetivação de direitos até a provisão de serviços públicos. Como expõe Carvalho (2010), nem mesmo a cronologia e a lógica da sequência de direitos de Marshall escapou de ser invertida, "[...] primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos." (CARVALHO, 2010, p. 219).

Ainda hoje muitos dos direitos civis, base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. Trava-se uma constante batalha

[13] Dinamarca, Noruega, Suécia, Finlândia e Islândia.
[14] Em referência à expressão utilizada por Carvalho (2010) para descrever a expansão de direitos no Brasil.

para que os avanços não deem lugar a velhas receitas de austeridade, o famoso "pacote de medidas impopulares". A "atitude mais acertada", para os liberais, é sempre concentrar na "dureza e disciplina"[15], abrindo espaço para a ideia de que primeiro deve vir o ônus, para depois o bônus, reavivando o suposto *trade-off* entre crescimento e redistribuição. Não importa por quanto tempo a efetivação de direitos será "um luxo da democracia"[16], afinal é no longo prazo que as coisas acontecem, e devemos esperar.

Esquecem os liberais (e não parecem fazer questão de lembrar) que o desenvolvimento deve ser democrático, sustentado e inclusivo. Um desenvolvimentismo descolado da redução das enormes desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira não parece promissor, tampouco adequado, para os objetivos que precisamos alcançar.

O Estado de bem-estar brasileiro, da forma que temos hoje (ainda que não esteja como o queremos), não resultou do acaso, mas de um longo e difícil processo de lutas sociais. Algumas conquistas foram obtidas é verdade, mas em muito pouco diminuíram os desafios que temos pela frente.

É no desejo de manter o que conquistamos e de alcançar novas conquistas, que se revela a urgência de um modelo de desenvolvimento capaz de incorporar a busca pela igualdade – de oportunidades, de capacidades e de resultados –, promovendo o acesso dos grupos sociais historicamente excluídos às condições produtivas, aos benefícios do crescimento econômico e às garantias de um sistema de proteção social.

1.2.2. É do social-desenvolvimentismo que estamos falando

Diz um conhecido ditado que não há vento favorável para quem não sabe para aonde está indo. Com o desenvolvimento não é diferente.

Certa vez, argumentou Delfim Netto – mentor da política econômica brasileira durante os governos militares Costa e Silva, Médici e Figueiredo –, que era preciso esperar o bolo crescer, para depois reparti-lo. O bolo cresceu, mas nunca foi repartido. Mesmo diante do "milagre econômico" (1969-1973), período em que o

[15] Em referência a expressão utilizada por Sen (2000).
[16] Idem.

Produto Nacional Bruto (PNB) crescia em média 10% ao ano, não se evitou uma das maiores concentrações de renda da história do país[17]. “Se os pobres não ficaram muito mais pobres, os ricos ficaram muito mais ricos” (CARVALHO, 2010, p. 169).

Não sem razão nos advertiu Sen (2000), sobre as grandes distorções podem ser geradas quando se considera o PIB como única medida de desenvolvimento. Ao concentrarem-se excessivamente no alcance dos incrementos da renda, os governos tendem a subjulgar e, portanto postergar, elementos igualmente importantes como a democracia, direitos e outras liberdades, sob a alegação de que estes seriam elementos supérfluos, e assim sendo, os países em desenvolvimento não poderiam desfrutá-los até que atingissem determinado nível de renda *per capita*.

São vários os exemplos de teorias infundadas que a história se encarregou de derrubar, ainda assim, existem diversas formulações teóricas e proposições de política em que a defesa do interesse nacional, a intervenção estatal e a busca por uma estrutura produtiva mais sofisticada estão associadas a uma piora na distribuição de renda e/ou em outras dimensões das diferenças sociais características do capitalismo. Esse tema das inter-relações entre crescimento (ou desenvolvimento) e desigualdades é bastante antigo na história do Brasil (BIANCARELLI; FAGNANI, 2013).

Dissociar a dimensão social da democracia e do desenvolvimento tem sido o grande equívoco das ideias liberais/ neoliberais desde sempre. Tanto é assim que podemos considerar que:

> [...] onde imperou ou impera o liberalismo e não existiu ou existe cidadania social desenvolvida, não existem *Welfare State* e política social, porque não existem medidas capazes de modificar as forças do mercado e garantir aos cidadãos pelo menos três coisas: um mínimo de renda, independente de sua inserção no mercado de trabalho; segurança social contra contingências sociais, como doenças, velhice, abandono, desemprego; e oferta, sem distinção de classe e status, de serviços sociais básicos. Ou seja, para a concepção que preza a relação virtuosa entre *Welfare State,* a política social e a cidadania social, não há Estado de Bem-estar e política social na ausência dessas condições prévias (PEREIRA, 2009, p. 38).

Atualmente são duas as correntes que se destacam no recente debate sobre o desenvolvimento no país: o novo desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. No primeiro caso, o enfrentamento das questões sociais

[17] Mesmo tendo ocorrido um rápido crescimento, ele favoreceu de maneira muito desigual os vários setores da população. Em 1960, os 20% mais pobres da população economicamente ativa auferiam 3,9% da renda nacional e os 10% mais ricos 39,6%. Em 1980 a participação dos mais pobres caiu para 2,8%, ao passo que a dos 10% mais ricos subiu para 50,9% (CARVALHO, 2010).

aparece como algo desejável, sem que, no entanto, se apresentem os caminhos para essa conquista (inclusive limitada pela própria estratégia econômica). Não se contabilizam os efeitos multiplicadores do investimento social e das transferências na promoção do crescimento (BIANCARELLI; FAGNANI, 2013).

Em contraposição ao novo desenvolvimentismo, está o social-desenvolvimentismo, que define o social como eixo principal do desenvolvimento. Trata-se de uma inversão das prioridades do velho e do novo desenvolvimentismo. O desenvolvimento das forças produtivas não é o principal objetivo a alcançar, mas sim o desenvolvimento social. Uma estratégia ancorada em políticas distributivas, ampliação dos rendimentos do trabalho acima da produtividade e ampliação do crédito. O consumo de massas e o investimento na infraestrutura social, os dois motores principais desse projeto, estão vinculados às políticas sociais (BIANCARELLI; FAGNANI, 2013).

Podemos dizer que o social-desenvolvimentismo é uma estratégia que coloca a dimensão social como essencial, e que, portanto deve estar no centro da estratégia de desenvolvimento, daí a sua denominação. A ênfase, é preciso que se registre, não se dá pelos progressos recentemente alcançados, mas pelos desafios a serem vencidos, principalmente no que se refere às oportunidades (BIANCARELLI, 2013).

A suposição é a de que o desenvolvimento, principalmente em uma sociedade tão desigual como a brasileira, depende da ação decisiva do Estado, que deve buscar uma melhor estruturação das cidades (transporte público, o saneamento básico e a habitação popular) e promover o acesso a direitos sociais fundamentais, tais como a educação pública de qualidade, a atenção universal à saúde, o direito à aposentadoria e proteção aos idosos. Destarte, a agenda social-desenvolvimentista orienta-se pelos princípios do Estado de bem-estar social, baseando-se, portanto nos princípios da igualdade e da universalização dos direitos (FAGNANI, 2013b).

É preciso um modelo capaz de ir além da dimensão econômica, incorporando também a redução da desigualdade social, redução das desigualdades regionais, preocupação com o meio ambiente, desenvolvimento humano, sustentabilidade e noção de desenvolvimento como liberdade (FAGNANI, 2013a). É no reconhecimento de que a proteção social e a promoção social não são extrínsecas à democracia e

ao desenvolvimento, mas inerentes a eles, que se encontra o caminho para o progresso.

Em se falando de um dos países mais desiguais do mundo não parece que formulações reducionistas de desenvolvimento sejam as mais adequadas para enfrentar os problemas. Hoje sabemos que é preciso bem mais do que “fazer o bolo crescer”, pois o desenvolvimento, pelo menos da forma que o entendemos aqui, não pode ser concebido sem a redução da desigualdade. Reduzi-la, em todas as suas variadas dimensões é, condição *sine qua non* para a propósito do desenvolvimento.

Se o desenvolvimento que queremos tem como finalidade a sustentabilidade a equidade e a inclusão, é imprescindível a ênfase na dimensão social e na efetivação dos direitos a ela pertinentes, ou seja, os direitos sociais. Inexiste, por conseguinte, outra concepção possível, senão a que passe por um Estado capaz de conduzir as relações econômicas e sociais, ao invés de deixá-las por conta do mercado, como querem os laissez-fairistas.

Mesmo porque, como bem observa SACHS (2008), o crescimento econômico promovido pelas forças de mercado traz, mesmo quando bem sucedido em nível econômico, resultados sociais opostos aos desejados, aumentando as diferenças sociais, a concentração da riqueza nas mãos de poucos, com a marginalização simultânea de expressiva parcela da população.

Assim a agenda do desenvolvimento do século XXI deve contemplar a construção de esferas públicas plurais e inclusivas, capazes de inserir os excluídos na distribuição de recursos simbólicos, financeiros e políticos numa comunidade de cidadãos (FAGNANI, 2013a). Essa empreitada requer um aprofundamento no campo dos direitos sociais e dos bens de consumo públicos, além da geração de empregos de qualidade, algo a ser realizado através de um maior protagonismo do Estado, que deve promover políticas que contribuam para a estruturação do mercado e das relações de trabalho e para a distribuição de renda (BIANCARELLI; FAGNANI, 2013).

1.2.3. E nós, em que passo estamos com o nosso desenvolvimento?

As políticas públicas são os principais mecanismos de ação do Estado de bem-estar no atendimento dos direitos sociais e na busca pelo desenvolvimento econômico.

Quando estão relacionadas à concretização dos direitos sociais, educação, saúde, habitação, assistência social, previdência, etc., as denominamos políticas sociais. Quando estão relacionadas ao fomento industrial, transportes, energia, etc., as denominamos políticas econômicas. Particularmente interessam a este estudo as políticas sociais, pois é nesse grupo que se insere a educação.

As políticas sociais são "[...] um conjunto de programas do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado" (CASTRO, 2012, p. 1014).

A abrangência da política social (ou no plural, políticas sociais) e suas características são elementos variáveis, isso porque são diferentes as contingências, as necessidades e riscos em cada sociedade. Dessa forma ela visa alcançar dois objetivos conjuntos: a proteção social e a promoção social. Ambos necessários para dar respostas aos direitos sociais[18] e também a outras situações não contempladas nos direitos, mas que se referem às contingências, necessidades e riscos que impactam nas condições de vida da população, inclusive no que no que refere à pobreza e à desigualdade (CASTRO, 2012).

Há vários registros de longa data na literatura sobre desenvolvimento econômico de um bem-estar desenvolvimentista – uma espécie de inscrição da política social no interior de um projeto de desenvolvimento econômico. A multifuncionalidade da política social, em particular seu papel de auxiliar a um projeto de desenvolvimento econômico liderado pelo Estado, teria sido explorada igualmente por vários países e regiões do Mundo, desde a Alemanha, com o Estado de bem-estar de Bismarck – implementado para satisfazer necessidades dos trabalhadores industriais e minar o apoio ao movimento socialista na Prússia –, como também a Escandinávia, a Ásia e a América Latina (KERSTENETZKY, 2011b).

Contudo, há algo que diferencia essas experiências, que não foram homogêneas, nem em seus procedimentos, nem em seus resultados. O que as diferencia é a orientação seletiva (focada em grupos específicos) ou inclusiva (com investimentos sociais universais) das políticas sociais. (KERSTENETZKY, 2011b).

[18] São direitos sociais segundo a CF/1988: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

No caso da América Latina, e mais especificamente do Brasil, presenciou-se uma orientação seletiva caracterizadora de um Estado de bem-estar desenvolvimentista. A proteção social se estendeu apenas aos agentes protagonistas desse processo: os trabalhadores industriais, os trabalhadores urbanos, os funcionários públicos. As políticas sociais desempenharam funções mais importantes economicamente do que no sentido de promover a interação social, diferentemente dos países escandinavos nos quais se produziu uma abordagem unificada de políticas sociais e econômicas que estabeleceu e perseguiu os dois objetivos, crescimento e integração social, simultaneamente (KERSTENETZKY, 2011b).

No Brasil, desde as primeiras normas previdenciárias e trabalhistas, como a Lei Eloy Chaves, como também posteriormente na institucionalidade construída no período varguista, do qual resultou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o trabalhador urbano era o foco principal das políticas sociais, qualificando-se como sujeito de direitos sociais. A política social brasileira erigiu-se fundamentalmente sobre o princípio meritocrático/corporativo mantendo-se assim até os dias atuais (RIBEIRO; VALADARES; SANTOS, 2010).

Ocorre, porém que modelo meritocrático/corporativo se caracteriza por uma política social conservadora, capaz de oferecer amplos níveis de proteção ao cidadão, mas sempre em função das desiguais e segmentadas posições no mercado de trabalho, ou seja, sua eficiência depende das condições apresentadas pelo mercado de trabalho (RIBEIRO; VALADARES; SANTOS, 2010).

Como sabemos uma significativa parcela de brasileiros não estão inseridos no mercado formal de trabalho (o que não significa que não trabalhem). Como observou Robinson *apud* Sachs (2008), as vítimas do desenvolvimento desigual são pobres demais para poderem se dar ao luxo de não trabalhar. Quando desempregadas, descobrem que pior que ser explorado é nem se quer poder ser explorado.

No Brasil, semelhantemente à pioneira Alemanha, a introdução do seguro social resultou de uma combinação complexa de iniciativa autoritária com demanda operária, que transformou uma atividade sindical contestatória independente em uma forma de interação colaborativa com o poder público, antes mesmo que direitos políticos plenos estivessem universalmente garantidos. Todavia, a Alemanha e demais países pioneiros seguiram ao longo do século XX expandindo os caminhos

para o Estado do bem-estar, já o Brasil segue em expansão lenta, concentrando-se na legislação do trabalho e na seguridade social (KERSTENETZKY, 2012).

Persistem grandes dificuldades na superação das características que nos singularizam na comparação com os pioneiros, desde impasses relacionados a um ponto de partida baseado na economia agrário-exportadora de base escravista, à nossa economia política e seu legado, à inserção desfavorável na economia e na geopolítica internacional e à duração da política autoritária (KERSTENETZKY, 2012).

É certo que a partir da promulgação da Constituição de 1988 abriram-se novos caminhos para a política social no país. Desde então alguns avanços vêm se tornando possível no sentido de uma sociedade mais igualitária, principalmente na última década, nos quais o Brasil avançou, no sentido de conciliar o econômico e o social.

Não por acaso deixamos de ocupar o terceiro lugar no *ranking* da desigualdade mundial para ocuparmos a 15º posição (LAVINAS, 2013). Pela primeira vez em muito tempo ampliar e redistribuir renda, fazendo com que os frutos do crescimento pudessem ser apropriados mais significativamente pelos pobres.

Mas ainda que, em diversos aspectos, a Constituição de 1988 tenha consagrado um sistema de proteção social inspirado nos princípios do Estado de bem-estar. O que está lá previsto não condiz com a realidade observada no país. No caso da educação, por exemplo, mais de 25 anos passaram sem que se estabelecesse adequadamente o regime de cooperação entre esferas de governo determinado pela Constituição (FAGNANI, 2013b).

No Brasil e na América Latina de modo geral, a desigualdade social se instituiu como marca principal. A emergência da proteção social não foi associada a regimes democráticos. A inclusão se deu com direitos diferenciados entre classes sociais, e restringiu-se aos que tinham inserção no mercado formal de trabalho, sem considerar a significativa parcela fora dele. Ao contrário do que se deu com Europa, que atenuou as desigualdades, a América Latina as reproduziu (FAGNANI, 2013a).

Ainda que a Constituição tenha possibilitado, ao nosso Estado de bem-estar, uma maior abertura na direção de um universalismo estendido, mostra-se nítido o embate entre aspirações universalistas baseadas nos pressupostos constitucionais e proposições conservadoras que resistem à universalização de serviços sociais de qualidade (KERSTENETZKY, 2011a).

Como destaca Fagnani (2013, p. 109):

> Desde 1990, a política social brasileira vem sendo submetida às tensões entre dois paradigmas antagônicos: o Estado de bem-estar social *versus* o Estado mínimo; seguridade social *versus* seguro social; universalização *versus* focalização; prestação estatal direta dos serviços sociais *versus* Estado regulador e privatização; direitos trabalhistas e sindicais *versus* flexibilização.

Assinala o autor, que apesar da importante base constitucional constituída pelo Brasil, o Estado não escapa da disputa dos fundos públicos que o subordina aos interesses financeiros e revela a fragilidade das entidades que poderiam assegurar direitos. Nem mesmo o saldo progressista das últimas décadas escapou da crescente privatização dos serviços e da baixa prevalência dos sistemas universais. A inclusão ocorre de forma diferenciada e estratificada. “Caminha-se na direção de um padrão de inclusão em que parte da sociedade tem direitos sem benefícios; e outra parte tem benefício sem direito” (FAGNANI, 2013a, p. 88).

O *Welfare State* não é disfuncional para dar respostas aos problemas sociais, ao contrário pode se mostrar totalmente funcional para esse intento. E as ações dos governos, através de suas políticas – econômicas e sociais – são fundamentais nesse processo. Ocorre que a expansão das políticas sociais está atrelada à arrecadação tributária e à destinação dessa arrecadação, ou seja, às decisões políticas. Esta por sua vez, sofre os efeitos das variações do crescimento econômico e tende, portanto a ser menor em períodos de recessão econômica.

Nesse sentido existe uma questão já bastante conhecida que é o baixo nível de solidariedade fiscal vigente na sociedade brasileira e, também, a dificuldade que tem o Estado em tributar de modo mais significativo o patrimônio e as rendas oriundas de outras fontes que não o consumo e trabalho. O novo sistema tributário resultante da CF/1988 não caminhou de forma a solucionar as distorções estruturais do país, dificultando, por consequência, o financiamento das políticas sociais e o desenvolvimento do país. Vários estudos (Lavinas, 2013; Kerstenetzki, 2012; Castro e Ribeiro, 2007; Fagnani, 2013a, entre outros) apontam o grande impasse existente em relação à baixa progressividade do sistema tributário brasileiro.

Como se sabe os impostos tem função vital na vida econômica de um país. A tributação adequada é imprescindível para fortalecer ainda mais a estrutura de financiamento das políticas sociais (FAGNANI, 2013a). Além disso, a progressividade dos impostos é elemento essencial no Estado Social tanto para o

seu desenvolvimento, quanto para a transformação da estrutura da desigualdade (PIKETTY, 2014).

Não obstante, o Brasil, ao contrário dos países desenvolvidos, utiliza demasiadamente tributos regressivos, enquanto subutiliza tributos progressivos. O problema é que um sistema tributário excessivamente concentrado em tributos indiretos (consumo e circulação de mercadorias), em vez de tributos diretos (renda e patrimônio), acaba por enfraquecer o papel redistributivo das políticas sociais (CASTRO; RIBEIRO, 2007).

Soma-se a isto a significativa tributação sobre o trabalho. Nos anos 90 houve uma desoneração da tributação para os segmentos mais ricos da sociedade, que reduziu para zero as alíquotas de Imposto de Renda (IR) na distribuição de lucros e dividendos, que por sinal continua assim, ao passo que alíquota sobre o trabalho chega a 27,5% do salário. Prevalece a tributação sobre o Imposto de Renda de Pessoa Física vis-à-vis à tributação sobre sistema financeiro e sobre o patrimônio (FAGNANI, 2013a). Não são, portanto os mais ricos, os principais financiadores de políticas sociais, mas os trabalhadores em geral (via imposto de renda) e os mais pobres (via consumo).

Para mais, verificam-se ainda outras questões, mais recentes, mas que também afetam o desempenho da política social, como a dificuldade na repartição de recursos fiscais entre as esferas de governo, muitas vezes não contornadas pelas transferências voluntárias da União. Se por um lado, percebemos os benefícios da descentralização, não deixamos de vivenciar por outro, os vários problemas federativos brasileiros.

Isso nos mostra que apesar dos significativos avanços sociais da última década, estamos muito aquém do patamar que precisamos alcançar. Persistem diversos problemas sociais e inúmeras lacunas a preencher. Há muito a fazer para que as conquistas alcançadas se consolidem e mais avanços possam ser conquistados. Mas isso, em hipótese alguma, inclui a restrição na prestação de qualquer serviço público, menos ainda em educação e saúde, pilares de sustentação do Estado de bem-estar.

Destaque-se que, no exemplo de Estado de bem-estar bem sucedido dos países escandinavos, além da proteção universal efetiva contra riscos sociais, buscou-se oferecer de maneira intensiva os serviços sociais. Sem subestimar a importância das transferências de renda, também importantes no modelo nórdico, o

ponto alto de sua trajetória está reforma educacional de grandes efeitos, uma reforma capaz de reduzir o impacto do histórico familiar sobre as chances de vida das crianças, em particular sobre suas oportunidades futuras de participação plena no mercado de trabalho (KERSTENETZKY, 2011b). Investir em educação, especialmente pública, é a dar a todos a oportunidade de uma vida melhor e dar ao país maiores chances de desenvolvimento. É o que veremos no capítulo que segue.

CAPÍTULO 2 – EDUCAÇÃO, UM MEIO E UM FIM DO DESENVOLVIMENTO

"Pra ter escolha tem que ter que escola, ninguém quer esmola, isto ninguém pode negar" (Chico Buarque de Holanda e outros – Trono do estudar)

Uma vez contextualizada a perspectiva de desenvolvimento que norteia este trabalho, adentraremos o campo da política social a qual iremos tratar, ou seja, a educação. A educação é uma política social, que quando disseminada de forma universal, pode ampliar oportunidades, reduzir desigualdades e promover desenvolvimento. Todavia, a ampliação de oportunidades e obtenção de melhores resultados estará sempre atrelada, entre outras coisas, ao êxito em atingir a todos com bens e serviços de boa qualidade. Trata-se, portanto de uma relação que pressupõe certos condicionantes. É essa relação que, em linhas gerais, será tratada nesse capítulo.

2.1. Da conexão entre educação e desenvolvimento

A educação é direito fundamental que carrega consigo a possibilidade de promover o desenvolvimento social, econômico e cultural, pois é um ativo que não transforma apenas a realidade daquele que a ela tem acesso, mas de toda coletividade. Não sem razão é reconhecida como “[...] uma das bases sobre as quais se assenta o desenvolvimento político, social e econômico das sociedades nacionais” (IPEA, 2007, p. 155).

Tendo a escolarização como uma de suas formas mais importantes de atuação, a educação é um fator capaz de desenvolver as potencialidades dos indivíduos, atendendo assim à finalidade que lhe atribui a Constituição, de possibilitar o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (CASTRO, 2009). Oportunidades sociais, como a prestação de serviços de educacionais, propiciam a participação econômica, de forma a permitir que os indivíduos possam moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros (SEN, 2000).

Se disseminada de forma universal e com qualidade funciona como um dos mais importantes mecanismos de promoção de oportunidades entre a população de um país, isso porque a educação é fator preponderante para o desenvolvimento

econômico e social, principalmente em situação de grandes desigualdades, caso em se ampliam as responsabilidades do poder público (CASTRO, 2009).

A educação, assim como a saúde, saneamento, transporte coletivo, alimentação e previdência social, faz parte dos bens e serviços sociais básicos, que, a partir da Constituição Federal de 1988, passaram a ser considerados direitos da cidadania, devendo ser promovidos pelo Estado para o conjunto da população (universal), incluindo os mais pobres e vulneráveis (BIACARELLI; FAGNANI, 2013).

Além de ser o direito social que mais se relaciona com o trabalho, a educação é também um pré-requisito para ampliar o acesso aos demais direitos, civis e políticos. Embora não seja o fator determinante no processo desenvolvimento, é o elemento mais estratégico para tal, principalmente por sua capacidade de formação de recursos humanos. É reconhecida a importância da educação como elemento potencializador do desenvolvimento, não apenas na transformação dos padrões culturais, mas, sobretudo para propiciar aos trabalhadores as aptidões necessárias à economia de uma sociedade.

Avançar na dimensão dos direitos sociais, inclusive previstos na Constituição, corresponde a uma diretriz central na dimensão social do desenvolvimento brasileiro (BIANCARELLI, 2013), ademais o investimento em políticas sociais como a educação é um importante elemento a ser considerado para o ritmo de expansão da atividade econômica, a depender logicamente, de sua dimensão e forma de distribuição (CASTRO, 2012).

Como ressalta Castro (2011), no Brasil, a política social e seu respectivo aparato de transferência de renda, prestação de serviços e oferta de bens foi, expressivamente, responsável tanto pela aceleração do crescimento da economia a partir de 2004 como pelos desdobramentos em favor da redução da pobreza e da desigualdade de renda. Isto porque o investimento social tem um duplo benefício, além de promover o crescimento ele possibilita uma melhor distribuição de renda e de capacidades.

Explica o autor que a maior parte dos investimentos sociais do governo beneficia os mais pobres – tal qual é o caso do Programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada, e dos benefícios subsidiados da Previdência Social (rurais em regime de economia familiar, empregado doméstico, entre outros) – e a classe média – como no caso dos salários dos professores da educação básica, ou da grande maioria dos benefícios urbanos da previdência social no Brasil

(85% destes são de até 3 salários mínimos). Ao melhorar a distribuição da renda, os salários e os serviços, faz-se com que uma parte importante do investimento social permaneça no país, fortalecendo o circuito de multiplicação de renda, isso porque estes estratos tendem a poupar menos e consumir mais os produtos nacionais, expandindo as vendas, aumentando a produção nacional e gerando mais empregos no país.

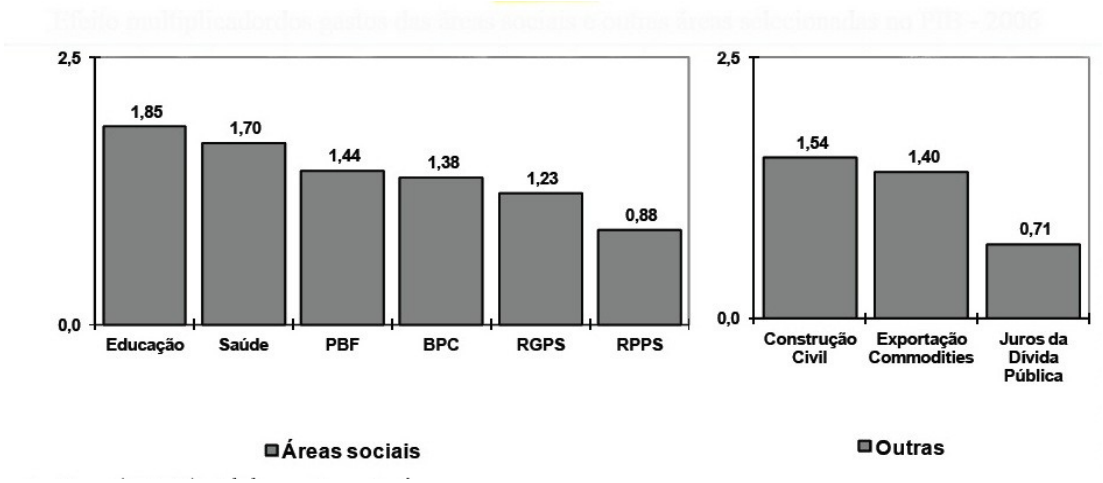
Castro (2011; 2012) traz ainda algumas considerações bastante relevantes aos objetivos deste trabalho e que serão aqui brevemente apresentadas. Utilizando uma matriz de contabilidade social[19] Castro (2011; 2012) buscou em sua análise mensurar os efeitos econômicos do gasto social, obtendo os seguintes resultados: após a simulação de um incremento no valor do investimento público social de 1% do PIB na matriz obteve-se, ao final do ciclo, um crescimento do PIB de 1,37%, resultado consideravelmente maior que o multiplicador dos gastos com os juros da dívida pública que foi 0,71% e quase idêntico ao investimento nas exportações de commodities que foi de 1,40%. O multiplicador do investimento social foi inferior apenas ao do investimento em construção civil que foi de 1,54%.

Ao se realizar as simulações detalhando por tipo de gasto dentro da área social, observa-se, no que se refere ao multiplicador do PIB, que o investimento em educação apresentou o maior multiplicador dentre os agregados que se investigou. Como demonstra o gráfico 1, *ceteris paribus*, gastar R$1,00 em educação pública implicará um aumento no PIB R$1,85, isto pelo simples processo de multiplicação da renda que esta atividade propicia. Enquanto isso, R$1,00 de produtos agropecuários ou oriundos da indústria extrativa de minérios que são exportados gera R$1,40 de PIB para o país (CASTRO, 2011; 2012).

GRÁFICO 1 – Efeitos multiplicadores[20] do investimento nas áreas sociais e outras áreas selecionadas no PIB – 2006

[19] Sobre a construção de matrizes de contabilidade social ver Tourinho, Silva e Alves (2006) e Tourinho (2008).

[20] O efeito multiplicador mensura os efeitos em uma variável endógena quando há variação em variáveis exógenas.



BPC – Benefício de Prestação Continuada
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
PBF – Programa Bolsa Família
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

Fonte: Castro (2012). Extraído.

A explicação para o menor desempenho do investimento na atividade agroexportadora, segundo o autor, reside no fato de que essa atividade aloca grande parte (45%) de seu valor agregado na remuneração do capital, que é direcionada, majoritariamente, para as famílias mais ricas, com grande propensão a poupar e importar, fazendo com que uma fatia maior "vaze" para a poupança e para o resto do mundo. No caso da educação e saúde públicas apenas 6,7% e 7,6% de suas receitas são alocados em rendas da terra e do capital, respectivamente.

Com efeito, demonstra Castro (2011; 2012) que existe um tipo de conexão entre as políticas sociais e fatores econômicos. Investir mais em áreas como educação e saúde não é ruim para a economia, pelo contrário, traz mais crescimento do que gastar em outras como a construção civil, a exportação de *commodities* e juros da dívida. Nota-se também que o Programa Bolsa Família (PBF)[21] e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) apresentam multiplicadores muito próximos do que se observa para a exportação de *commodities*, demonstrando a importância do investimento social.

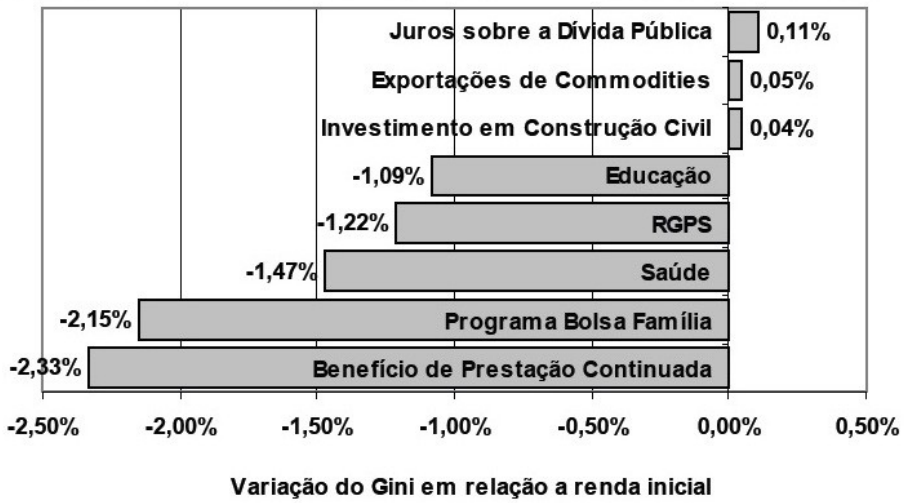
Há que se registrar ainda que, além dos efeitos multiplicadores em termos de emprego, renda e dinamização das economias locais, existe também um efeito de ampliação da renda disponível. Ao ampliar a cobertura e a qualidade de serviços públicos como educação, saúde, etc., libera-se uma parcela da renda da população

[21] Com relação aos efeitos macroeconômicos do PBF e do BPC ver também Neri, Vaz e Souza (2013).

– que antes era gasta com esses serviços – para outros usos. O efeito de ampliação da renda disponível é ainda maior nas camadas pobres da população, se mostrando, inclusive, um instrumento mais poderoso (e justo) na distribuição de renda, do que a ampliação de subsídios a prestadores privados desses direitos sociais. (BIANCARELLI, 2013).

Pelo lado da redistribuição de renda são notáveis os efeitos redistributivos do investimento em educação. Observa-se que os investimentos em educação produzem efeitos muito positivos para a distribuição de renda (gráfico 2).

GRÁFICO 2 – Variação do Gini em relação ao índice inicial, após as simulações – 2006



Fonte: Castro (2012). Extraído.

Vê-se através do gráfico, que embora o PBF e o BPC apresentem os melhores índices, tanto o consumo em serviços de saúde como de educação quando incorporados à renda familiar apresentam efeitos bastante progressivos. O gasto de 1% do PIB em educação ocasiona a redução de 1,09% no índice de Gini[22]. Uma redução que, segundo o autor, poderia ser ainda maior se não fosse a prevalência das famílias de maior renda na educação superior.

[22] O Índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita (PNUD, 2013), e é expresso por um valor que varia de 0 (zero), situação de perfeita igualdade a 1 (um), situação de desigualdade máxima, de forma que um índice em torno de 0,5 é indicativo de fortes desigualdades. Trata-se de um dos indicadores mais utilizados para avaliar a distribuição dos rendimentos e para analisar o grau de equidade de uma sociedade, pois tão importante quanto o crescimento econômico de um país, é como se dá a repartição das riquezas ela população (IBGE, 2010).

Os incrementos na construção civil e na exportação de *commodities* agrícolas e extrativas, embora promovam o crescimento do PIB, reproduzem o nível de desigualdade. O incremento no pagamento de juros da dívida, além de contribuir pouco para o crescimento, aumenta a concentração de renda.

Há que considerar ainda a elevação da produtividade ocasionada pelas políticas de promoção social da área de educação, tornando-a um investimento social indispensável, à medida que permite a criação e ampliação de habilidades e capacidades dos indivíduos, favorecendo a inclusão produtiva da população, propiciando o aumento da inovação e da produtividade do trabalho, fatores decisivos para o aumento da renda do trabalho e para o crescimento econômico (FAGNANI, 2013a).

Se uma das metas do desenvolvimento nacional é conseguir associar maior crescimento e menor desigualdade de renda, não restam dúvidas de que a educação contribui para esse intento, desmistificando, portanto qualquer suposto *trade-off* entre crescimento e equidade.

2.2. A sinergia entre a educação e as demais políticas sociais: contribuições para o desenvolvimento

É interessante observar ainda as conexões que criam entre as políticas sociais e programas sociais. Por exemplo, ao afirmarmos que o Programa Bolsa Família é, dentro da política de transferência de renda, um programa muito benéfico aos fins da política pública de educação, poder-se-ia questionar sobre como o PBF contribuir para a educação ou para o desenvolvimento, como de fato ocorre com frequência.

Para responder a essa questão recorrer-se-á ao estudo de Corbucci e Zen (2013), cujas considerações vêm, substancialmente, ao encontro dos resultados obtidos no estudo de Castro (2011; 2012), citado na seção anterior.

Tendo como proposta verificar as possíveis correlações entre fatores intrínsecos e extrínsecos à escola e o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), Corbucci e Zen (2013) demonstram detalhadamente o impacto de cada um desses fatores na educação.

Como fatores intrínsecos à escola analisou-se a situação das escolas de cada município em relação à infraestrutura pedagógica da escola: i) existência de biblioteca; ii) laboratório de informática; iii) laboratório de ciências; e iv) quadra de esportes. Como fatores extrínsecos à escola foram considerados os seguintes itens: i) renda *per capita* domiciliar; ii) condições de moradia existentes em cada município brasileiro no que se refere a saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo) e ao material utilizado na edificação do domicílio; e iii) taxa de alfabetização da população de 18 a 64 anos, que corresponde à faixa etária adulta com mais probabilidade de ter filhos, irmãos ou netos frequentando o ensino fundamental.

A conclusão a que chegou o referido estudo é que existe uma correlação positiva entre os fatores selecionados tanto intrínsecos como extrínsecos à escola e o IDEB. Os fatores intrínsecos, quando em conjunto, apresentaram correlação positiva da ordem de 50% com o IDEB. Sem grandes novidades até aqui, se não fossem os resultados obtidos pela análise dos fatores extrínsecos à escola.

Na análise dos resultados, observou-se que o ICS (Índice das Condições Sociais) dos municípios – obtido pela média aritmética entre o ICH (Índice das Condições Habitacionais)[23], a taxa de alfabetização e a renda domiciliar per capita – se mostrou mais significativo para o IDEB do que os fatores intrínsecos à escola, ou seja, a infraestrutura pedagógica da mesma. A correlação entre o ICS e o IDEB foi positiva e de aproximadamente 72%, um resultado que segundo os autores, vem a corroborar pesquisas anteriores que já afirmavam que as variáveis relacionadas às características dos alunos parecem ser mais relevantes do que as características do professor ou da escola.

Em face desses resultados, concluem os autores, e é este o ponto onde queremos chegar nesse momento, que o alcance das metas do IDEB está intimamente relacionado às intervenções dos poderes públicos que venham a melhorar tanto as condições de ensino na escola, quanto às condições sociais dos alunos e seus familiares. A sugestão que se dá, portanto é no sentido de "considerar sinergias decorrentes das interfaces com as demais políticas públicas", a exemplo

[23] Consideram-se no estudo mencionado, que a variáveis que compõem o ICH (Índice das Condições Habitacionais) são: abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e material de construção da moradia. Dessa forma, o ICS (Índice das Condições Sociais) leva em conta os quatro indicadores de condições habitacionais que englobam o ICH; um indicador educacional; e um indicador de renda.

do Programa Bolsa Família (PBF) que representa, segundo os autores, o primeiro passo dado no sentido de romper o círculo vicioso da pobreza.

De fato deve-se reconhecer que o Bolsa Família tem sido uma importante ferramenta para o objetivo de colocar todas as crianças na escola, principalmente para as oriundas das camadas mais pobres, cuja sobrevivência depende do dinheiro que levam para a casa. Infelizmente um dos grandes paradoxos ainda prevalecentes no Brasil é o desemprego de adultos existindo lado a lado com o lastimável fenômeno do trabalho infantil (SACHS, 2008).

Não é sem razão que até mesmo o Banco Mundial, que como bem colocou Amartya Sen (2000, p. 9) é uma instituição, cujo "poder de fazer o bem quase sempre anda junto com a possibilidade de fazer o oposto", reconheceu a importância do PBF para uma maior promoção do acesso à educação.

Ao se referir ao Programa Bolsa Família como o melhor exemplo de uma política bem projetada, o Diagnóstico de país do Banco Mundial (2016), reconhece que não se trata apenas de um programa de transferência condicionada para famílias pobres que deu uma contribuição direta extremamente importante para a redução da pobreza, mas também de um programa que melhorou o acesso dos beneficiários a serviços básicos como educação e previdência social.

Trabalhos como esse Corbucci e Zen (2013) que aqui citamos, e como outros tantos nessa linha, é que eles vêm justamente ao encontro de uma questão crucial dentro das discussões educacionais hodiernas: a busca pela igualdade de oportunidades na educação.

2.3. A educação pública e a igualdade de oportunidades

Sobre a educação escreveu Rawls (1997, p. 108):

> [...] o valor da educação não deveria ser avaliado apenas em termos de eficiência econômica e bem-estar social. O papel da educação é igualmente importante, se não mais importante ainda, no sentido de proporcionar a uma pessoa a possibilidade de apreciar a cultura de sua sociedade e de tomar parte em suas atividades, e desse modo proporcionar a cada indivíduo um sentimento de confiança seguro de seu valor próprio.

De fato avaliar a educação considerando apenas o seu contributo para a esfera econômica produtiva ou por seus efeitos sociais talvez não seja a forma mais adequada para falar de algo tão importante para a humanidade. Não quando seu

valor e a utilidade podem ser visualizados no despertar cultural, na conscientização, na compreensão de direitos, no aumento da autonomia, da autoconfiança e da autoestima (SACHS, 2008).

Não obstante, não há como desconsiderar seus efeitos sobre a empregabilidade, isto é, seus impactos sobre o mercado de trabalho e, portanto sobre a renda dos indivíduos. Em que pesem seus diversos benefícios, que em muito superam a esfera produtiva, não se pode deixar de reconhecer que sua principal função em qualquer sociedade e, sobretudo na capitalista, tem sido a formação e qualificação de mão de obra.

A qualificação profissional produz efeitos diretos sobre os rendimentos do trabalho. Para o bem ou para o mal ela determina de modo significativo, a distribuição salarial, que por sua vez, impacta na distribuição da renda produzida em um país.

Não quer isto dizer que a educação seja o remédio para todos os males, no entanto quando de qualidade e disseminada de forma universal tende a contribuir para tornar mais homogênea a força de trabalho, reduzindo consequentemente as diferenças salariais que em muito contribuem para agravar desigualdades sociais. Quanto mais heterogênea for a força de trabalho de um país, maiores serão as desigualdades salariais entre os trabalhadores que a compõe.

No caso do Brasil, existe grande heterogeneidade na escolaridade da força de trabalho. Essa heterogeneidade, segundo Barros, Henriques e Mendonça (2002), responde, substancialmente, pela desigualdade salarial, e por consequência, pela intensa desigualdade de renda do país em relação ao restante do mundo industrializado.

Segundo os autores, são dois os fatores que devem ser consideradas na análise da desigualdade salarial: a diferença de escolaridade entre os trabalhadores e o valor atribuído aos anos de escolaridade adicionais. O raciocínio é o seguinte: a desigualdade salarial resulta em primeiro lugar, da heterogeneidade escolar dos trabalhadores que, por sua vez, depende das oportunidades educacionais existentes. Por outro lado, ela depende também de como o mercado de trabalho traduz a desigualdade educacional em desigualdade salarial, ou seja, qual é o valor monetário atribuído por cada ano adicional de escolaridade. Quanto maior for esse valor, maior será a desigualdade salarial. Logicamente quanto menos forem os

trabalhadores qualificados disponíveis, maior será a diferença salarial entre os mais e os menos qualificados.

Desta feita, alude-se que a educação é uma política social absolutamente necessária, não apenas pelas razões obvias de cidadania e justiça social, mas também como precondição necessária para o desenvolvimento econômico sustentado.

Tornada clara essa relação, não se pode prescindir, portanto de um ensino de qualidade para todos, incluindo os mais pobres, para o quais a educação representa a principal, senão a única, chance de mobilidade social. Como assinala Arroteia (2008), ainda que o desejo de mobilidade social através da educação – "procura social do ensino" – exista em todos os grupos sociais, é entre os menos favorecidos que ele se mostra mais evidente.

Bastante paradoxal, porém é o fato de que os menos favorecidos são os que menos têm oportunidades no sistema escolar, ou seja, os que mais precisam da educação, isto é, que mais a "procuram socialmente", são justamente os que menos acesso tem a ela. São várias as dificuldades, não somente no acesso – que já foi a grande a preocupação do passado –, mas também na permanência dos indivíduos no sistema escolar.

Além das desigualdades de toda sorte, presenciam-se no Brasil enormes dificuldades tanto no acesso à educação, como de outros serviços públicos. O problema, como explica Costa (2015), é que sem o acesso a serviços de qualidade, reduzem-se as chances dos mais pobres de ocuparem melhores empregos no mercado de trabalho ou de desenvolverem atividades econômicas de forma autônoma com maior nível de qualificação.

A desigualdade de oportunidades educacionais, assim como outros tipos de desigualdades é recorrente na realidade brasileira. Desde sua origem o modelo educacional brasileiro esteve muito voltado para o atendimento dos estratos sociais médios e altos, em detrimento do restante da população. Como assinala Comin (2015, p.371) "Tal como na terra, o acesso muito desigual à educação foi uma característica da história brasileira com consequências profundas sobre os níveis de desigualdade de renda."

Não apenas no Brasil, mas na América Latina de forma geral, estabeleceu-se um acesso muito desigual à educação, de maneira que justamente os segmentos

mais pobres e com piores colocações no mercado de trabalho são os que recebem os piores serviços públicos educacionais (COSTA, 2015).

Analisando dados sobre a escolaridade na América Latina, evidencia Kliksberg (2014), que no grupo de filhos, cujos pais concluíram o ensino superior verifica-se que 91,4% consegue concluir o ensino médio, e 71,7% o ensino superior. Situação bem diferente da encontrada no grupo de filhos, cujos pais têm apenas o ensino primário completo. Nesse grupo somente 31,7% consegue completar o ensino médio, e apenas 2,9% conclui o ensino superior.

Diferentemente das camadas de maior renda e dos segmentos de classes trabalhadoras inseridas nos setores dinâmicos da economia, que têm acesso a serviços de melhor qualidade, os pobres acabam tendo acesso aos piores serviços públicos. Além das transferências de recursos públicos direcionadas aos setores de maior renda, pela oferta de serviços diferenciados, como é o caso nas diferentes regiões geográficas (urbano/rural) e também nas cidades (centro/periferia), existe ainda a transferência de recursos por meio de deduções no imposto de renda na aquisição de serviços privados, que favorece o consumo desses setores e, subfinancia o setor público (COSTA, 2015).

Como sabemos existe uma relação inextricável e ambígua entre as condições sociais dos indivíduos a e educação: maiores rendas tendem a conduzir a melhores níveis educacionais. Analogamente, melhores níveis educacionais tendem a conduzir a melhores salários, ou seja, maior renda. É por isso que quando faltam serviços públicos de qualidade, principalmente na área da educação, reduzem-se, expressivamente, as chances melhorias para os mais pobres.

As condições desiguais de acesso à educação e à qualificação fazem com que a maioria dos trabalhadores das camadas mais pobres permaneça com as piores ocupações e baixa renda do trabalho, reproduzindo o ciclo da pobreza, geração após geração, e contribuindo para a manutenção das desigualdades sociais (COSTA, 2015).

Diferentemente do que tentam levar a crer as exposições meritocráticas, a explicação para a pobreza não está nas incapacidades individuais ou na questão do mérito, mas em situações que estão acima da vontade dos indivíduos. Como evidenciado no estudo de Ferreira; Nogueira Junior e Costa (2010), os fatores extraeducacionais tais como as condições econômicas, culturais, educacionais e sociais das famílias tendem a fazer com que os diferentes grupos sociais

apresentem capacidade desigual de utilizar os recursos educacionais disponibilizados. Onde está então a culpabilidade dos pobres?

Sustenta Kliksberg (2014) que a causa é inversa. Não são os pobres os culpados das “armadilhas de pobreza” a que eles estão expostos. “Conforme o estrato social, a região geográfica e as condições do lugar onde se nasce haverá possibilidade de receber boa educação e atenção em saúde, ou o contrário” (p. 60). São altas as probabilidades de uma baixa escolaridade para os que nascem em uma família pobre, exposta a riscos de saúde e outras dificuldades, que tem que trabalhar desde pequena para garantir a sobrevivência diária. Sem uma escolaridade satisfatória dificilmente conseguirá um emprego formal, mesmo não qualificado, subsistindo assim na marginalidade e na informalidade com trabalhos precários e sem proteção.

As oportunidades não são iguais para todos, e consequentemente as escolhas disponíveis e os resultados também não o são. Como bem pontuou Rawls (2003, p. 80), “Não só nossa concepção de nós mesmos e nossos objetivos e ambições, mas também nossas aptidões e talentos realizados refletem nossa história pessoal, nossas oportunidades e posição social, e a influência da boa ou má sorte”.

Contornar as situações de pobreza e desigualdade requer, portanto uma igualdade de oportunidades. E é na equidade que encontramos o caminho para a igualdade de condições e, para dentro do possível, um emparelhamento dos resultados. A igualdade de oportunidades educacionais é, assim, condição *sine qua non* para reduzir desigualdades sociais e de renda. De outro modo, não poderá a educação corresponder à expectativa que lhe é frequentemente atribuída – de redutora de desigualdades e promotora do desenvolvimento.

É por isso que estamos de acordo com Arroteia (2008) quando este argumenta que a igualdade de oportunidades requer a concretização de um conjunto de medidas de natureza social e pedagógica que possibilitem iguais oportunidades, não apenas no acesso, mas também no sucesso educacional dos alunos. Só assim será possível sanar oportunidades desiguais e contornar os traços sociais e individuais dos alunos, que nem sempre as práticas pedagógicas dão conta de fazer, por mais que o tentem.

Algumas pessoas nascem em uma posição melhor na sociedade, isto é um fato. É injusta, porém a forma com que as instituições lidam com esse fato,

permitindo que indivíduos sofram os efeitos de distribuições mal feitas, das quais não tiveram a oportunidade de participar. É justamente isso que torna tão relevante a lógica da reparação. As desigualdades imerecidas (RAWLS, 1997).

Não são, portanto os indivíduos os agentes passivos de intervenção, mas as instituições. São elas que devem prover aos indivíduos oportunidades iguais e equitativas de desenvolver seus talentos naturais e de adquirir aptidões socialmente produtivas.

Sobre a igualdade de oportunidades educacionais escreve Rawls (2003, p. 198):

> [...] o objetivo é realizar nas instituições básicas a idéia de sociedade como sistema eqüitativo de cooperação entre cidadãos livres e iguais. Para isso, essas instituições têm, desde o princípio, de colocar nas mãos de todos os cidadãos, e não só de uns poucos, meios produtivos suficientes para que eles possam ser membros plenamente cooperativos da sociedade em pé de igualdade. Entre esses meios estão não só o capital físico como também o capital humano, ou seja, o conhecimento e a compreensão das instituições, as habilidades e aptidões treinadas e aperfeiçoadas. E só dessa maneira que a estrutura básica pode realizar a justiça procedimental pura de fundo de uma geração para outra.

Evidentemente que uma empreitada como essa não cabe ao mercado, mas ao Estado, que através da prestação desmercantilizada e adequada de serviços básicos como a educação, poderá ampliar oportunidades e reduzir, no médio e longo prazo, as desigualdades. O êxito do processo dependerá, evidentemente, de melhores resultados das políticas sociais em atingir a todos, incluindo as populações mais pobres com bens e serviços adequados. Por isso uma educação pública de qualidade. Para que todos tenham iguais condições para perseguirem seus objetivos.

É bem verdade que alguns discursos tem se ocupado, de forma flagrante, em defender a focalização nos pobres vis-à-vis a universalização de direitos. Exemplo disso é o Diagnóstico Sistemático de País (SCD) (2016) do Banco Mundial, cujo discurso gira em torno de um suposto dilema por que passa o Brasil, que deve escolher entre solucionar as injustiças nos gastos públicos, reduzindo as transferências para aqueles em melhor situação, ou desativar programas sociais e reverter algumas das conquistas recentemente obtidas. Segundo o relatório, “Chegou o momento de questionar quem recebe recursos públicos e para que fins. Uma maior redução das desigualdades dependerá bastante de que o Estado mude a

distribuição de seus recursos – dos não pobres para os pobres" (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 28).

Não é a primeira vez que medidas de focalização são prescritas pelo Banco Mundial em detrimento da universalidade. Como relata Costa (2006), já em 1990, o Banco Mundial introduziu no debate da pobreza o argumento de que a universalização das políticas sociais era contrária à equidade, já que beneficia setores da população que estão fora da linha da pobreza, de forma que podem pagar pelos serviços de educação. A prioridade seria, portanto a educação primária e o atendimento preventivo na área da saúde, a atenção básica. O ensino superior e o atendimento hospitalar seriam elementos secundários a partir do momento que beneficiam substancialmente os não pobres.

A preferência pela focalização não é, porém exclusiva dos discursos do Banco Mundial. Como identifica Lavinas (2013), a ênfase nas "pessoas necessitadas" aparece também na proposta do piso de proteção social, lançado pela OIT (2012).

Conforme observa Lavinas (2013), em ambos os exemplos, verificam-se investidas de tornar vigente um paradigma que tem como característica essencial assegurar mínimos (renda monetária e um rol de serviços limitado) para um público alvo delimitado, a saber, os comprovadamente pobres. Ao julgar o que se pretende, tornam-se claros três aspectos a serem considerados: a criação de chaves de acesso a benefícios, ou seja, estabelecimento de condicionalidades para acesso a direitos, deslegitimando-os por consequência; a recriação de status diferenciados que questionam o princípio da cidadania e da uniformidade do acesso e; o retorno do padrão mínimo ao básico, tornando sem efeito valores universais de igual quantidade e igual qualidade a todos.

Certamente os discursos dessa ordem em nada se relacionam com o modelo universalista que vingou no pós Guerra. Não há em sua proposta elementos como igualdade, efetivação de direitos, universalidade e seguridade. Ao contrário trata-se de uma reconfiguração de Estado-mercado-sociedade que não tem a redistribuição como meta, mas apenas o atendimento à pobreza e o funcionamento mais eficiente do mercado.

Pode-se dizer que apenas se estaria normatizando, parametrizando e legitimando um determinado *quantum* de distribuição padrão. Assegurar-se-ia uma garantia de mínimos a grupos vulneráveis – crianças, idosos, trabalhadores

precários ou desempregados – sem, no entanto ampliar o acesso incondicional e universal a serviços públicos desmercantilizados essenciais ao bem-estar da população. Uma ausência pública como essa, conduziria, inevitavelmente, a uma expansão da rede privada, e, portanto ao fortalecimento do mercado, cujo acesso não estará assegurado a partir de mínimos. Como consequências inevitáveis teríamos a legitimação de desigualdades de status e de acesso, alimentando um regime segmentado e dualizado de atendimento (LAVINAS, 2013).

Como se vê, de tempos em tempos se renovam as investidas que agravam o problema em vez de tratá-lo, insistentes em tratar os pobres como um problema e não como os titulares de direitos que são. Não obstante, assevera Sachs (2008) que a demanda por serviços sociais está longe de ser saturada, inclusive nos países mais ricos do mundo. A universalização do acesso a serviços sociais, entre os quais a educação, se apresenta como um componente essencial do tripé de desenvolvimento includente, sustentável e sustentado.

Isso não significa que as políticas de focalização devem ser abandonadas, muito pelo contrário. Como observou Houlart (2009, p.12), "[...] as pessoas sofrem e morre hoje, e não no futuro [...]. Uma ajuda humanitária no interior de serviços bem organizados é necessária. Mas deve ser considerada uma situação de emergência e não estrutural". Não deve a focalização prevalecer sobre a universalização, deve sim contribuir para atuar sobre as causas da pobreza e da desigualdade.

Promover a busca por igualdade de condições é essencial para tentar igualar o nível dos menos favorecidos aos demais para que, na luta por melhores condições de vida, não estejam estes em desvantagem. Por isto se afirma que a educação deve ser pública, gratuita em todos os níveis e de acesso a todos. Ademais, junto com ela deve vir um conjunto de políticas a fim de colocar em pé de igualdade indivíduos tão desiguais.

Em uma sociedade tão desigual é indispensável que essa característica seja considerada no planejamento de políticas públicas educacionais. Concordemos que pouco adianta oferecer boas escolas a quem, por motivos alheios à sua vontade, não poderá frequentá-las.

2.4. E a nossa educação pública como vai?

Os indicadores educacionais do país evidenciam alguns avanços desde 1988, quando a Constituição Federal acentuou o dever do Estado nas garantias dos direitos do cidadão. O Brasil conseguiu, nas últimas décadas, praticamente universalizar o acesso ao ensino fundamental, além de aumentar significativamente a frequência escolar em todos os níveis de ensino, inclusive no ensino superior.

Mas se por um lado existem motivos para comemorar, não se pode ignorar, por outro, as grandes dificuldades existentes no patrocínio da causa educacional: elevadas taxas de analfabetismo (apesar dos esforços para erradicá-lo); baixos resultados no desempenho escolar; evasão escolar; insuficiência de vagas nas escolas (principalmente nas creches) e; a exclusão de grandes contingentes populacionais no acesso à educação.

Um dos fatos de destaque, no que refere à educação, e mais especificamente à educação pública, nos últimos tempos é sem dúvidas a aprovação da Lei nº 13.005, a lei que instituiu o novo Plano Nacional de Educação (PNE). Aprovado em junho de 2014, o novo PNE – que estabelece vinte metas para a educação a serem cumpridas nos próximos dez anos (2014-2024) – prevê em uma de suas metas que o investimento público em educação pública deverá atingir 10% do PIB até 2024. Uma grande conquista, como pontuam Gusso et al. (2015), principalmente se compararmos ao investimento público direto em educação de 2011 que correspondia a 5,3% do PIB.

Além do percentual, também gerou controvérsias a discussão sobre manter ou retirar da meta de destinação de recursos a palavra *pública* depois da palavra educação. “Mudança sutil na expressão, mas substancial no conteúdo” (GUSSO et al., 2014, p. 225). E por pouco não se retirou do Plano um adjetivo que alteraria muito o rumo da política educacional no país.

Além da meta de investimento de 10% PIB, figuram entre as demais metas do Plano: a erradicação do analfabetismo absoluto e redução em 50% do analfabetismo funcional; a ampliação de vagas em creches para pelo menos 50% das crianças de até 3 anos de idade; a universalização do atendimento escolar para crianças de 4 a 5 anos; a universalização do ensino fundamental de 9 anos para toda a população na faixa de 6 a 14 anos; triplicar as matrículas na educação profissional técnica de nível médio, com pelo menos 50% no segmento público; aumento das matrículas no ensino superior, com pelo menos 40% das novas matrículas no segmento público; elevação da escolaridade média da população de que pertence a faixa etária de 18 a

29 anos, em no mínimo, 12 anos de estudo; a oferta de ensino em tempo integral para, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica; além de outras (BRASIL. Plano Nacional de Educação – PNE, 2014).

De mais a mais, ainda que audaciosas, o cumprimento de cada uma dessas metas é crucial para melhorar a realidade educacional marcada por desigualdades e ausências de um país onde estar na escola não garante o aprendizado e a questão qualidade permanece em aberto (ROCHA, 2013).

Contrariando todos os esforços para erradicá-lo, o analfabetismo, sério problema educacional brasileiro, apresentou recentemente (2011-2012) uma estagnação em sua taxa que vinha caindo desde 1998. Fato bastante ruim para o país, considerando que a taxa de 2012 (8,7%) correspondia a 13,2 milhões de analfabetos. Um dos limites apontados para a atuação da rede pública nessa questão reside no fato de que a escola não está formatada, inclusive fisicamente, para atender analfabetos adultos, que acabam não se reconhecendo nela (GUSSO et al., 2014).

Com relação à educação básica no Brasil, etapa educacional que abrange a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a EJA (educação de jovens e adultos), são distintos os desafios e as demandas a depender de cada nível de ensino. Na educação infantil, por exemplo, além da insuficiência na oferta de creches, existem grandes desigualdades na oportunidade de seu acesso tanto entre as diferentes localidades (urbana/rural), como nas diferentes camadas da população. Sem contar as pronunciadas diferenças entre as regiões do país.

Para fins de comparação, a taxa de crianças que frequentaram creche em 2007 na zona rural era três vezes menor que na zona urbana (6,4% e 19,6%, respectivamente). A oportunidade de acesso à creche das crianças mais ricas era três vezes maior do que a das crianças mais pobres (36,2% e 10,3%, respectivamente). E percentual de acesso à creche no sudeste era de 22,1%, quando no nordeste ela não passava de 7,5% (CASTRO, 2009).

Quanto ao ensino fundamental, apesar de quase universalizado, o aumento de sua oferta veio desacompanhado do aumento na qualidade dos insumos educacionais. Instalações inadequadas e professores insuficientemente qualificados constituem a realidade de muitas escolas brasileiras (GUSSO et al., 2015). São vários os problemas de eficiência nesse nível de ensino, principalmente com relação

à escola pública, responsável pela maior oferta de escolaridade nessa etapa (CASTRO, 2009).

Também são necessárias adequações nas outras etapas da educação básica: ensino médio e EJA. Até porque se trata de uma etapa importante para a formação dos indivíduos e, com importantes reflexos sobre as persistentes desigualdades existentes no país. Os reflexos de uma educação básica frágil quando não se manifestam no ingresso do ensino superior, certamente se manifestarão durante o curso do mesmo, ou ainda no não atendimento das exigências do mercado de trabalho.

No que se refere ao ensino superior observamos, que desde 1993, tem ocorrido um crescimento contínuo em suas matrículas. Fato que se deve à quase universalização do ensino fundamental e expansão do ensino médio, além é claro, de importantes iniciativas governamentais implementadas a partir da segunda metade da década de 1990, como a criação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade para Todos (ProUni), entre outras (GUSSO et al., 2015).

Percebe-se um grande esforço para ampliar o acesso ao ensino superior é verdade, todavia, apesar de todos esses esforços, prevalecem grandes desigualdades nesse nível de ensino, tanto regionais, como raciais e de renda. Se por um lado observamos uma expansão da democratização, é nítida, por outro, a persistência da estratificação educacional e as desigualdades educacionais.

2.4.1. A retomada do discurso da austeridade

Todo debate acerca da escolha da política fiscal mais adequada para promover o crescimento e o desenvolvimento econômico é sempre impregnada de diferentes visões e pressupostos teóricos. Embora seja desejável o equilíbrio entre eficiência e equidade, nem sempre esse é o rumo tomado, principalmente em um país em que a visão que domina o debate público defende a redução do papel do Estado, o corte de investimentos na área social e a privatização do patrimônio público. A concepção keynesiana de que cabe ao Estado, em momentos de crise, fomentar investimentos públicos para estimular a economia e retomar o crescimento

nunca foi bem recebida pelos defensores do liberalismo econômico (FÓRUM 21 et al., 2016).

Nesse sentido faz-se indispensável a este trabalho tecer uma breve discussão acerca do mecanismo de reforma fiscal via PEC 55/16. Ainda que se trate de uma proposta cuja ocorrência se deu no ano de 2016, fora, portanto do recorte temporal desta pesquisa, não há como deixar de discutir os impactos que tão austero artefato pode trazer para a educação pública no país.

Atualmente o Brasil passa por grande turbulência e transformações nevrálgicas. Acometido por uma crise econômica e principalmente política, e deixando-se levar pelo diagnóstico de que a responsável pela crise era a excessiva expansão dos gastos públicos e o consequente déficit público nos governos do PT, o país acabou dando espaço para a uma nova gestão da política fiscal, a qual definiu para o longo prazo a austeridade permanente (FÓRUM 21 et al., 2016).

Alegando descontrole nos gastos públicos, o atual Chefe do Executivo, Presidente Michel Temer propôs, por meio de uma proposta de emenda constitucional (PEC 55) instituir um Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito da União para os próximos vinte anos. Tal proposta, que tramitou inicialmente com o nome de PEC 241, foi aprovada no dia 13 de dezembro de 2016, dando inicio ao que o relator especial da ONU, Philip Alston, considerou "[...] uma medida 'radical' e sem 'compaixão', que vai atar as mãos dos futuros governantes e que terá impactos severos sobre os brasileiros mais vulneráveis, além de constituir uma violação de obrigações internacionais do Brasil." (ONU, 2016).

Trata-se de um mecanismo que estabelece um limite para as despesas primárias[24] (previdência, saúde, educação, programas sociais e funcionalismo público), individualizado por cada um dos poderes. Com isso, o crescimento anual do investimento nessas áreas não poderá ultrapassar a inflação, mantendo-se, portanto congelado, em termos reais, até 2036, nos patamares de 2016 (PAIVA et al.,2016).

Na exposição de motivos da PEC 55, redigida pelo então ministro da Fazenda Henrique de Campos Meirelles[25] justifica-se que o novo regime fiscal é necessário

[24] São consideradas despesas primárias aquelas que pressionam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente (ORÇAMENTO FEDERAL, 2017).

[25] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PEC/2016/msg329-junho2016.htm>.

para restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública frente ao quadro de desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos e para colocar novamente a economia em crescimento. Alterando o sistema evitar-se-ia a obrigatoriedade do aumento de “gastos” em saúde e educação em momentos de expansão econômica, da mesma forma, que se evitaria que em momentos de reversão do ciclo econômico os gastos nessas áreas tivessem que ser refreados bruscamente.

Em resumo, a austera reforma fiscal busca controlar o ritmo de aumento de despesas. O efeito esperado, segundo Couri e Bijos (2016), defensores do ajuste fiscal, é a redução das despesas primárias da União em percentual do PIB, buscando gerar, em momentos de maior crescimento, espaço fiscal suficiente para que, em momentos de recessão, a política fiscal possa ser utilizada para estimular a economia sem que haja comprometimento da sustentabilidade fiscal. A ideia é que a flexibilização de regras específicas de vinculação de despesas trará um retorno mais rápido ao equilíbrio fiscal.

Argumentam os citados autores, que no período pré-crise, tanto o governo federal quanto os governos subnacionais conseguiram acumular sucessivos superávits primários, de forma a reduzir a dívida pública em proporção do PIB, mesmo a despeito de elevadas taxas de juros pagas sobre a mesma e o crescimento persistente das despesas primárias. Nesse período a geração de superávits primários não se deu em função do controle de despesas, mas ao contrário, em função do crescimento da receita pública (impulsionada pela expansão da atividade econômica), a qual comportou, simultaneamente, aumento de despesas e geração de superávits primários. Entretanto, com o esgotamento do ciclo de crescimento econômico, em especial a partir de 2011, torna-se inevitável a implantação do novo regime, principalmente tendo em vista dois fatores: reação dos mercados, que reconhecendo a elevação do endividamento cobram maiores taxas de juros para financiar a dívida pública e; a supremacia dos fatores estruturais (principalmente a mudança demográfica) que pressionará o nível de endividamento independentemente da conjuntura no momento, como, por exemplo, o envelhecimento da população, que implicará aumento nas despesas públicas, principalmente nas áreas da previdência social e da saúde pública.

Os autores prosseguem classificando como “pertinente e oportuna” a regra fiscal que limita por vinte anos o crescimento da despesa primária da União. A

justificativa é de que a gestão fiscal deve ser capaz de gerar economia necessária para o enfrentamento dos desafios fiscais que possam ocorrer no longo prazo e ainda para que eventuais novos ciclos de crescimento possam ser aproveitados de modo mais consistente.

De fato talvez seja uma reforma pertinente e oportuna para alguns, como por exemplo, para o grande capital – que vê o Estado como um concorrente indesejável ao atuar em setores que poderiam ser objeto de lucros privados, como saúde e educação – ou para os que consideram impensável financiar os serviços públicos por meio de impostos, mas não para aqueles que desejam uma sociedade mais justa e igualitária e, muito menos, para a população pobre – principal beneficiária dos serviços públicos (FÓRUM 21 et al., 2016).

Colocando-se por trás de um pretenso discurso de restabelecer o equilíbrio das contas públicas, a PEC em comento representa de certa forma, o êxito do atual governo em impor um projeto de sociedade que dificilmente passaria pelas urnas, incompatível com a Constituição de 1988 e no qual não há espaço para a expansão de bens públicos como saúde e educação.

O que se pretende de fato é retirar da sociedade e do parlamento a prerrogativa de moldar o tamanho do orçamento público (FÓRUM 21 et al., 2016) e reavivar o velho modelo dos três pilares outrora proposto pelo Banco Mundial, segundo o qual somente caberia ao Estado cuidar somente dos pobres (aqueles que auferem até dois dólares por dia). O Estado deveria somente atuar de forma focalizada no “pilar inferior”, onde se concentra a “pobreza” arbitrada pelas agências internacionais, reservando para os “pilares intermediários e superiores” as “soluções” ofertadas pelo mercado (FONSECA; FAGNANI, 2013).

Como apontam Paiva et al. (2016), os potenciais efeitos da reforma via PEC 55 perpassam pelas condições de continuidade das políticas nacionais de proteção social e de promoção da equidade, pois afetam a capacidade do Estado de ofertar serviços públicos essenciais à população. Estamos falando de um dispositivo que alterará a maneira como o orçamento é elaborado e debatido; a maneira como se dão as disputas e negociações pelo fundo público; e as pressões e limites aplicados sobre a gestão das políticas públicas em geral.

É digno de nota, que nos termos propostos pela PEC 55, o limite para o exercício de 2017 será equivalente à despesa primária do exercício do ano anterior (2016), corrigida pela variação do Índice Nacional de preços ao Consumidor Amplo

(IPCA), ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurada entre janeiro e dezembro do mesmo ano. O mesmo ocorrerá para os exercícios seguintes, ou seja, o teto terá como base o valor do limite (não da despesa efetivamente paga) do exercício anterior, corrigido pela inflação do período anterior. Estando a despesa limitada à taxa de inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ela poderá crescer em termos nominais (quando há aumento de seu valor sem que se considere o efeito da inflação), mas não em termos reais. Dessa forma, mesmo em situação de crescimento real do PIB, a despesa primária, ao longo do tempo, tenderá a ser reduzida como proporção do PIB.

Ocorre, porém que a proposta de congelamento das despesas primárias da União nos patamares de 2016 não contempla possíveis alterações da dinâmica socioeconômica, pois ao ter por base o volume de gastos efetuados em 2016 (em termos reais), e não mais pela estimativa de receitas para o exercício de vigência da lei orçamentária, faz com que acréscimos na arrecadação não possam ser revertidos no aperfeiçoamento das políticas públicas. Tampouco o indexador econômico utilizado, o IPCA, irá traduzir o aumento da demanda social decorrente tanto da dinâmica demográfica, como das necessidades da população em momentos de recessão (PAIVA et al., 2016).

Em uma tentativa de desresponsabilização gradativa do Estado com a população, desconsidera-se intencionalmente o aumento da demanda relacionado ao envelhecimento da população e ao aumento da expectativa de vida, fatores que fazem com que o gasto *per capita,* na maioria das áreas, se torne menor ao longo do tempo e, portanto cada vez mais insuficientes, caso sejam aplicados apenas os mínimos possíveis. É o caso da saúde, por exemplo, cuja demanda aumenta proporcionalmente à idade das pessoas e também nos momentos de recessão econômica e desemprego. Nada obriga que, em momentos de expansão econômica, o governo a aplique somente o mínimo, mas nada garante, porém que ele aplicará mais do que o limite previsto.

No que se refere à educação a justificativa utilizada por aqueles que defendem a PEC é que existem dois efeitos antagônicos entre si. É o que argumenta D'Abadia (2016). Apesar de assumir que, no caso da economia recuperar sua trajetória recente, reduzir-se-á o total absoluto investido nesta área em relação ao provável total que seria obtido pela manutenção da regra atual, o autor acredita que este efeito será compensado pelo efeito demográfico, ou seja, pela redução da

população jovem e, consequentemente, do número de matrículas na educação básica. Segundo o autor, o mesmo efeito demográfico que prejudica a previdência social e a saúde beneficiaria a educação.

Pois bem, mas não seria recomendável aproveitar a redução do número de alunos na educação básica, para aumentar o valor investido por aluno para melhorar este nível de ensino?

Como explica Mello e Souza (2005), o declínio populacional que vem ocorrendo recentemente na faixa etária de 6-14 anos, quando combinado a taxas líquidas de escolarização próximas de 100% no ensino fundamental, produz uma necessidade decrescente de vagas, como também é o caso da redução da taxa de repetência. A redução no número de matrículas por seu turno libera recursos que podem ser investidos na melhoria do ensino fundamental ou nos outros níveis de ensino. Por que então não fazê-lo? Não seria um retrocesso, em se podendo aumentar tal valor, reduzi-lo a patamares, provavelmente, ainda mais insuficientes do que os atuais?

A área da educação, assim como a da saúde, sofrerá alterações no cálculo do valor mínimo nelas aplicado, deixando de ser vinculadas às receitas da União. Isso porque a PEC altera o que até então estava estabelecido no *caput* do art. 212, da Constituição de que União deve aplicar, anualmente, no mínimo 18% da receita líquida de impostos (receita de impostos deduzida de transferências constitucionais a Estados e Municípios) em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Estima-se, com isso, uma perda significativa para a educação. Como demonstra o estudo técnico de Mendlovitz (2016), em se aplicando o referido mecanismo haveria redução dos recursos aplicados nessa educação de tal modo que, excetuando 2016, nem a aplicação efetiva em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) alcançaria o piso constitucional de 18% estabelecido pelo caput do art. 212. É o que pode ser visualizado na tabela 1.

A tabela apresenta uma simulação dos gastos com MDE (tanto pela aplicação mínima de 18% da Receita Líquida de Impostos quanto pela aplicação efetiva) em comparação à metodologia imposta pela PEC 55, caso a regra tivesse entrado em vigor a desde 2011.

TABELA 1 – MDE x PEC 55 - Simulação 2010 a 2016

EXERCÍCIO	Receita Líquida de Impostos (RLI)	Aplicação mínima da (18% da RLI)	Aplicação Mínima pelo IPCA (PEC)	Diferença (PEC e regra atual)	Aplicação MDE (executado)	Aplicação MDE pelo IPCA (PEC)	Diferença (PEC e regra atual)
2010*	173,5	31,2	31,2		33,7	33,7	
2011	205,5	37,0	33,0	**-4,0**	39,8	35,7	**-4,1**
2012	218,8	39,4	35,2	**-4,2**	56,0	38,0	**-18,0**
2013	239,1	43,0	37,2	**-5,8**	53,9	40,2	**-13,7**
2014	245,5	44,2	39,4	**-4,8**	56,8	42,6	**-14,2**
2015	258,6	46,5	42,0	**-4,5**	59,4	45,3	**-14,1**
2016**	259,7	46,7	46,5	**-0,3**	59,7	50,2	**-9,6**

Fonte: Mendlovitz (2016). Extraída.

Notas: Projeção realizada com base nas informações do Tesouro Nacional - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2010 a 2015. IPCA: IBGE(2010 a 2015). Projeção: BACEN/Sistema de Expectativas de Mercado/Séries de estatísticas consolidadas/mediana (junho/2016). PIB real: BACEN e CONOF/CD.

(*) RIL em 2010 foi acrescida da dedução da DRU (R$ 14,0 bi) para permitir comparação equânime com os demais exercícios, uma vez que, a partir de 2011, a DRU deixou de incidir sobre recursos destinados à educação. Por conseguinte, também foram ajustados os valores da aplicação mínima (18% sobre a RLI sem a DRU) e a aplicação em MDE executada na mesma proporção constante do RREO (19,4% sobre a RLI sem a DRU).

(**) RLI estimada para 2016 com base no decreto de limitação de empenho (Decreto nº 8.784 de 7/6/2016). Já a estimativa do MDE executado em 2016 foi de 23% da RLI, com base na média dos 2 últimos exercícios.

Como demonstra a referida tabela, com a aplicação da PEC 55, reduzir-se-iam os recursos aplicados à educação. A única situação em que se verificaria melhora na aplicação dos recursos seria diante de um cenário de queda na arrecadação de impostos com inflação alta (como está se presenciando no exercício de 2016 em relação a 2015), ainda assim aquém do projetado em 2016 para a regra atual.

O autor traz ainda em seu estudo uma segunda simulação da aplicação da PEC, agora para o período de 2016 a 2025. Com efeito, a simulação disposta na tabela 2 demonstra que, excetuando-se 2017, haveria uma perda crescente que se acentuaria rapidamente nos exercícios seguintes. Ou seja, da mesma forma que na simulação anterior, também haveria declínio de recursos destinados à MDE.

TABELA 2 – MDE x PEC 55 - Projeção 2016 a 2025

EXERCÍCIO	Receita Líquida de Impostos (RLI)	Aplicação mínima da (18% da RLI)	Aplicação Mínima pelo IPCA (PEC)	Diferença (PEC e regra atual)	Aplicação MDE (executado)	Aplicação MDE pelo IPCA (PEC)	Diferença (PEC e regra atual)
2016*	259,7	46,7	46,7		59,7	59,7	
2017	276,7	49,8	50,1	**0,3**	63,6	64	**0,4**

2018	296,4	53,3	52,9	**-0,5**	68,2	67,5	**-0,6**
2019	315,9	56,9	55,5	**-1,4**	72,7	70,9	**-1,7**
2020	336,7	60,6	58	**-2,6**	77,4	74,1	**-3,3**
2021	359,8	64,8	60,6	**-4,1**	82,8	77,5	**-5,3**
2022	384,4	69,2	63,3	**-5,9**	88,4	80,9	**-7,5**
2023	411,8	74,1	66,2	**-7,9**	94,7	84,6	**-10,1**
2024	442,1	79,6	69,2	**-10,4**	101,7	88,4	**-13,3**
2025	475,9	85,7	72,3	**-13,4**	109,5	92,4	**-17,1**

Fonte: Mendlovitz (2016). Extraída.

Notas: Projeção realizada com base nas informações do Tesouro Nacional - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2010 a 2015. Projeção 2017 a 2025 pela variação PIB real e IPCA PIB real e IPCA (projeção): Relatório Focus-Bacen (até 2020) e Conof/CD com base Focus-Bacen (2012 a 2025).

(*) RLI estimada para 2016 com base no decreto de limitação de empenho (Decreto nº 8.784 de 7/6/2016). Para os demais exercícios, estimou-se pela variação projetada do PIB real e inflação pelo IPCA. Já a estimativa do MDE executado em 2016 foi de 23% da RLI, com base na média dos 2 últimos exercícios.

Outro argumento bastante utilizado pelos defensores da PEC é o de que a mesma protegerá a educação, de forma que nos anos em que ela estiver vigente, o orçamento da não sofrerá perdas decorrentes de um cenário de arrecadação é baixa e a inflação alta, como o que vivenciamos atualmente. O que não se diz, no entanto, é que na hipótese de que se concretize a expectativa de que a economia voltar a crescer, a medida implicaria em menos recursos para a área, colocando em risco a Meta 20 do PNE, que trata da ampliação do investimento público em educação pública ao patamar de 10% PIB, até 2024. Como bem fundamentado na publicação do MEC que dá suporte à promulgação do PNE 2014:

> [...] a vinculação de recursos financeiros para a educação, a ampliação dos percentuais do PIB para a educação nacional, bem como a vinculação do financiamento a um padrão nacional de qualidade, o acompanhamento e o controle social da gestão e uso dos recursos, entre outros, são passos imprescindíveis para a melhoria do acesso, permanência e aprendizagem significativa dos estudantes. Ou seja, a garantia de financiamento adequado das políticas educacionais é base e alicerce para a efetivação do Sistema Nacional de Educação e, por conseguinte, para o alcance das metas e estratégias do PNE, com vistas à garantia de educação em todos os níveis, etapas e modalidades, além da superação das desigualdades regionais (MEC – Ministério da Educação, 2014, p. 61).

Como bem recordam Paiva et al. (2016), até mesmo economistas do Fundo Monetário Internacional (FMI) admitiram, recentemente, em suas recomendações para os países em crise que políticas de austeridade não só impactam negativamente o bem-estar social, aumentando as desigualdades, como também podem aumentar o desemprego, prolongando e agravando as crises.

Não obstante, a estagnação da economia tem representado um risco para os avanços sociais recentes. Amplificando a crise política e enfraquecendo governo democraticamente eleito, ela se torna funcional para o aprofundamento do projeto liberal, abrindo espaço para a severa alteração da estrutura dos gastos governamentais exigida há décadas pelo mercado (FAGNANI, 2015), ameaçando a expectativa democrática de construir um país mais igualitário que acaba sendo frustrada pelas razões econômicas dominantes, sem se dar conta que uma democracia de desiguais é uma falácia que serve para legitimar uma dominação política e econômica (COSTA, 2015b).

Ancorada em uma concepção de progresso que desconsidera o papel proeminente dos investimentos públicos em educação, saúde, assistência social e cultura no desenvolvimento, a PEC 241 não passa de uma desresponsabilização do Estado com a situação social do país, afastando-se da perspectiva de despesas sociais como um investimento capaz de fomentar a economia e promover seu próprio financiamento (PAIVA et al., 2016).

A adoção de um ajuste fiscal recessivo não passa de uma miragem de curto prazo que nada mais fará do que reproduzir a nossa história de desigualdade. Reduzir os investimentos em serviços públicos e desincentivar o consumo da população trabalhadora não trará equilíbrio desejado nas contas públicas. Apenas reproduzirá um modelo econômico dependente do dinamismo da demanda externa, num país que ainda tem no setor agroexportador sua alavanca comercial (COSTA, 2015b). Viver mais vinte anos da promessa de que esse país possa, de fato, ser próspero para sua população apenas mostra que pouco se aprendeu com as lições do passado.

2.5. A mercantilização da educação: subsídios ao não desenvolvimento

O Estado de bem-estar social não se define apenas na nova forma de atuação do Estado, mas também nas novas formas de atuação política e nas alterações que elas provocam no aparelho institucional do estado (SANTOS, 1987).

Mais do que dispêndios de dinheiro, as novas despesas assumidas pelo Estado requerem uma estrutura de regulação, de fiscalização, etc. É necessário ainda um direcionamento que indique em que será investido, algo que não é definido

apenas pelo governo. “O que há de mais específico neste processo é que as sucessivas intervenções do Estado na sociedade civil significam simultaneamente intervenções do Estado em si mesmo” (SANTOS, 1987, p. 17).

As prioridades do investimento público não são definidas somente pelo Estado, mas em conjunto com distintos atores que compõe a sociedade civil. É por isso que se diz que o Estado de bem-estar é uma forma política complexa e contraditória. Como bem lembra Pereira (2008, p. 26) “[...] o Estado não é um fenômeno dado, aistórico, neutro ou pacífico, mas um conjunto de relações criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classe se confrontam e se digladiam em defesa de seus interesses particulares”.

Ocorre que ao tentar harmonizar conflitos e interesses tão distintos, o Estado de bem-estar torna-se contraditório. Isso porque, na impossibilidade de eliminar as causas provocadoras das contradições sociais mais básicas – entre capital e trabalho, produtores e consumidores, homens e mulheres, etc. –, procura o Estado, gerir os conflitos e tensões que delas decorrem, interiorizando, por conseguinte, as mais variadas contradições sociais. Prevalecerão, obviamente, os interesses setoriais que tiverem maior peso político (SANTOS, 1987).

Esses interesses setoriais, por sua vez, restarão refletidos nas políticas públicas a serem promovidas pelo Estado. Lembremos que as políticas públicas são uma *“forma contemporânea de exercício de poder nas sociedades democráticas”* (DI GIOVANNI, 2009, p. 4-5, grifo do autor) que vão além de uma intervenção do Estado. Caracterizam-se por uma complexa interação entre Estado e sociedade, que por sua vez, inclui relações sociais que adentram o campo da economia, sempre em função de uma pluralidade de atores de origem e natureza tão diversa quanto seus interesses.

Como exposto alhures, as políticas sociais dependem inexoravelmente das receitas públicas, que em períodos de recessão, tendem inevitavelmente a diminuir, principalmente quando se tem o consumo e a renda do trabalho como principais fontes de tributação. Em existindo menos recursos públicos, ou seja, menos a distribuir, as demandas se tornarão mais concorrentes, fazendo com que as políticas públicas variem ao sabor das conjunturas.

Diante da suposta necessidade de contenção de gastos e impossibilitado de realizar cortes radicais nas políticas sociais – o que se dá tanto pela rigidez dos

direitos, como também porque todo governante quer evitar medidas impopulares –, o Estado utiliza duas estratégias: a primeira delas é a flexibilização de direitos sociais que ocorre tão logo diminua o peso político dos grupos sociais neles interessados. Assim o percebemos quando do bloqueio ou da restrição a um direito social. Restringem-se os meios e serviços que o tornam possível, deteriora-se a qualidade da prestação, interfere-se em sua legislação ou simplesmente não se fornece o suporte administrativo necessário para oferta. A segunda é fazer com que a produção de bens públicos se torne mais interessante ao capital privado, retirando-se sempre que pode da produção desses bens (SANTOS, 1987).

É certo que ao agir dessa forma, o Estado amplia a rentabilidade do capital, criando por consequência, novas oportunidades de investimento. Por outro lado, evidencia-se uma clara divisão no âmbito do consumo social, sobre quais bens e serviços serão entregues (sob várias formas) ao capital privado e quais permanecerão sendo prestados diretamente pelo Estado. O capital privado, logicamente, não está interessado em atividades não lucrativas, então reserva para si somente as produções lucrativas. As produções não lucrativas permanecem sob a incumbência do Estado, perpetuando assim a ideia de incompetência do mesmo na produção de bens e serviços (SANTOS, 1987).

Em maior ou menor grau, as duas situações já ocorreram e continuam ocorrendo, tanto com direitos já estabelecidos, e mais ainda com os programas e propostas sociais que ameacem se tornar direitos. Há que se reconhecer que temas como direitos sociais e distribuição ou redistribuição de renda nunca foram os assuntos favoritos dos defensores do estado mínimo e das classes mais abastadas. Como bem colocou Piketty (2014, p.12) “Quando se discute a distribuição da riqueza, a política está sempre por perto, e é difícil escapar aos preconceitos e interesses de classe que predominam em cada época”.

A teoria neoliberal, assim como a terceira via tem em comum o diagnóstico de que o culpado da crise é o Estado. A diferença é que para os neoliberais a solução está na privatização e para a terceira via está no terceiro setor. Em ambos os casos o Estado deixa de ser o executor das políticas sociais. Um transfere a tarefa para o mercado e outra, para a sociedade civil sem fins lucrativos. A ideia é racionalizar recursos e reduzir o investimento social e papel das instituições públicas (PERONI, 2011).

Ideia frequentemente disseminada por economistas ortodoxos, é que a culpa da crise reside no Estado de bem-estar e que a solução para a crise seria, portanto desmontar esse Estado. Mas como bem pontuou Kliksberg (2014, p. 187), “o melhor juiz das teorias é a realidade”.

Em países com Estado de bem-estar social mais desenvolvido, tais como Noruega e Suécia, não houve crise. Sua presença fez com que a população estivesse protegida, capacitando-a produtiva e economicamente e garantindo as bases de crescimento econômico. Ainda que estejamos falando de países pequenos relativamente ao Brasil, e cuja população é bastante distinta culturalmente, isso não anula os resultados obtidos por esses países. O mesmo se verifica no exemplo entre Canadá e Estados Unidos. O primeiro que tem serviços sociais muito mais amplos, com um sistema de saúde pública universal e uma grande rede de proteção social, enfrentou a crise [de 2008] melhor que segundo. Ocorre, porém que a grande falácia da ineficiência do Estado é muito funcional para dar a aura de legitimidade a cortes eticamente inadmissíveis que atentam contra os direitos sociais mais básicos (KLIKSBERG, 2014) e para o propósito de transferir para o mercado a prestação de serviços públicos básicos.

Ao impor os valores do Estado Mínimo (focalização, privatização, supressão de direitos, desregulação dos contratos trabalhistas), os neoliberais tentam avançar com seu projeto de reforma liberal do Estado (FONSECA; FAGNANI, 2013), ameaçando os parcos avanços sociais conquistados recentemente pelo país. Passando a ideia de que a culpa é do Estado e que tudo o que vem dele é ruim, o neoliberalismo justifica e fortalece o pacto entre o Estado e o capital privado, que embora não descaracterize totalmente o Estado de bem-estar pode torná-lo cada vez mais residual, desconsiderando as várias consequências trazidas pelo afrouxamento da legislação acerca dos direitos e pela mercantilização de serviços públicos essenciais como a educação e a saúde. Ignora-se que o deslocamento para o mercado da provisão de bens tão essenciais ao bem-estar não traz nenhuma outra contribuição, que não sejam retrocessos sociais fortalecedores das enormes desigualdades já existentes e, portanto prejudiciais ao desenvolvimento.

CAPÍTULO 3 – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A EDUCAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS RELEVANTES

"Um país se faz com homens e livros."
Monteiro Lobato

A década de oitenta tende a entrar para a história do país como a década perdida, fato que se deve às grandes perdas nos índices de crescimento, produtividade agrícola e industrial, competitividade tecnológica, além de outros, como perda na qualidade de vida, aumento da criminalidade, doenças infantis e epidemias e a estagnação da taxa de analfabetismo. Não obstante, em contraste a essas perdas, alguns relevantes ganhos podem ser contabilizados, especialmente no plano sociopolítico, no qual podemos citar o aprendizado da sociedade civil no sentido da organização e da reivindicação (GOHN, 2005).

Assim, se do ponto de vista econômico, a década de oitenta é considerada uma década perdida, do ponto de vista político, podemos classificá-la como uma década ganha. Nela nasce a Constituição Federal, marco temporal da transformação que erige as políticas públicas como ferramenta essencial de atuação do Estado.

Com o processo de redemocratização do período, mais precisamente, com a ação dos movimentos sociais e a reorganização da sociedade civil – elementos essenciais para a inclusão da reforma das políticas sociais na agenda pública –, deu-se um primeiro passo no sentido de um desenvolvimento mais inclusivo. Ainda que a categoria sociedade civil tenha sido empregada mais em oposição ao regime militar do que no sentido da luta de classes (SIMIONATTO, 2010), foram visíveis os efeitos de suas reivindicações para as conquistas democráticas do período.

Promulgada no dia 5 de outubro de 1988 por Ulisses Guimarães, então presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), a Constituição Federal é considerada um marco para a cidadania brasileira. Ao proclamar o estabelecimento de um Estado democrático, reconhecedor de direitos civis, políticos, sociais e culturais, a nova Carta ocasionou uma ruptura histórica de notáveis consequências para o país. Menos avançada e progressista do que parecia ser inicialmente é verdade, mas a única possível naquelas circunstâncias e naquele cenário, composto por influências tão heterogêneas e ideologicamente diversas e antagônicas (CASTRO; RIBEIRO, 2007).

A Constituição de 1988 permitiu alcançar um novo patamar de cidadania, semelhante ao proposto por Marshall (1967): direitos civis, políticos e sociais. Além da restauração do Estado democrático de direito, tornou-se possível a elaboração de um novo sistema de políticas sociais, bastante avançado em relação ao anterior. Principalmente em um momento em que predominava em escala mundial o pensamento liberal e conservador, que difundia a busca pelo Estado mínimo em vários países subdesenvolvidos (CASTRO; RIBEIRO, 2007).

Ao estabelecer novos direitos sociais, que, uma vez garantidos, nos aproximariam das realizações de bem-estar social do regime socialdemocrata, a Constituição de 1988 nos apresentou uma direção alternativa à do universalismo básico e à do bem-estar corporativo dos períodos anteriores (KERSTENETZKY, 2012).

Mesmo mantido o caráter contributivo, universalizou-se a previdência (incluindo o acesso no meio rural), a assistência social, a educação fundamental e média e a saúde em todos os níveis. Designou-se o salário-mínimo como o valor piso para os benefícios constitucionais e descentralizaram-se as políticas sociais com garantia de repasses e de capacidade arrecadatória própria para os níveis subnacionais. Introduziu-se o critério per capita para o repasse de recursos, a participação e o controle social. Inovações que, claramente, apontam na direção de intensificar a universalização do bem-estar (KERSTENETZKY, 2012).

Não obstante, a regulamentação e a efetivação dos compromissos assumidos na Constituição de 1988 têm sido um processo árduo, ainda inconcluso, com distintos graus de sucesso, estagnação ou retrocesso, que variam conforme a área de política social analisada. Isso porque, teorizar e proclamar um direito não significa necessariamente poder usufruir desse direito. Como bem observa Bobbio (2004, p. 11):

> [...] uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente (...). Não se poderia explicar a contradição entre a literatura que faz a apologia da era dos direitos e aquela que denuncia a massa dos “sem-direitos”. Mas os direitos de que fala a primeira são somente os proclamados nas instituições internacionais e nos congressos, enquanto os direitos de que fala a segunda são aqueles que a esmagadora maioria da humanidade não possui de fato (ainda que sejam solene e repetidamente proclamados).

Passados vinte e oito anos da promulgação da Constituição ainda persistem grandes dificuldades em cumprir o que foi por ela estabelecido, principalmente na questão dos direitos sociais. Isso porque a implantação de políticas para a

concretização desses direitos, entre os quais a educação, demanda grandes dispêndios por parte do Estado. Como exposto alhures, os recursos públicos são limitados, ao contrário das demandas públicas que são ilimitadas. Isso faz com que as demandas sejam mais concorrentes quanto menores forem os recursos existentes. Justamente para garantir o respeito e priorização dos objetivos a serem satisfeitos em áreas essenciais como a educação e a saúde que a Constituição de 1988 estabeleceu algumas determinações em relação aos gastos públicos.

Dessa forma, além de regular a amplitude da obtenção de recursos e despesas públicas, a Constituição de 1988 cuidou também de estabelecer uma previsão orçamentária para os dispêndios públicos dessas áreas. Neste capítulo serão apreciadas as principais alterações legais ocorridas no âmbito da política educacional brasileira a partir da Constituição de 1988, no sentido da garantir e ampliar o direito à educação, sobretudo nas questões relacionadas à sua gestão e financiamento.

3.1. A Constituição de 1988 e os novos rumos para a educação pública

Mostrou-se grande o leque de demandas educativas nos anos 80, o que se deve, segundo Gohn (2005), às conjunturas políticas que o país atravessava e principalmente aos problemas estruturais gerados pelo modo de acumulação capitalista. De forma que várias foram as demandas no campo educacional, tanto no que se refere às *demandas educacionais na sociedade* – educação ambiental; educação para a cidadania; educação popular; educação sanitária e saúde pública; educação sexual; educação para o trânsito; educação contra discriminação; para citar algumas–, quanto às demandas por *educação escolar* – educação infantil; ensino de 1º e 2º graus; demandas da Universidade; demandas por novas leis educacionais de ensino e; ensino noturno.

E é justamente a essas demandas da sociedade civil que se atribuem muitos progressos alcançados pela política social brasileira na área da educação a partir da promulgação da Constituição de 1988. Desde então grandes mudanças ocorreram na área educacional possibilitando muitos avanços, principalmente se analisados sob a luz da realidade que se apresentava para a área educacional nos períodos anteriores.

Muitos são os ganhos que podem ser contabilizados na área da educação com o estabelecimento da nova carta magna. Pode se dizer o texto constitucional de 1988 reconheceu importância da educação ao ampliar a vinculação de recursos federais destinados para esta política e manter a contribuição social do salário-educação (CASTRO; RIBEIRO, 2007).

Relatam Corbucci et al. (2007) que, na época de vigência da CF/1967, ou seja, anteriormente ao estabelecimento da constituição atual, duas leis maiores regiam a área de educação: a Lei nº 5.540/1968, referente ao ensino superior, e a Lei nº 5.692/1971, que dispunha sobre as diretrizes e bases do ensino de primeiro e segundo graus – atualmente ensino fundamental e médio.

Nesse período, o ensino de primeiro grau (composto de oito séries) era obrigatório na faixa etária dos 7 aos 14 anos e gratuito nos estabelecimentos oficiais. Os pais, responsáveis e empregadores respondiam solidariamente com o poder público no cumprimento desse preceito constitucional. A responsabilidade das empresas se manifestava na contribuição do salário educação ou pela oferta gratuita desse nível de ensino para seus funcionários e filhos nessa faixa etária. Nas áreas rurais, cabia aos proprietários de terras promoverem a instalação e funcionamento de escolas gratuitas em suas propriedades ou possibilitar a frequência dos empregados e dependentes à escola mais próxima. O ensino de segundo grau não tinha caráter obrigatório e assim como o ensino superior era gratuito nas instituições oficiais, no entanto a Constituição de 1967 só assegurava gratuidade àqueles que de fato não pudessem pagar, e sob a condicionalidade de que comprovassem bom aproveitamento nos estudos (CORBUCCI et al., 2007).

Um dos avanços introduzidos pela Constituição de 1988 foi justamente na questão da gratuidade do ensino (e não apenas do ensino obrigatório) nos estabelecimentos oficiais, reafirmando a educação como um direito de todos. Entre as principais mudanças, assegurou-se o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso em idade própria (CORBUCCI et al., 2007). Haja vista que a constituição anterior não considerava como obrigação do Estado garantir acesso ao ensino àqueles que estivessem fora da faixa etária adequada – 7 a 14 anos (CASTRO; RIBEIRO, 2007).

Afirmou-se ainda o direito ao atendimento em creches e pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos de idade e o dever do Estado de garantir a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio. Esta, inclusive,

representa a principal mudança no concernente ao ensino médio após a Constituição de 1988, que inseriu no texto constitucional *a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio* (art. 208, II), e principalmente após a Emenda Constitucional nº 14 de 1996, a qual alterou o texto desse inciso para *progressiva universalização do ensino médio*. Apesar da exclusão da obrigatoriedade, houve melhoria no que se refere à gratuidade, já que a "universalização" se sobrepõe à simples "extensão" (SILVA, 2009).

De maneira geral, pode se dizer a CF/88 reafirmou o direito à educação, possibilitando conquistas, além de abrir precedentes para que outros progressos legais pós Constituição pudessem ocorrer, a exemplo da promulgação da LDBN de 1996. A esse despeito, pontuam Corbucci et al. (2007) que a Constituição acabou por definir, mesmo de forma implícita o que seria a educação básica mínima, esta abrangendo três etapas: infantil, fundamental e média. Concepção esta que se tornou explícita com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) de 1996, que caracterizou a educação básica como etapa que se estende da educação infantil ao ensino médio. Até então o lócus do atendimento à educação infantil pertencia à assistência social.

Outro ponto relevante é a atribuição de competências aos entes federados. Aos municípios coube atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil. Para os estados a prioridade de atuação é no ensino fundamental e médio. De forma que só será permitida a destinação dos recursos vinculados a outros níveis de ensino, quando aquelas prioridades restarem atendidas.

Por fim, destaca-se também como progresso do aparato jurídico-legal, a garantia de condições para que a escolarização possa ser usufruída a que se refere o inciso I do artigo 206 da CF/88, um avanço no que se refere à igualdade de condições para acesso e permanência na escola, além é claro, da garantia do padrão de qualidade (CORBUCCI et al., 2007).

3.2. O Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP) e suas contribuições para a educação pública

Considerando o foco no segmento público de educação existente no presente estudo, torna-se relevante uma breve apreciação dos principais aspectos do Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP). Um movimento social da área

educacional ainda pouco estudado, mas que representou uma novidade no que refere à agregação das demandas sociais educacionais no Brasil. Existiam anteriormente outros movimentos em defesa da escola pública no país, mas ele se destaca pela forma como encaminhou as demandas educacionais (GOHN, 2005).

É importante destacar que muitas das conquistas da Constituição de 1988 são resultados dos esforços dos atores ligados ao Fórum na Constituinte, além é claro da atuação de alguns constituintes dedicados à causa e à conjuntura de redemocratização preponderante na sociedade e no Congresso Nacional (CORBUCCI et al., 2007).

Ademais o FNDEP representou uma forma de resistência à privatização da educação. Como assinala Gohn (2005), mais que uma mobilização em defesa da escola pública, o FNDEP representou uma resistência às políticas de caráter privatizante provenientes da onda neoliberal que assola o país. Explica a autora, que o FNDEP apresenta uma particularidade única: a busca pela preservação da atuação estatal, ou seja, o papel do Estado enquanto agente que cria, gerencia e defende os bens públicos para a coletividade e não para particulares.

Assim, o FNDEP pode ser definido “como um espaço de defesa e de resistência do setor público na área da educação”. O público tomado enquanto sinônimo de estatal. A escola pública é entendida como “o equipamento coletivo estatal destinado à instrução e à formação de cidadãos brasileiros, em suas diferentes faixas etárias”, devendo, portanto ser gratuita em todos os níveis, laica, de qualidade e sem barreiras em seu acesso (GOHN, 2005).

No que se refere a sua contextualização histórica, o FNDEP surgiu em 1986 e está relacionado às articulações que visavam a elaboração da nova carta magna para o país. Lançado oficialmente em 9 de abril de 1987 através da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita, o Fórum surgiu com a finalidade de reivindicar um projeto para a educação como um todo e não apenas para a escola (embora, esta, na modalidade pública seja seu interesse principal).

O Fórum compôs-se inicialmente de quinze entidades nacionais, entre as quais doze pertencentes à área da educação propriamente dita e três pertencentes à categoria das organizações de classe, a saber: Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar (ANPAE),

Associação Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (FENOE), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), União Nacional dos Estudantes (UNE), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). (CORBUCCI et al., 2007).

Questão de debate no campo da política educacional até os dias de hoje, a destinação de recursos públicos para o ensino público e privado foi um dos principais embates na Constituinte de 1987. Defendendo a restrição dos recursos públicos ao ensino público estavam professores, pesquisadores, especialistas da educação e estudantes universitários, os quais constituíam o Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, que posteriormente passou a se chamar Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP). Na oposição estava o setor privado, em segmento leigo ou confessional[26], empresarial ou comunitário (CORBUCCI et al., 2007), que formando grandes *lobbies* junto aos parlamentares federais, conseguiram inserir nas leis várias de suas reivindicações, principalmente no concernente à concessão de verbas públicas (GOHN, 2005).

O resultado dessa disputa, segundo Corbucci et al. (2007), é que a Constituição acabou refletindo o desfecho da negociação possível entre atores de interesses tão divergentes, de forma que nem todas as propostas dos defensores da escola pública puderam ter acolhida, uma vez que contrariavam interesses dos setores privados e de políticos. Não obstante, o texto constitucional de 1988 manteve a gratuidade do ensino público em todos os níveis e a definição da destinação de recursos para a educação e ainda permitiu ampliar de 13% para 18% a alíquota de impostos federais a ser aplicada no setor educacional.

Ao final, após um longo processo constituinte, determinou-se que a destinação dos recursos públicos incluiria também a transferência para instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais. Algo já esperado considerando a pluralidade de atores em um Estado democrático. Como pontua Gohn (2005), são

[26] O segmento privado confessional não visa à acumulação de capital, diferindo, portanto do ensino privado hoje existente, marcadamente empresarial. São instituições mais voltadas para a difusão de ideias e visão de mundo.

grandes as dificuldades e ambiguidades ao se trabalhar com a categoria do público, quando o tomamos como sinônimo de estatal, tanto de forma restrita (em oposição ao privado), quanto de forma ampliada (sociedade civil mais sociedade política).

3.3. Gestão financeira descentralizada

Após a Constituição e, mais precisamente após 1995, observou-se uma ação do governo federal no sentido de introduzir novos mecanismos de gestão, definir critérios técnicos na determinação alocativa dos recursos, além da promoção da descentralização institucional e financeira das ações. A intenção era de fortalecer o papel coordenador e articulador do governo federal na área da educação fundamental e na educação básica (CASTRO, 2011).

Quanto à gestão da política social, da qual faz parte a educação, uma das ocorrências de maior destaque desde a Constituição é sem dúvida a questão da descentralização. A esse respeito Castro e Ribeiro (2007) apontam duas linhas principais, que segundo os autores, traduzem a argumentação acerca de suas virtudes.

A primeira está relacionada à trajetória das políticas públicas sob o regime militar. A gestão pública no período militar caracterizava-se por uma excessiva centralização das decisões, em nível federal, todavia com o processo de redemocratização ocorrido ao longo dos anos 80, a associação entre redemocratização e descentralização ganhou força evidenciando a necessidade de uma gestão descentralizada como um dos requisitos para o aprofundamento e aperfeiçoamento democrático.

A segunda linha apontada pelos autores diz respeito ao princípio da subsidiariedade, pelo qual, sempre que possível, a responsabilidade da execução das políticas públicas deve ser direcionada para as esferas locais, justamente por estas estarem mais próximas do cidadão. Nessa perspectiva, a descentralização seria medida imprescindível para aprimorar a prestação de serviços sociais, pois possibilitaria uma maior aproximação entre as políticas e seus beneficiários, permitindo o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos e da prestação dos serviços pela população. Abre-se então o espaço para a municipalização da política de educação.

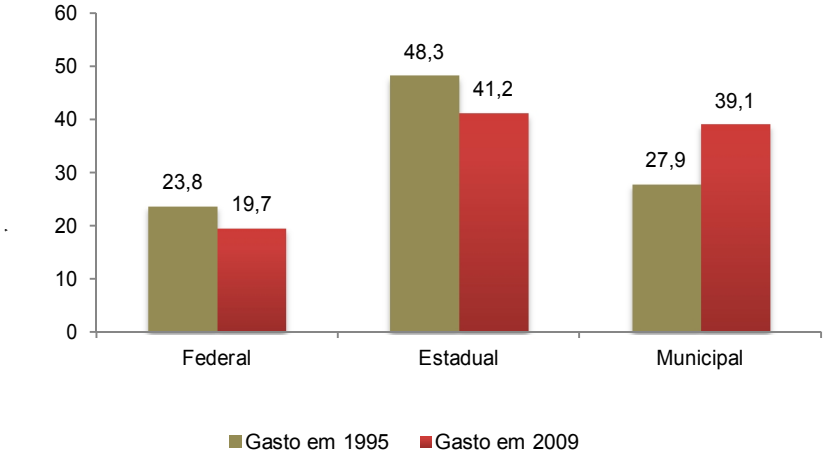
Os autores explicam que, embora originadas de vertentes distintas, essas duas linhas convergiram para fortalecer o princípio da descentralização, tanto é que a Constituição de 1988 estabeleceu um direcionamento bastante claro de descentralização para as políticas sociais. A partir de então foram introduzidas novas formas de repartição de recursos de forma a aumentar as transferências automáticas fundo a fundo, baseadas em critérios como valores per capita ou metas acordados entre as esferas. No caso da educação, houve remodelação dos principais programas buscando o aluno como critério para o repasse do recurso.

Como assinalam Corbucci et al. (2007), os critérios adotados a partir daí podem ser caracterizados como mais objetivos e, em alguma medida, redistributivos, já que os montantes anuais passam a ser transferidos às escolas em função do número de alunos por elas atendido e também de acordo com a região geográfica em que estão inseridas. Uma ação tomada como forma de eliminar a prática clientelista e de balcão de negócios que se evidenciava no processo de distribuição de recursos.

O pressuposto que embasava tais iniciativas era priorizar repasses diretos de recursos aos responsáveis pelas atividades-fim, eliminando atividades-meio e corrigindo a insuficiência das políticas públicas e a gestão ineficiente dos recursos. Dessa forma se aproximariam os recursos de seus beneficiários ao mesmo tempo em que se agilizaria o repasse de recursos e tornaria mais clara e transparente a gestão dos mesmos (CORBUCCI et al., 2007).

Com a descentralização tornou-se expressiva a ampliação da participação e responsabilização dos municípios, não apenas na educação, mas em diversas áreas, tanto na implementação e na gestão, como no financiamento das políticas. Ver gráfico 3. Evidentemente que o governo federal permanece com papel central, não só como indutor e financiador de políticas sociais, mas também como executor das mesmas. Inclusive, o papel do governo é fundamental para compensar as grandes desigualdades existentes entre os estados e municípios brasileiros, tanto referentes às suas necessidades, quanto à sua capacidade de supri-las (CASTRO; RIBEIRO, 2007).

GRÁFICO 3 – Participação relativa dos gastos por esfera de governo (1995-2005)



Fonte: Ipea (2011). Comunicado nº 154. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Extraído.

Mas se por um lado a descentralização trouxe benefícios para as políticas sociais, não se pode ignorar por outro os problemas ainda existentes em relação a ela. E que pesem seus prós, verificam-se também alguns impasses no que se refere à autonomia política e fiscal dos estados e municípios. Como faz notar Arretche (2004), tal autonomia permite a adoção de uma agenda social própria, independente da agenda do Executivo federal o que pode muitas vezes trazer divergências. Para a autora, ao instituir um sistema legal de repartição de receitas que limita a capacidade de gasto do governo federal, a Constituição, consequentemente limitou também a capacidade do governo federal no que se refere à coordenação de políticas.

Isso para não mencionar algumas outras questões inerentes ao nosso federalismo, como a deficiência na articulação regional presenciada nos sistemas municipais de políticas sociais, a escassez de canais de participação na formulação de políticas sociais por parte dos atores envolvidos com a problemática social, tanto nos outros níveis de governo, como da sociedade civil, e a falta de mais mecanismos de avaliação e monitoramento dos programas, o que daria maior visibilidade aos resultados alcançados (CASTRO; RIBEIRO, 2007).

Para utilizar a expressão de Arretche (2004, p. 20), há que se contornar os impasses gerados pelas “tendências centrífugas do federalismo”. Destarte, ao federalismo está posto o desafio de coordenar adequadamente as ações entre as esferas de governo, sobretudo no que se refere às políticas sociais. Para tanto são

urgentes estratégias que provoquem mudanças no comportamento das instituições e dos atores de forma a tornar o federalismo brasileiro mais cooperativo e menos competitivo.

3.4. O financiamento da educação

Como exposto no início deste capítulo, a Constituição de 1988 definiu a amplitude da obtenção de recursos públicos, bem como a previsão orçamentária destinada à realização dos dispêndios públicos. Essas importantes mudanças na distribuição federativa das competências tributárias e fiscais e nos encargos e responsabilidades ocasionaram notáveis impactos na trajetória dos gastos sociais, dentre os quais os relacionados à educação.

Dessa forma não há como falar em educação, ou qualquer outra política social sem falar do "instrumento essencial para transformar direitos proclamados em políticas públicas" Corbucci et al. (2007, p. 28), ou seja, o seu financiamento. Por essa razão é que, nesse momento, volta-se o estudo para à apreciação da sistemática de financiamento da educação, mais precisamente para a nova estrutura montada para seu financiamento a partir da Constituição de 1988.

Além dos avanços na área de organização e gestão da educação, no que se refere à gestão democrática do ensino, ao monitoramento dos estudantes do ensino fundamental e a elaboração de plano nacional de educação, destaca-se também a distribuição de competências de atuação às esferas de governo. A Constituição atribuiu responsabilidades específicas a cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais (CORBUCCI et al., 2007).

Compete à União o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, além da incumbência de exercer uma função supletiva e redistributiva em favor dos estados, Distrito Federal e municípios, por meio de transferências de recursos. Aos estados, a Constituição atribuiu atuação prioritária no ensino fundamental e médio. Já a LDBN foi mais específica, lhes atribuindo a prioridade de oferecer o ensino médio e colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental. Quanto aos municípios, eles devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, além de se encarregar da manutenção, em regime de colaboração, de programas voltados à educação pré-escolar e ao ensino

fundamental. Tais responsabilidades foram ratificadas pela LDBN, que ainda os proibiu de atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente todas as necessidades de sua área de competência (CASTRO, 2011).

A estrutura federativa fundamentada em um sistema de cooperação referendada pela Constituição não deixava muito clara a competência de cada ente federado, o que acabava dando margem para desvios quanto às responsabilidades dos mesmos. Com a promulgação da LDBN se atribuiu, às esferas de governo, competências e responsabilidades específicas para com os níveis de ensino, sem, no entanto, desconsiderar a necessidade de cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas e sem infringir o princípio da autonomia (CASTRO, 2011).

A divisão das fontes de recursos e das responsabilidades pelos gastos do sistema educacional entre as esferas de governo se dá seguinte maneira: a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Os estados, por sua vez, compõem seus recursos somando as transferências recebidas da União aos provenientes de suas fontes, utilizando-os na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Por fim, os municípios compõem seus recursos com as transferências recebidas da União e dos estados, as quais se somam aos seus recursos próprios para serem aplicados de acordo com as competências que lhe são atribuídas. O quadro 1 apresenta a estrutura de financiamento da educação por esfera de governo.

QUADRO 1 – Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo – 2010

União	Estados	Municípios
1. Orçamentários (Tesouro Nacional)	1. Orçamentários (Tesouro Nacional)	1. Orçamentários (Tesouro Nacional)
• Ordinários do Tesouro	• Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE	• Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE
• Vinculação da receita de impostos (18%) para o MDE	• Subvinculação do FUNDEB	• Subvinculação do FUNDEB
2. Contribuições sociais	2. Transferências	2. Transferências
• Salário-educação/cota federal – um terço	• Salário-educação/cota federal	• Salário-educação/cota estadual
• Contribuição sobre o lucro líquido	• Orçamentários da União	• Salário-educação/cota federal
• Contribuição para a seguridade social	Aplicação do salário-educação/cota federal e outras	• Salário-educação/cota municipal

	fontes do FNDE	
• Receitas brutas de prognósticos		• Orçamentários do Estado • Orçamentários da União • Aplicação do salário-educação/cota federal e outras fontes do FNDE
3. Misto • Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	3. Contribuição social • Salário-educação/cota estadual – dois terços	
4. Outros • Operações de crédito • Renda líquida da loteria federal • Renda de órgãos autônomos • Aplicação do salário-educação/cota federal e outras fontes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) • Diretamente arrecadados • Diversos	4. Outros • Diretamente arrecadados • Operações de crédito • Diversos	3. Outros • Diretamente arrecadados • Operações de crédito • Diversos

Fonte: Castro (2011). Extraído.

Além dos impostos, também constituem uma significativa fonte de recursos para o financiamento da educação as receitas provenientes das contribuições sociais, tanto das contribuições originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social, como, e principalmente, da contribuição criada exclusivamente para a educação, o salário-educação (CASTRO, 2011).

Instituído em 1964, o salário-educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica[27] pública, também podendo ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. Seu cálculo é realizado com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais (FNDE, 2016).

Compete ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a redistribuição da contribuição social do salário-educação. Da arrecadação líquida, isto é, após as deduções previstas em lei, 10% são destinados ao financiamento de programas administrados pelo FNDE e, do restante, 1/3 constitui a cota federal e 2/3

[27] Antes da Emenda Constitucional nº 53 de 2006, o salário educação se destinava apenas ao ensino fundamental e não a toda e educação básica, excluindo, portanto a educação infantil e o ensino médio.

correspondem à cota estadual e municipal. A cota estadual e municipal da contribuição social do salário-educação é totalmente redistribuída entre os estados e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição (FNDE, 2016).

3.4.1. Dos gastos vinculados

A educação é um direito social que integra o conjunto de direitos disposto no artigo sexto da Constituição. São, no entanto nos artigos 205 a 214 que se encontram explicitados todos os aspectos relativos à concretização desse direito, inclusive a previsão de um sistema de financiamento próprio que conta com a vinculação de receitas.

Traduzido no artigo 167, inciso IV, o princípio da não vinculação de receitas tributarias, também denominado princípio da não-afetação da receitas, veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Nota-se, porém que algumas áreas mereceram um tratamento preferencial na repartição dos recursos orçamentários, entre as quais a educação. De forma que a vinculação de receitas para a manutenção e desenvolvimento do ensino, está entre as exceções a este princípio. No caso da educação, o constituinte teve o cuidado em postular a vinculação de um “mínimo” que deve ser aplicado nessa área, de forma que se necessitar e em havendo possibilidade, hão de a ela ser destinados mais recursos. A vinculação não é de valor fixo, mas de um mínimo que deve ser aplicado (SILVA, 2009).

Destaca-se que a EC nº 24/1983 já havia estabelecido uma destinação mínima de recursos financeiros à educação – 13% pela União e 25% pelos estados e municípios, mas foi com a Constituição Federal de 1988 que se ampliaram os recursos públicos federais para esta área, chegando aos percentuais que observamos hoje – 18% pela União e 25% pelos estados e municípios (CASTRO, 2011).

Assim, o art. 212 da Constituição prevê que “A União aplicará, anualmente, **nunca menos** de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, **no mínimo**, da receita resultante de impostos, compreendida a

proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino." (BRASIL, Constituição Federal, 1988, grifo nosso).

Para fins de contextualização, consideram-se despesas atinentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) aquelas dispostas no art. 70 da LDBN/96, a saber:

> I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL. Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996).

Anota-se ainda no art. 212 da CF que, a distribuição de recursos terá como prioridade o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, ou seja, da educação básica. Porém adverte Silva (2009), que não se devem confundir as determinações. O fato da prioridade do ensino obrigatório ser tratada em um dos parágrafos do artigo que define a vinculação de receitas destinadas à educação – art. 212 – não significa que a prioridade mencionada só diga respeito às receitas vinculadas.

Deve-se destacar ainda que, embora seja livre a oferta do ensino pela iniciativa privada em todos os níveis de ensino, é inequívoca a preferência constitucional pelo ensino público na destinação dos recursos públicos. Como evidenciado no art. 213 da CF/88, os recursos devem destinados à escola pública, senda facultada a destinação de recursos para escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que estas atendam algumas condições, especialmente no que se refere à comprovação de seu caráter não lucrativo.

3.4.2. Do FUNDEF ao FUNDEB: mudanças e avanços

A Constituição de 1988 deu início a uma reestruturação da política educacional. Entre outras coisas ela instituiu a gestão descentralizada do ensino com repartição de responsabilidades e o regime de colaboração entre os entes

federados. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1996 e a forte municipalização ocorrida posteriormente evidenciam bem esse fato.

O FUNDEF, que tinha como objetivo imediato assegurar um gasto mínimo por aluno e um piso salarial para o magistério, contribuiu para reafirmar a necessidade de estados, Distrito Federal e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, no que se refere à vinculação de 25% de suas receitas de impostos e das que lhes forem transferidas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Além disso, o Fundo obrigou esses entes federados a alocar, a partir de 1998, 60% daqueles recursos (ou 15 pontos percentuais – p.p.) no ensino fundamental (CASTRO, 2011).

Como relata Franca (2013), o FUNDEF teve resultados iniciais bastante positivos. Com ele conseguiu-se ampliar a transferência de recursos para os municípios mais pobres, principalmente na região Nordeste, o que elevou o gasto mínimo por aluno dessa região. Paralelo a isso se observou também um processo de municipalização do ensino fundamental, ou seja, a transferência de matrículas das escolas estaduais para as escolas municipais. Em 1997, a rede municipal detinha 36% e a rede estadual 52% do total de matriculas (pública e privada) de ensino fundamental, situação que se inverte em 2005 quando as matrículas rede municipal, passaram a 57% do total, e na rede estadual 36%.

Mas apesar dos positivos resultados iniciais, pesavam sobre o FUNDEF várias críticas referentes ao baixo valor mínimo por aluno estabelecido pelo governo federal. Quando da criação do FUNDEF determinou-se que seria responsabilidade dos estados, DF e municípios arcar com os recursos necessários à constituição do fundo, todavia os desníveis socioeconômicos dos estados e municípios resultaram em um baixo gasto por aluno/ano, principalmente nas regiões Nordeste e Norte (CASTRO, 2011).

No último ano de sua vigência o valor mínimo por aluno ao ano para as séries iniciais do ensino fundamental nas áreas urbanas foi estabelecido em R$ 924,88[28]. Nesse período apenas dois estados receberam a complementação da União (Maranhão e Pará), de forma que esta representou apenas um por cento do montante do fundo (R$ 500 milhões). Além disso, o FUNDEF financiava

[28] O valor apresentado foi corrigido para 2011 pelo IPCA médio pela autora do texto referenciado.

exclusivamente o ensino fundamental, deixando descobertas as outras etapas e modalidades da educação básica (FRANCA, 2013).

Diferentemente do FUNDEF, o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) permitiu importantes avanços nesse sentido. Além de contemplar todos os níveis e modalidades da educação básica – educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA) –, o valor mínimo por aluno passou a ser diferenciado de acordo com as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica. Assim, no primeiro ano de sua vigência observou-se um aumento real de 33% no valor mínimo por aluno para as séries iniciais do ensino fundamental urbano, fazendo com que oito estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) recebessem complementação da União (FRANCA, 2013).

Criado pela Emenda Constitucional 53/2006 e posteriormente regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, para fins de substituição do FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006, o FUNDEB alterou significativamente o financiamento da educação básica (FNDE, 2016).

Trata-se de um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual – um fundo por estado, incluindo o Distrito Federal – em que todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. Este fundo constitui-se, quase em sua totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Mas ele também é composto, para fins de complementação, de uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (FNDE, 2016).

Implantado em 2007[29] e com vigência estabelecida até o ano de 2020, o FUNDEB incorporou o ensino médio e a educação infantil como prioridades ao lado do ensino fundamental, além de ampliar consideravelmente o repasse dos recursos da complementação por parte da União aos fundos locais. (CASTRO; RIBEIRO, 2007).

[29] Sua implantação iniciou em 2007, mas só foi totalmente concluída em 2009.

Com o FUNDEB se verificou uma complementação mais significativa por parte da União. Isso se deve ao fato de que sua legislação permite que no máximo 30% do valor da complementação da União derive dos recursos vinculados constitucionalmente, de forma que os outros 70% são recursos adicionais ao sistema de ensino. Além disso, a ampliação no numero de matrículas também contribuiu para tornar mais significativa a participação da União (FRANCA, 2013). Assim, o aporte de recursos do governo federal que era de R$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R$ 3,2 bilhões em 2008, R$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a representar 10% do total do fundo (FNDE, 2016), atingindo, portanto a complementação mínima prevista na EC 53/2006 que instituiu o FUNDEB.

Um dos principais contributos do FUNDEB está na sua capacidade de mitigar as evidentes desigualdades existentes entre Municípios, Estados e regiões do país e no interior destes, e entre etapas, modalidades e demais segmentos que compõem a educação básica pública. Também contribui para elevar o patamar de investimentos nesse segmento. Sua criação, como mecanismo de ampla redistribuição de recursos vinculados à educação no país, se fazia necessária para que os entes governamentais pudessem contar com recursos financeiros com base no número de alunos matriculados, possibilitando, dessa forma, a ampliação do atendimento e a melhoria qualitativa do ensino oferecido (MEC, 2008).

3.4.2.1. Origem dos recursos e o mecanismo de repasse para os municípios

A EC 53/2006 que instituiu o FUNDEB se encarregou de estabelecer de quais impostos viriam os recursos necessários para sua constituição, bem como o percentual que incidiria sobre tais impostos. O percentual de contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a formação do respectivo fundo deveria atingir, ao terceiro ano de sua vigência, o patamar de 20%, calculado sobre as seguintes fontes de impostos e de transferências constitucionais:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD);

- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm);
- recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/96;
- arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios);
- receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2008).

Como já mencionado, além desses recursos originários dos entes estaduais e municipais, integram também o Fundo, a título de complementação, os recursos federais (quando necessários para atingir o valor mínimo por aluno). No quadro 2 é possível a visualização mais detalhada da escala de implantação financeira do FUNDEB.

QUADRO 2 – Escala de implantação financeira do FUNDEB

UFs	Origem dos recursos	Contribuição à formação do fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, Distrito Federal e Municípios	FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPIexp*	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos*	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação Federal	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	10% da contribuição total de Estados, DF e Municípios

Fonte: Ministério da Educação (2008). Extraído.

Notas: (*) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.
(**) Valores originais, a serem atualizados com base no INPC/IBGE.

A distribuição dos recursos do FUNDEB, isto é, a parte proveniente dos impostos e transferências, se dá em função do número de matrículas nas escolas públicas e conveniadas que oferecem atendimento na educação básica. Este número é obtido a partir do último Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC). Para tanto são consideradas as competências de atuação de cada ente governamental, como se visualiza no quadro 3:

QUADRO 3 – Critérios de consideração dos alunos na distribuição dos recursos do FUNDEB

Segmento da educação básica	Matrículas nas escolas			
	Estaduais	Distritais	Municipais	*Conveniadas[30]
Educação infantil (creches)	Não	Sim	Sim	Sim
Educação infantil (pré-escola)	Não	Sim	Sim	Sim (por 4 anos)
Ensino fundamental regular	Sim	Sim	Sim	Não
Ensino médio	Sim	Sim	Não	Não
Educação especial	Sim	Sim	Sim	Sim
Educação de jovens e adultos (ensino fundamental)	Sim	Sim	Sim	Não
Educação de jovens e adultos (ensino médio)	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Extraído. Ministério da Educação (2008)

Nota: (*) A partir de 2008.

No que se refere aos recursos de complementação da União que entram na composição do Fundo, eles são repassados aos Estados e Municípios da seguinte maneira: 90% (no mínimo) do valor anual serão distribuídos com base no número de alunos, tendo por referência valor mínimo nacional por aluno/ano e; o restante (que não pode ultrapassar 10% do valor anual) será repassado por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, de acordo com decisão e critérios definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade. No caso da Comissão decidir não distribuir os 10% desta maneira, os recursos da complementação da União serão distribuídos em sua totalidade de acordo com o número de alunos (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2008).

Com relação à utilização dos recursos do FUNDEB, a lei prevê que eles devem ser empregados exclusivamente em ações de manutenção e de desenvolvimento da educação básica pública, particularmente na valorização do magistério. Para tanto eles devem ser divididos e direcionados da seguinte forma:

- 60% (no mínimo) do Fundo para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública, com vínculo contratual em caráter permanente ou temporário com o Estado, Distrito Federal ou Município.

[30] Instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com Estados e o Distrito Federal (com atendimento na educação especial) e com Municípios e o Distrito Federal (com atendimento em creche, pré-escola e educação especial) que tenham comprovado, junto ao poder público, as condicionalidades exigidas.

- 40% para despesas diversas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), realizadas na educação básica, observando, porém a prioridade de atuação de cada ente governamental:
  - Estados: ensinos fundamental e médio;
  - Distrito Federal: educação infantil e ensinos fundamental e médio;
  - Municípios: educação infantil e ensino fundamental (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2008).

3.4.3. A Desvinculação de Receitas da União (DRU)

Criada em 1994, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. Instituída sob a justificativa de estabilizar a economia após o Plano Real, foi denominada inicialmente de Fundo Social de Emergência (FSE), permanecendo sob esta denominação até o ano 2000 (SENADO FEDERAL, 2016a).

Trata-se, na prática, de um mecanismo que permite ao governo a livre alocação de recursos destinados às áreas de educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário[31], sendo possível ainda o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública. As contribuições sociais são sua principal fonte de recursos, respondendo a cerca de 90% do montante desvinculado (SENADO FEDERAL, 2016a).

Dito de forma mais objetiva, a DRU é um mecanismo que aumenta a liberdade de uso pelo governo das receitas obtidas por meio de tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas, mantendo-se, porém respeitados os gastos mínimos constitucionais exigidos para cada área – no caso da educação, 18% para União e 25% para estados e municípios.

A justificativa para a criação da DRU, segundo Dias (2011a), decorre de algumas regras estabelecidas pela Constituição. A primeira delas diz respeito à divisão do orçamento do Governo Federal em duas partes, sendo elas: orçamento da seguridade social – saúde, assistência social e previdência social – e; orçamento

[31] É valor residual positivo das contas do governo depois de pagas as despesas, excetuando-se, porém os juros. Esse recurso é então utilizado para pagar os juros da dívida, e quando superior ao valor dos juros é utilizado para pagar parte da dívida (SENADO FEDERAL, 2016b).

fiscal – demais áreas. A Constituição determinou quais receitas deveriam financiar cada um dos orçamentos. Para a seguridade foram reservadas as “contribuições sociais” – tributos que incidem, principalmente, sobre a folha de pagamento das empresas, o lucro, o faturamento ou a receita, exemplo: as contribuições para a previdência social, COFINS, CSLL e a extinta CPMF. Para o orçamento fiscal reservaram-se as receitas decorrentes dos impostos tradicionais: impostos sobre renda, sobre produtos industrializados, sobre exportação e importação, as taxas e as contribuições econômicas como a Cide-combustíveis.

Ocorre que além dessas determinações, a Constituição determinou também que a maioria dos impostos deve ter sua receita repartida com os estados e municípios, diferentemente das contribuições, as quais não estão sujeitas à partilha. Na época de sua criação julgou-se necessário reduzir o déficit público e conseguir pagar a dívida pública. Mas elevar os impostos não parecia ser uma boa opção, pois parte da receita arrecadada teria que ser dividida com estados e municípios, o que faria com restassem apenas em 50% da receita adicional nos cofres da União. Por outro lado, se o governo resolvesse elevar as contribuições sociais, estas teriam que ser direcionadas para os gastos com saúde, assistência social e previdência. Foi então que o governo visualizou na DRU a sua saída para essa questão, pois com ela 20% das receitas de contribuições sociais não precisariam ser gastas nas áreas de saúde, assistência social ou previdência social (DIAS, 2011a).

Ocorre que, adotada inicialmente como recurso provisório, a DRU sofreu diversas prorrogações, sendo a última delas através da EC 31/2016. Entre outras coisas, a última emenda estendeu mais uma vez a data de vigência do instrumento, dessa vez até 2023. No quadro 4 são apresentadas todas as prorrogações da DRU desde sua criação.

QUADRO 4 – Histórico da DRU – 1994 – 2016

Denominação	Dispositivo	Vigência
Fundo Social de Emergência (FSE)	ECR nº 1/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC nº 10/1996	1996 e 1º sem. 1997
FEF – Prorrogação	EC nº 17/1997	2º sem. 1997 a 1999
Desvinculação de Receitas da União (DRU)	EC nº 27/2000	2000 a 2003
DRU – Prorrogação 1	EC nº 42/2003	2003 a 2007
DRU – Prorrogação 2	EC nº 56/2007	2008 a 2011
DRU – Prorrogação 3	EC nº 68/2011	2012 a 2015
DRU – Prorrogação 4	EC nº 93/2016	2016 a 2023

Fonte: Dias (2011b). Adaptado.

Além de estender a duração da DRU por mais sete anos, a PEC 31/2016 (aprovada como EC/93) aumentou, de vinte para trinta por cento, o percentual desvinculado de todos os impostos e contribuições sociais federais. A emenda contemplou ainda a criação de um mecanismo similar à DRU para estados, Distrito Federal e municípios – DRE e DRM, respectivamente –, que tem por objetivo funcionar de forma análoga à DRU, tornando desvinculados 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, sem se aplicar, porém às receitas destinadas à saúde e à educação (SENADO FEDERAL, 2016c).

Comparando o texto atual da DRU com aquele aprovado na sua primeira versão (FSE de 1994) percebe-se que foram excluídas do alcance da DRU as transferências constitucionais previstas aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios. Por outro lado, como já mencionado, foram incluídas as contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE) entre as receitas sujeitas à desvinculação, resultando em perdas para os estados e municípios (ALVARES, 2011).

A principal crítica acerca da desvinculação refere-se ao seu impacto sobre os gastos sociais. Do ponto de vista do governo a desvinculação representa o aumento de flexibilidade na alocação da receita, permite custeio de despesas do orçamento da Seguridade Social que não podem ser pagas com receitas vinculadas e reduz necessidade de emissão de títulos (dívida bruta). Já do ponto de vista dos que defendem a expansão dos direitos sociais, a desvinculação não se justifica devido aos riscos que pode trazer para os investimentos em áreas sociais essenciais ao desenvolvimento, como educação e saúde.

Em suma, apesar de ter excetuado da desvinculação os recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino, a EC 93/2016 permanece suscitando controvérsias devido ao seu possível efeito de reduzir os gastos sociais. Como argumentam Fagnani e Vaz (2013), ao desvincular receitas constitucionais garantidas aos estados e municípios, aprofunda-se a concentração de receitas tributárias na União, diminuindo a alocação de recursos da União para os municípios e prejudicando, portanto o desenvolvimento de muitas ações e a prestação de serviços públicos (FAGNANI; VAZ, 2013).

CAPÍTULO 4 – O ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA/PR

"As nações marcham para sua grandeza ao mesmo passo que avança sua educação".
(Simón Bolívar)

Este capítulo tem por escopo a caracterização e a análise dos aspectos educacionais do ensino fundamental no município de Ponta Grossa/PR. Para alcançar tal objetivo lançou-se mão da pesquisa documental utilizando informações disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), entre outros.

Buscaram-se informações que pudessem contribuir para delinear um panorama do referido nível de ensino no município, tais como cobertura, acesso, indicadores educacionais, financiamento, etc. Desta feita apresentam-se as considerações que se seguem.

4.1. Contextualizando o município de Ponta Grossa/PR

Fundada em 15 de setembro de 1823 Ponta Grossa é uma cidade de porte médio com população de 311.611 habitantes (IBGE, 2010). Trata-se de um município predominantemente urbano, cujo grau de urbanização em 2010 era de 97,79%[32], ocupando a décima primeira posição entre os 399 municípios do Paraná. Apenas 2,21% (6.878 habitantes) residiam na zona rural (IPARDES, 2011).

O município é o núcleo da região dos Campos Gerais do Paraná[33] e possui o maior complexo industrial do interior do estado – o Distrito Industrial Prefeito Cyro Martins –, atrás apenas de Curitiba e sua região metropolitana (CENTRAL PONTA

[32] Para fins de comparação, o grau de urbanização do estado do Paraná em 2010 era de 85,33%.

[33] Fazem parte da região dos Campos Gerais os seguintes municípios: Arapoti, Balsa Nova, Campo Largo, Campo do Tenente, Cândido de Abreu, Carambeí, Castro, Imbaú, Imbituva, Ipiranga, Ivaí, Jaguariaíva, Lapa, Palmeira, Piraí do Sul, Ortigueira, Ponta Grossa, Porto Amazonas, Reserva, Rio Negro, Telêmaco Borba, Teixeira Soares, Tibagi, São João do Triunfo, São José da Boa Vista, Sengés, Ventania.

GROSSA, 2016). Ademais Ponta Grossa/PR representa o maior polo de oferta educacional da região dos Campos Gerais.

No que se refere aos aspectos de desenvolvimento, Ponta Grossa/PR apresentou, em 2010, um Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de 0,763, o que permite classificar o Desenvolvimento Humano do município como alto[34] (PNUD, 2016b).

Criado em 1998, o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) é uma adaptação do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) global ajustado para a realidade de cada município, de forma a refletir suas especificidades e desafios no alcance do desenvolvimento humano, popularizando a ideia de que desenvolvimento não se resume à perspectiva do crescimento econômico. Apesar de não contemplar todos os aspectos do desenvolvimento humano, o índice sintetiza três de suas dimensões mais importantes (educação, longevidade e renda). Assim como o IDH global, o IDHM também varia entre 0 (valor mínimo) e 1 (valor máximo) (PNUD, 2016a).

Objetivando detalhar melhor cada uma dessas dimensões, e principalmente a dimensão educação, apresentam-se na tabela 3 os valores para cada componente do índice no período de 1991 a 2010.

TABELA 3 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Ponta Grossa/PR e seus componentes (1991-2010)

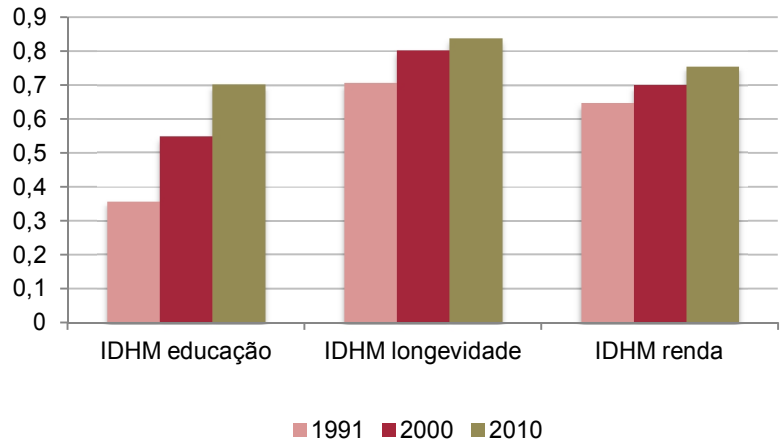
	1991	2000	2010
IDHM	**0,548**	**0,676**	**0,763**
***Ranking* no estado**	16	23	13
IDHM Educação	**0,359**	**0,548**	**0,703**
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	35,40	46,08	61,37
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	31,93	62,83	91,77
% de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	59,13	78,33	91,83
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	32,35	63,31	67,60
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	21,30	34,54	49,91
IDHM Longevidade	**0,708**	**0,803**	**0,837**
Esperança de vida ao nascer (em anos)	67,47	73,17	75,22
IDHM Renda	**0,649**	**0,701**	**0,755**
Renda per capita (em R$)	452,75	629,15	877,1

[34] O IDHM é classificado como alto quando se situa entre 0,700 e 0,799 (PNUD, 2016).

Fonte: PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano. 2013. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ponta-grossa_pr

Observa-se, a partir da tabela que, a dimensão que mais contribuiu para o IDHM do município em 2010 foi a longevidade (0,837), seguida da renda (0,755), e da educação (0,703). No entanto, analisando todo o período de 1991 a 2010, constata-se que a maior evolução se deu na componente educação. Tal como ilustrado no gráfico 4, o índice educação, apesar de permanecer em pior posição, foi o que mais cresceu em termos absolutos (0,155), seguida pela renda (0,054) e pela longevidade (0,034).

GRÁFICO 4 – Evolução IDHM educação, IDHM longevidade e IDHM renda do município de Ponta Grossa – PR (1991 - 2010)



Fonte: PNUD - Atlas do desenvolvimento 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ponta-grossa_pr>. Elaboração: a autora.

Isso ocorreu porque o IDHM Educação é composto por dois indicadores: um indicador que fornece informação sobre a situação educacional da população adulta e um referente à população em idade escolar (jovens). No caso da população adulta, considera-se a proporção da população adulta de 18 anos ou mais que concluiu o ensino fundamental. Isso porque esse indicador possibilita uma boa avaliação do nível de carência da população adulta em relação à escolaridade considerada básica (nível fundamental). No caso da população jovem, é feita uma combinação de 4 variáveis que permite verificar até que ponto as crianças e os jovens estão frequentando e completando determinados ciclos da escola: percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola; percentual de jovens de 11 a 13 anos

frequentando os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano); percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e; percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo (PNUD, 2016a).

Como demonstrado na tabela 3 houve, entre 1991 e 2010, expressivo aumento de concluintes no ensino fundamental. A população adulta de 18 anos ou mais que concluiu o ensino fundamental passou de 35,40%, em 1991 para 61,37% em 2010, uma variação percentual de 73,36% que, sem dúvidas, contribuiu para a maior evolução da componente educação. Além é claro da evolução ocorrida na frequência escolar da população jovem presenciada no período. A saber:

- O percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola que era de 31,93% em 1991 passou a 91,77% em 2010.
- O percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) que era de 59,13% em 1991 passou a 91,83% em 2010.
- O percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo que em 1991 era 32,35% passou a 67,60% em 2010.
- O percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo que em 1991 era de 21,30% passou a 49,91% em 2010.

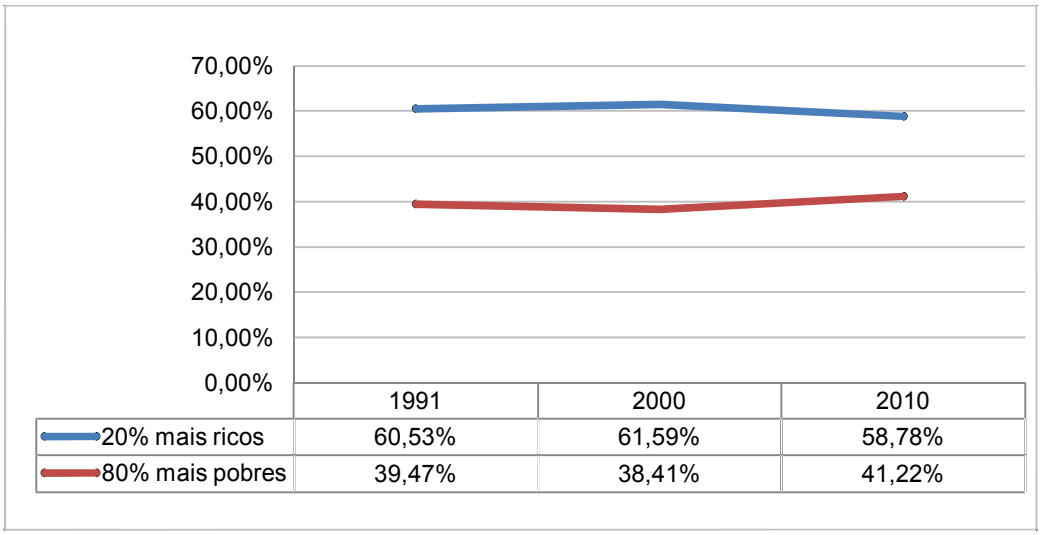
Para além do IDHM, observou-se ainda certa evolução na distribuição de renda no município nesse período. Haja vista que essa é uma questão essencial para o desenvolvimento. Observando os números para Ponta Grossa/PR, verificamos que houve um acompanhamento da tendência nacional, uma tendência de redução na renda apropriada pelos mais ricos, e consequentemente de aumento na renda apropriada pelos mais pobres.

Como se visualiza no gráfico 5, em 1991, os 20% mais ricos do município detinham 60,53% da renda total e os 80% mais pobres 39,47%. Uma diferença que se acentuou nos anos 2000 (os 20% mais ricos passaram a concentrar concentravam 61,59% da renda e os 80% mais pobres 38,41%), mas que se reduziu em 2010. Em 2010 os 20% mais ricos passaram a concentrar 58,78% da renda total e os mais pobres 41,22%.

Essa redução na desigualdade consequentemente se refletiu no índice de Gini dos respectivos períodos. Em 1991 o índice para Ponta Grossa/PR era 0,56, aumentando para 0,57 no ano 2000, e reduzindo para 0,54 no ano de 2010.

Lembrando que o Índice de Gini, que mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita (PNUD, 2013), é um dos indicadores mais utilizados para avaliar a distribuição dos rendimentos e para analisar o grau de equidade de uma sociedade, pois tão importante quanto o crescimento econômico de um país, é o grau de repartição das riquezas pela população (IBGE, 2010).

GRÁFICO 5 – Percentual de renda apropriada pelos 20% mais ricos e pelos 80% mais pobres em Ponta Grossa/PR (1991-2010)



	1991	2000	2010
20% mais ricos	60,53%	61,59%	58,78%
80% mais pobres	39,47%	38,41%	41,22%

Fonte: PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>.
Elaboração: a autora.

Outro índice bastante útil na contextualização do grau de desenvolvimento do município de Ponta Grossa/PR é o Índice Ipardes de Desempenho Municipal (IPDM). Este índice considera, com igual ponderação, as três áreas principais do desenvolvimento econômico e social dos municípios, a saber: 1) emprego, renda e produção agropecuária; 2) educação; e 3) saúde. Os valores para este índice podem variar entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior é o nível de desempenho do município (IPARDES, 2012). A composição de cada área se dá da seguinte forma:

1) EMPREGO, RENDA E PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA: a primeira área do IPDM é formada pelas seguintes subáreas:

1.1. Remuneração Média:

1.1.1. Remuneração média absoluta;
1.1.2. Taxa de crescimento da remuneração média.

1.2. Emprego Formal:
1.2.1 Índice de formalização (relação entre número de empregos formais e a PIA);
1.2.2 Taxa de crescimento do estoque do emprego formal;
1.2.3 Índice de participação do emprego formal.

1.3. Produção Agropecuária:
1.3.1 Participação do VBP agropecuário do município no total do VBP do Estado;
1.3.2 Taxa de crescimento do VBP agropecuário;

2) EDUCAÇÃO: a segunda área do IPDM é formada pelas seguintes subáreas:
2.1. Ensino Infantil (creche e pré-escola);
2.2. Ensino Fundamental e Médio;

3) SAÚDE: a terceira área do IPDM é formada pelas seguintes subáreas:
3.1. Percentual de mais de seis consultas pré-natais por nascido vivo;
3.2. Percentual de óbitos por causas mal definidas;
3.3. Percentual de óbitos de menores de cinco anos por causas evitáveis por nascidos vivos (IPARDES, 2012).

Para a escolha dos indicadores consideraram-se aspectos indispensáveis ao desenvolvimento local (IPARDES, 2012). Dessa forma, o quadro 5 apresenta as informações sobre o referido índice para o município de Ponta Grossa/PR, bem como os valores dos seus componentes para cada ano desde 2002 até 2013, único período em que o índice estava disponível.

As informações apresentadas dão conta de que o desempenho do município cresceu ao longo do período analisado. A componente saúde e a componente educação foram as que mais contribuíram para a evolução do desempenho total, visto que essas áreas apresentaram evolução de desempenho maior que a componente renda/emprego, a qual respondeu em menor escala.

QUADRO 5 – Índice de desempenho Ipardes (IPDM)* de Ponta Grossa/PR (2002-2013)

Ano	Desempenho municipal	Desempenho educação	Desempenho saúde	Desempenho renda emprego
2002	0,6156	0,5849	0,6110	0,6509
2005	0,6687	0,6842	0,6336	0,6883
2007	0,6982	0,7202	0,6746	0,6997
2008	0,7022	0,7328	0,6928	0,6810
2009	0,7131	0,7791	0,6860	0,6741
2010	0,7357	0,7954	0,6825	0,7292
2011	0,7661	0,8171	0,7425	0,7388
2012	0,7837	0,8194	0,8010	0,7307
2013	0,7914	0,7866	0,8536	0,7340

Fonte: Ipardes. http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=19. Elaboração: a autora.

Por outro lado, em análise comparativa com outros municípios de porte semelhante – sejam eles, Cascavel, Londrina e Maringá–, observa-se que o desempenho de Ponta Grossa/PR está abaixo ao verificado nesses municípios. Como pode ser visualizado no quadro 6, Ponta Grossa ocupava em 2013 a 32ª posição no ranking de desempenho municipal do Ipardes. Cascavel, Londrina ocupavam, respectivamente, a 9ª, 8ª e 3ª posição. Analisando separadamente as componentes do índice apresentadas no quadro 6, verificou-se que Ponta Grossa apresentou o pior desempenho educação dentre os municípios analisados e o segundo pior desempenho saúde, o que reflete no desempenho total municipal, contribuindo para que seja relativamente mais baixo que dos outros municípios.

QUADRO 6 – Comparativo do Índice de desempenho Ipardes (IPDM) entre Ponta Grossa/PR e municípios paranaenses de porte semelhante para o ano de 2013

Município	Desempenho municipal	Desempenho educação	Desempenho saúde	Desempenho renda emprego
CASCAVEL	0,8239	0,8250	0,8522	0,7945
Ranking no estado	9	84	140	7
LONDRINA	0,8249	0,7884	0,8837	0,8027
Ranking no estado	8	154	83	6
MARINGÁ	0,8409	0,8602	0,8842	0,7782
Ranking no estado	3	33	81	9
PONTA GROSSA	0,7914	0,7866	0,8536	0,7340
Ranking no estado	32	158	134	17

Fonte: Ipardes. http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=19. Elaboração: a autora.

O desempenho educação Ipardes se torna um indicador importante para o presente estudo à medida que evidencia aspectos do ensino fundamental no município. Apesar de formado por uma desagregação dos indicadores segundo níveis de ensino da educação básica – educação infantil (peso = 20%), ensino fundamental (peso = 69%) e ensino médio (peso = 11%) –, o ensino fundamental é o indicador que possui maior peso, representando, através de quatro variáveis[35], a maior parte de sua composição (IPARDES, 2012).

Evidencia-se, a partir disso, a necessidade de melhorias no ensino fundamental público no município, para que se possa consequentemente melhorar o desempenho educação e o desempenho geral do município. É impossível atingir um patamar razoável de desenvolvimento, da forma que o entendemos aqui, sem uma população minimamente educada.

4.2. Cobertura do ensino fundamental público em Ponta Grossa/PR

A educação é um bem coletivo essencial para a promoção da cidadania e para a inserção plena. Além disso, se apresenta como a principal mediadora de oportunidades existentes nas sociedades democráticas, participando na determinação dos rendimentos do trabalho e da mobilidade social (IBGE, 2014). A elevação do nível educacional da população, bem como melhorias na qualidade do ensino e a busca pela maior igualdade de acesso e permanência no ambiente escolar são requisitos imprescindíveis para uma sociedade que almeja alcançar o desenvolvimento.

Nesta seção serão apresentados alguns dados que permitem retratar e avaliar a cobertura e o acesso ao ensino fundamental em Ponta Grossa/PR, tais número de estabelecimentos e evolução de matrículas, tanto para os anos iniciais (1º ao 5º ano) que se encontram sob a competência do município, como para os anos finais (6º ao 9º) que se encontram sob a competência do estado.

[35] A saber, os quatro indicadores que compõem o ensino fundamental são: Taxa de não-distorção idade-série (10%); Percentual de docentes com ensino superior (13%); Taxa de não-abandono (16%); Média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (30%) (IPARDES, 2016).

De início é indispensável destacar que Ponta Grossa promoveu, ao longo dos anos, um gradual processo de municipalização das séries iniciais do ensino fundamental, o qual se tornou pleno no ano de 2006, quando foram zeradas as matrículas atendidas nesse nível de ensino pelo Estado (PONTA GROSSA, 2016), de maneira que atualmente todos os estabelecimentos que atendem os anos iniciais deste nível de ensino estão sob a competência municipal. Dessa forma, a rede de ensino fundamental pública de Ponta Grossa/PR conta, no âmbito municipal, com 84 estabelecimentos que atendem os anos iniciais, sendo que destas, 79 se encontram na zona urbana e 5 na zona rural. Já os anos finais são ofertados em 43 estabelecimentos (sob competência estadual), sendo que 41 deles se localizam na zona urbana e 2 na zona rural.

4.3. Matrículas e condições de oferta na rede pública

Além de ser uma das metas do atual PNE, a matrícula da população na faixa etária dos 6 aos 14 anos, e não mais dos 7 aos 14 anos como havia sido definido em 1988, é obrigatória desde a promulgação da LDBN em 1996, que determinou a implementação progressiva do ensino fundamental de 9 anos nas redes de ensino do país.

Primeiramente é importante destacar que apesar de alardeada há algum tempo, a universalização do ensino fundamental não está concretizada. No Brasil, cerca de 460 mil crianças de 6 a 14 anos permanecem fora da escola (dados de 2014). Entre essas predominam as de famílias mais pobres, com renda *per capita* de até ¼ de salário mínimo, negras, indígenas e com deficiência, grupos que necessitam, portanto de políticas públicas específicas e diferenciadas (OBSERVATÓRIO PNE, 2016).

Mais do que o primeiro passo da trajetória estudantil, a matrícula escolar é um indicativo do grau de inclusão de uma sociedade. A matrícula reflete ainda a demanda educacional de determinada região em cada nível de ensino. Nesse sentido o que se observa em Ponta Grossa/PR, no que tange o ensino fundamental, é o mesmo comportamento de redução que vem sendo observado no âmbito nacional. Como demonstra a tabela 4, excetuando-se o segmento privado o qual vem experimentando uma expansão no volume de matrículas, o ensino fundamental

vem apresentando, de maneira geral, uma tendência de decréscimo em suas matriculas.

TABELA 4 – Evolução das matrículas no ensino fundamental regular na rede pública e privada em Ponta Grossa/PR no período de 2002 a 2015

Ano	Rede Pública			Rede Privada		
	Anos iniciais	Anos finais	Total	Anos iniciais	Anos finais	Total
2002	25679	19684	45363	3177	3203	6380
2003	25232	20708	45940	3258	3264	6522
2004	25366	20456	45822	3321	3263	6584
2005	25119	20624	45743	3212	3196	6408
2006	21936	21776	43712	3584	3279	6863
2007	21433	21310	42743	3984	3286	7270
2008	20624	21490	42114	4043	3426	7469
2009	22963	21996	44959	4619	3646	8265
2010	22433	21289	43722	4532	3635	8167
2011	23998	18675	42673	4607	3716	8323
2012	24008	17706	41714	4963	3589	8552
2013	23921	17353	41274	5086	3575	8661
2014	21279	18913	40192	5191	3731	8922
2015	20699	19969	40668	5303	4013	9316

Fonte: Inep. Disponível em: <http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>. Organização: a autora.

A hipótese formulada pelo INEP (2013) para essa questão da redução de matrículas, da qual, inclusive nos apropriamos aqui, é que parte dessa redução que vem ocorrendo é consequência da melhoria do ajustamento natural do número de matrículas ao tamanho da população, a qual vem sofrendo alterações em sua estrutura demográfica. Uma vez que se reduz a população em uma dada faixa etária, diminui também o número de matrículas nas etapas adequadas a essa faixa.

Outra consideração a ser feita é com relação à diferença entre as matrículas nos anos iniciais e nos anos finais. É notável a diferença de matrículas nos anos iniciais e nos anos finais. Em 2011, por exemplo, registrou-se 23998 matrículas nos anos iniciais, mas passados cinco anos (tempo necessário à conclusão dos primeiros cinco anos do ensino fundamental regular), isto é, em 2015, observa-se que o número de matrículas nos anos finais caiu para 19969, ou seja, 4029 matrículas a menos.

Dentre as hipóteses que podem ser levantadas a partir dessa diferença de matrículas está a evasão escolar após a conclusão dos anos iniciais para fins de

trabalho. Nesse sentido, deve-se considerar a incidência de trabalho infantil de crianças e adolescentes nas famílias de camadas menos favorecidas com a finalidade de contribuir para a renda familiar, deixando, portanto os estudos em último plano.

Em relação ao aumento de matrículas na rede privada, há que se registrar que os estabelecimentos privados vêm, ao longo do tempo, aumentando sua participação na oferta educacional de Ponta Grossa/PR. Como demonstra o quadro 7, entre 2007 e 2014 o número de estabelecimentos com oferta de ensino fundamental regular no município passou de 19 para 27, representando um crescimento de 42,11%.

QUADRO 7 – Evolução dos estabelecimentos de ensino fundamental privado em Ponta Grossa/PR no período de 2007 a 2014

Ano do Censo	Regular
2007	19
2008	21
2009	27
2010	27
2011	26
2012	26
2013	26
2014	27

Fonte: Inepdata. Organização a autora.

Sobre a distribuição de serviços educacionais escreve Winkler (2009), que é através das decisões de financiamento, público ou privado, que um país define a distribuição de recursos educacionais entre seus cidadãos. Ou seja, é através dessas decisões que se determinam questões importantes como o acesso à educação entre os diferentes estratos sociais e também a qualidade do ensino.

A maior oferta no ensino fundamental pelos estabelecimentos privados provavelmente está relacionada a uma maior demanda por parte da população, que, por sua vez pode estar relacionada à melhoria de renda da população ocorrida na última década, principalmente, entre 2007 e 2013.

4.4. Indicadores educacionais

O Brasil é notório não somente por sua alta desigualdade social como também pelo baixo desempenho em termos educacionais. No final do século XX o país figurava entre as nações com maior desigualdade de renda do mundo e mais baixos níveis de escolaridade média. Para fins de comparação, enquanto os nascidos em 1980 nos Estados Unidos tinham, nessa época, em média, 14 anos de estudo, os nascidos no Brasil no mesmo ano tinham apenas 9 anos de estudo, nível atingido pela população norte-americana em 1900 (MENEZES FILHO; KIRSCHBAUM, 2015).

A educação deve ser uma prioridade para a sociedade, pois a frequência à escola garante aos indivíduos a sociabilidade no âmbito escolar, crescimento individual e coletivo e conhecimento formal (escolar), além de contribuir para a adoção de práticas sociais e ambientais mais saudáveis, atributos estes necessários para a formação de cidadãos capazes de atuar social, econômica e politicamente, no sentido de promover uma sociedade mais justa e sustentável em seus diferentes níveis (IBGE, 2015).

Considerando o exposto e com vistas a conhecer melhor o objeto de estudo deste trabalho, esta seção se dedica a oferecer alguns elementos importantes para a caracterização do ensino fundamental público de Ponta Grossa/PR, tais como frequência escolar, conclusão, distorção idade-série e seu IDEB, indicadores indispensáveis para uma discussão da política educacional no município.

Como nos ensina Mello e Souza (2005), no campo educacional os indicadores são usados com três finalidades principais: a) contribuir para o diagnóstico de problemas como repetência e inclusão educacional; b) efetuar comparações nacionais e internacionais capazes de identificar deficiências importantes nos recursos humanos, físicos e financeiros e na gestão educacional (especialmente quando expressadas por desigualdades educacionais); e c) formular metas, principalmente para escolas, para que focalizem o trabalho escolar na obtenção de melhores resultados.

Embora as situações que ocorrem no plano micro, sejam comumente expressas pelos indicadores educacionais de eficiência e de aprendizagem no plano macro (MELLO e SOUZA, 2005), é sempre válido observar as especificidades

regionais e com essa leitura tentar contribuir para melhorias futuras, principalmente quando se trata de tão importante política pública.

4.4.1. Frequência escolar

Ao iniciar pela taxa de frequência líquida escolar é importante esclarecer, primeiramente, que se trata de um indicador obtido pela razão entre o número de pessoas na faixa etária de 6 a 14 anos frequentando o ensino fundamental regular seriado e a população total dessa mesma faixa etária multiplicado por 100 (PNUD, 2013). A taxa líquida é importante porque considera a adequação idade-série do sistema educacional brasileiro, já que um determinado percentual de jovens pode declarar estar frequentando a escola, sem que necessariamente esteja no nível de ensino adequado à sua idade (IBGE, 2010).

Como vê no quadro 8, a taxa de frequência líquida ao ensino fundamental em Ponta Grossa/ PR vem aumentando ao longo do tempo, acompanhando a tendência nacional de universalização desse nível de ensino. Em 1991, a taxa para o município era de 83,86%, passando a 92,56% no ano 2000 e a 92,98% em 2010. Observa-se com isso que o maior crescimento se deu entre 1991 e 2000 (8,7%). Já entre 2000 e 2010 o crescimento foi de 0,42 pontos percentuais, crescimento um tanto tímido diante do que vislumbra a meta número 2 do nacional estabelecida no PNE (2014-2024) e replicada no PME (Plano Municipal de Educação) do município, de universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência do Plano. Lembremos que frequência não indica necessariamente conclusão e infelizmente parte do alunado que realiza a matricula ou mesmo que frequenta a escola acaba, muitas vezes, não concluindo seus estudos.

QUADRO 8 – Taxa de frequência líquida ao ensino fundamental em Ponta Grossa/PR (1991-2010)

Ano	1991	2000	2010
Taxa	83,86%	92,56%	92,98%

Fonte: PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano. 2013. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/
Elaboração: a autora.

Nota: As pessoas de 6 a 14 anos frequentando a pré-escola foram consideradas como se estivessem no 1º ano do ensino fundamental.

Mesmo considerando que a frequência não é sinônimo de conclusão, ela é um indicador bastante importante, tão importante, que inclusive serviu de parâmetro, junto com outros indicadores que serão analisados mais adiante, para a análise do cumprimento pelo município de Ponta Grossa/PR da meta 2 do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) definido até 2015, cujo objetivo era "ensino básico universal de qualidade" (UNICEF, 2016).

Ponta Grossa/PR ficou entre os doze municípios que atingiram entre 50% e 75% da meta. A saber, os indicadores relacionados ao cumprimento da referida meta eram: percentual de crianças de seis a 14 anos que frequentam a escola; percentual de jovens de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental; distorção idade-série nos ensinos fundamental e médio e; o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos níveis fundamental e médio (FIEP, 2015).

4.4.2. Distorção idade-série

Apesar de, recentemente, quase se ter conseguido universalizar o acesso ao ensino fundamental, ainda está distante a universalização da sua conclusão na idade correta, ou próxima dela (CRAVEIROS; XIMENES, 2013). De acordo com a LDBN/1996 a criança deve ingressar no 1º ano do ensino fundamental aos 6 anos de idade e concluir esse nível de ensino aos 14 anos. Existe, portanto uma adequação entre a série e a idade do aluno que permite avaliar o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à idade recomendada.

Uma forma de identificar os estudantes com atraso escolar no ensino fundamental é analisar a distorção idade-série ou defasagem escolar. O valor da distorção é calculado em anos e representa a defasagem entre a idade e a série que o aluno deveria estar cursando. Considera-se que o aluno está em situação de

distorção ou defasagem idade-série quando apresenta dois anos ou mais de atraso escolar (MENEZES; SANTOS, 2016).

Infelizmente o atraso escolar é um fenômeno bastante comum no Brasil e que resulta da conjunção de três fatores. 1) atraso do aluno ao entrar na primeiro ano com uma idade superior à indicada. 2) cada repetência acrescenta um ano ao atraso escolar. 3) o aluno se ausenta da escola por alguns anos e depois retorna. As evidências são claras em duas direções: quanto maior o atraso escolar, pior o desempenho do aluno em testes e; é comum encontrar alunos que sofrem as três formas de atraso (MELLO e SOUZA, 2005).

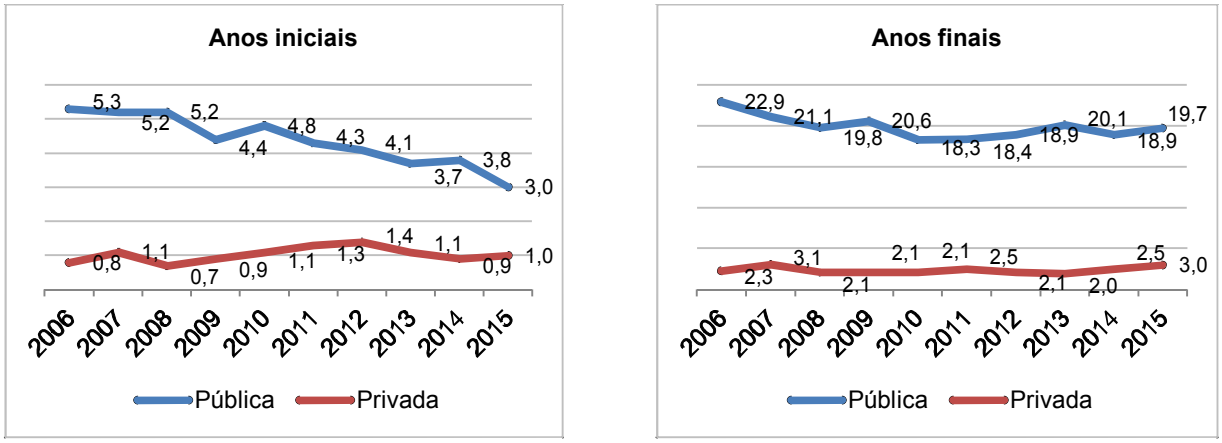
Agravada pela repetência e pelo abandono escolar, a distorção idade-série é considerada um dos maiores problemas do ensino fundamental brasileiro. Em Ponta Grossa/PR observamos que vem ocorrendo significativo decréscimo na defasagem idade série do ensino fundamental, embora a taxa ainda se mostre bastante elevada em relação à do ensino privado.

O problema começa com o baixo desempenho, que se traduz em repetência e, por conseguinte, em elevadas taxas de distorção idade-série, chegando ao abandono, um sério problema em todos os estados brasileiros e que se torna ainda pior conforme aumenta a faixa etária e o nível de ensino (CRAVEIROS; XIMENES, 2013). A repetência desanima os repetentes gerando evasão e reduzindo o número de concluintes (MELLO e SOUZA, 2005). A evasão escolar na infância e na juventude produz um círculo vicioso de reprodução da pobreza que compromete não apenas a capacidade de trabalho, mas o desenvolvimento pessoal e a cidadania (OIT, 2005a).

No gráfico 6 são apresentadas as taxas de distorção idade-série para os anos iniciais do ensino fundamental em Ponta Grossa/PR no período de 2006 a 2013. Para fins de comparação foram apresentados dados da rede pública e da rede privada de ensino. Como se vê, houve, nos anos iniciais, um decréscimo de 2,3 pontos percentuais no período de 2006 a 2015. A taxa que era de 5,3% em 2006 caiu para 3,0% em 2015, ao contrário do que ocorreu com o ensino privado no qual a taxa que era de 0,8% em 2006 passou para 1,0% em 2015.

Todavia, em que pese a importância dessa evolução na rede pública, não se pode desconsiderar a visível diferença entre a taxa da rede pública e taxa da rede privada.

GRÁFICO 6 – Distorção idade-série no ensino fundamental em Ponta Grossa/PR por rede (2006 a 2015)



Fonte: Inep. <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Elaboração: a autora.

No que se refere aos anos finais da rede pública de ensino fundamental, o gráfico demonstra que também ocorreu decréscimo na defasagem escolar. A taxa que era de 22,9% em 2006 passou para 19,7% em 2015, redução de 3,2 pontos percentuais. A rede privada apresentou acréscimo, a taxa para os anos finais que era de 2,3% em 2006 passou a 3,0% em 2015.

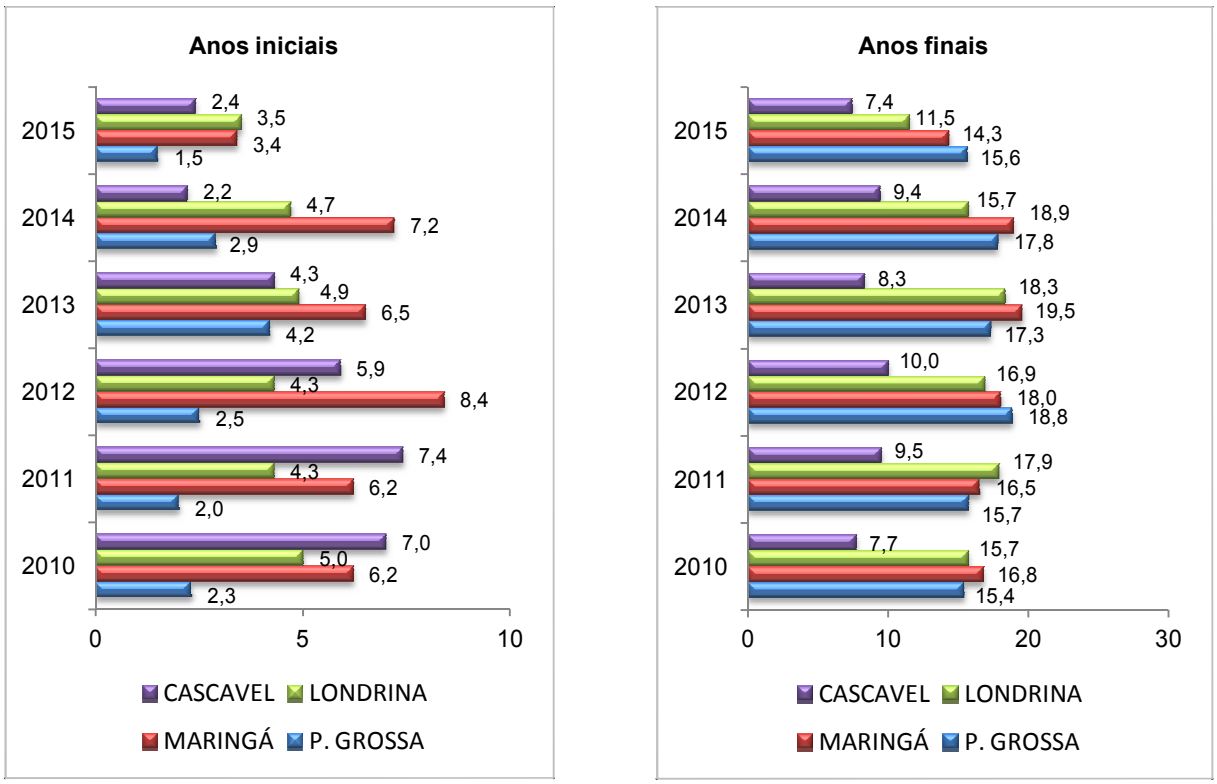
Mas mesmo com a redução na diferença entre as redes pública e privada, não se pode negligenciar que a distorção verificada nos anos finais do ensino fundamental na rede pública de ensino ainda é mais de seis vezes maior do que a verificada na rede privada.

4.4.3. Taxa de reprovação no ensino fundamental

Analisando os dados de reprovação no ensino fundamental no período de 2010 a 2015 observou-se que: no caso dos anos iniciais, excetuando-se 2014, Ponta Grossa/PR apresentou, em quase todos os anos, a menor taxa de reprovação, relativamente a Cascavel, Londrina e Maringá. Inclusive chama atenção a tendência de queda expressiva dessa taxa em todos os municípios observados.

No concernente aos anos finais, as taxas são bastante superiores às verificadas nos anos iniciais em todos os municípios analisados. Ponta Grossa mantém um padrão mais parecido com os demais municípios. Ver gráfico 7.

GRÁFICO 7 – Taxa de reprovação no ensino fundamental em Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante (em porcentagem)



Fonte: Inep. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Elaboração: a autora.

Em 2015 Ponta Grossa/PR apresentou, para os anos finais, uma taxa de 15,6% de reprovação, dez vezes maior do que a taxa verificada nos anos iniciais que foi de 1,5%. Se fizermos outro exercício comparativo e compararmos a taxa desse mesmo ano com os outros municípios de porte semelhante, verificamos que Ponta Grossa/PR apresenta segunda maior taxa de reprovação.

Observa-se que, assim como ocorre com a distorção idade-série, analisada anteriormente, a repetência é expressivamente superior nos anos finais do ensino fundamental, e para tentar compreender essa diferença que ocorre entre anos iniciais e anos finais é preciso que consideremos alguns pontos relevantes.

Primeiramente é preciso considerar que diferentemente do que ocorre na educação infantil e mesmo nos anos iniciais do ensino fundamental, a etapa dos anos finais abrange outro público formado por alunos que já estão adentrando a fase da adolescência. Lembremos que no Brasil, o Estatuto da Criança (ECA), em seu artigo segundo, considera criança a pessoa de até doze anos de idade incompletos

e; adolescente a pessoa que tem entre doze e dezoito anos de idade. No caso dos anos finais do ensino fundamental ocorre uma mudança no perfil do aluno, ao que consequentemente se atribui grande parte do aumento dos índices de reprovação e abandono escolar.

Como bem observam Dayrell, Nogueira e Miranda (2011), a pouca idade do público dos anos anteriores permite adiar o caráter de seletividade escolar No entanto, com o passar dos anos, essa seletividade vai aumentado, se tornando mais perversa. A repetência só não é maior nos anos finais do ensino fundamental devido à evasão escolar. Existe um terrível processo que faz com que os alunos permaneçam mais tempo do que o desejado ou se evadam do ambiente escolar, para o qual podemos apresentar várias explicações, grande parte delas relacionadas ao contexto social que envolve os alunos.

No que se refere propriamente à escola os supracitados autores chamam atenção para a inadequação escolar em relação ao seu público. Enquanto criança o aluno tem ao seu dispor uma escola adequada à suas vivências, mas quando se torna jovem começam a despontar as inadequações, intensificando os fenômenos da reprovação e do abandono. Há na educação infantil um cuidado com a infância e o brincar o qual é seguido, nos anos iniciais do fundamental, por um respeito à criança e seus tempos. Permite-se a presença do lúdico nas atividades escolares. Todavia, ao chegar aos anos finais do ensino fundamental, presencia-se uma forma escolar que transforma todos homogeneamente, ignorando recortes de classe, gênero, raça, vivências, etc.

Já como fatores extraclasse são várias e distintas as questões que envolvem o universo infanto-juvenil: trabalho infantil (principalmente doméstico); violência urbana, gravidez precoce, substâncias psicoativas, exploração e violência infanto-juvenil, para citar algumas. Fenômenos cuja naturalização associada às camadas populares deve ser combatida (DAYRELL; NOGUEIRA; MIRANDA, 2011).

Mas em que pese a relevância de cada uma dessas questões para as problemáticas atualmente enfrentadas pela educação, reserva-se destaque para o trabalho precoce. São esses jovens que, muito provavelmente, ingressam mais cedo no mercado de trabalho e, que sem o devido preparo, acabam se inserindo em trabalhos informais e/ou mal remunerados e sem a devida proteção trabalhista. São eles que reprovam, evadem e que abandonam a escola, deixando esvaírem-se no horizonte as promessas de ascensão social por meio da escolaridade. Também são

eles os que buscam o ensino noturno e a EJA para poder dar continuidade aos estudos. Para eles nem mesmo nem a escolaridade básica prevista em lei como obrigatória e gratuita – o ensino fundamental – está consolidada (DAYRELL; NOGUEIRA; MIRANDA, 2011).

O trabalho infantil é um dos problemas mais graves que o Brasil possui, pois responde pelo abandono escolar justamente dos que mais necessitam de escolarização (DAYRELL; NOGUEIRA; MIRANDA, 2011). É certo que ao longo do tempo, as políticas de combate ao trabalho infanto-juvenil no Brasil surtiram algum efeito, mas ele ainda compromete o futuro de muitas crianças e de seus descendentes. Em Ponta Grossa/PR, especificamente, observamos que a população economicamente ativa (PEA) de 10 a 14 anos de idade sofreu redução entre os anos 2000 e 2010. Todavia tratou-se de uma redução singela frente à observada para o estado do Paraná e para o Brasil. No Brasil verificou-se redução de 19,10%, no Paraná de 17,83% e em Ponta Grossa de 2,96%. É o que demonstra a tabela 5.

TABELA 5 – População economicamente ativa (PEA) de 10 a 14 anos de idade

Ano	2000	2010	Variação percentual
BRASIL	1598580	1293199	∆% = -19,10%
PARANÁ	94004	77239	∆% = -17,83%
PONTA GROSSA	980	951	∆% = -2,96%

Fonte: PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>. Elaboração: a autora.

Nota: número de pessoas nessa faixa etária que, na semana de referência do Censo, encontravam-se ocupadas no mercado de trabalho ou que, encontrando-se desocupadas, tinham procurado trabalho no mês anterior à data da pesquisa.

É digno de nota que os 951 indivíduos que declararam estar trabalhando ou que tinham procurado emprego no mês anterior ao censo correspondem a 3,31% de uma população de 28.737 habitantes[36] na faixa etária correspondente (10 a 14 anos). Embora pareça pouco é numero importante frente aos objetivos de universalização e conclusão do ensino fundamental na idade correta do município. Vale lembrar ainda que essa faixa etária corresponde aos anos finais do ensino fundamental, justamente onde se ampliam os problemas como distorção idade-série e abandono escolar. Ademais é bastante provável que existam vários outros casos

[36] Dados da PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>.

não declarados. Muitas vezes o trabalho infantil é tão naturalizado no meio em que a criança vive que nem ela e nem a família se dão conta de que se trata de uma situação de trabalho infantil.

É reconhecido que reduções de pobreza estão diretamente relacionadas à elevação da renda dos mais pobres, o que, quase que invariavelmente, depende da elevação do estoque de seu capital humano. Entretanto, a população que ingressa precocemente no mercado de trabalho, seja para complementar a renda familiar ou garantir sua própria sobrevivência, acaba alocando parte importante do seu tempo para outra atividade em detrimento dos estudos, deteriorando, consequentemente, suas oportunidades futuras de auferir renda mais elevada. Além disso, essa parcela da população tende a ocupar postos de trabalho de menor qualificação, cujos salários são baixos, perpetuando, assim, a sua condição de pobreza (CACCIAMALLI; TATEI; BATISTA, 2010).

Mesmo com ações intersetoriais como o PBF ainda verificamos indivíduos, em idade de cursar o ensino fundamental, inseridos precocemente no mercado de trabalho. A explicação para esse fato é que, apesar do PBF exigir a frequência escolar, o que por si só já reduz o tempo disponível para uma eventual participação precoce no mercado de trabalho (efeito *spillover)*[37], ele não estabelece a contrapartida de que as crianças não estejam trabalhando (FERRO; KASSOUF, 2005). Isso porque não faz parte de suas metas o combate ao trabalho infantil, mesmo se tratando de um fenômeno extremamente relacionado à baixa renda das famílias (CACCIAMALLI; TATEI; BATISTA, 2010). Mesmo que a renda auferida pelas famílias através do programa substitua, de certo modo, a renda proveniente do trabalho infantil, não há nenhuma garantia de que a criança deixará o trabalho infantil. Seriam, portanto necessários alguns aprimoramentos que atacassem indiretamente essa questão.

Retomando as reflexões acerca da reprovação propriamente dita, é importante acrescentar que para um sistema educacional ser eficiente não é desejável que ele apresente elevadas taxas de reprovação, pois isso é indicativo de algo errado com esse sistema. Isso não significa, porém que a reprovação em si não possua alguma funcionalidade ou que a taxa de reprovação deve ser nula. A retenção obviamente tem finalidades que a justificam, tais como: permitir aos que

[37] Efeito colateral no sentido de deixar o mercado de trabalho.

não obtiveram desempenho adequado a oportunidade de recuperação, prosseguindo no sistema de forma mais apropriada; incentivar a ampliação do empenho na obtenção de habilidades e conhecimentos e; impedir que alunos sem os conhecimentos mínimos avancem no sistema, de maneira a atrapalhar o desenvolvimento dos que estão aptos para a série seguinte. Todas essas justificativas tem em comum o fato de que ao mesmo tempo em que a reprovação depende do desempenho obtido pelos alunos, ela também afeta esse desempenho (FERNANDES, 2007).

Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus alunos acaba por incentivar o abandono escolar, fazendo com que parte deles nem se quer completem a educação básica, e isso não é desejável (FERNANDES, 2007). Nessa perspectiva, cabe observar que embora os indicadores de reprovação e de abandono escolar do ensino fundamental tenham alcançado alguma melhoria, suas políticas educacionais ainda enfrentam problemas de eficiência do sistema, destacadamente a rede pública, responsável pela oferta de escolaridade nesse nível do ensino. É necessária, portanto uma regularização do fluxo escolar capaz de assegurar a universalização da conclusão do ensino compulsório com efetiva aprendizagem, isto é, sem negligenciar as novas necessidades de conhecimentos e habilidades requeridas no atual processo de desenvolvimento econômico e social (DAYRELL; NOGUEIRA; MIRANDA, 2011).

Não basta apenas que os alunos concluam as etapas escolares na idade correta, é preciso que eles realmente aprendam. Nesse sentido é importante esclarecer também que baixas taxas de reprovação não significam necessariamente aprendizagem adequada. Dito de forma mais objetiva, um sistema ideal é aquele em que os alunos tenham acesso à escola, não desperdicem tempo com repetências e realmente aprendam (FERNANDES, 2007).

Para esta análise, porém devem-se observar além dos indicadores de fluxo, os indicadores de desempenho, tarefa adequadamente cumprida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o qual será analisado em seção vindoura.

4.4.4. Conclusão no ensino fundamental em Ponta Grossa/PR

Embora os percentuais de conclusão sejam bem mais problemáticos no ensino médio, não se pode ignorar o fato de que a taxa de conclusão do ensino fundamental é significativamente menor do que a taxa de frequência, isso devido, principalmente, à taxa de reprovação e evasão verificada nos anos finais do desse nível de ensino. Se houve avanços nos indicadores relativos à universalização do acesso à escola e à redução do analfabetismo, os dados referentes ao percentual de conclusão do ensino fundamental obrigatório são ainda preocupantes.

Como se vê no quadro 9, em 1991 em Ponta Grossa/ PR, apenas 32,35% dos jovens de 15 a 17 anos tinham o ensino fundamental completo, situação que vem se revertendo com o passar dos anos, de forma que em 2010 esse percentual subiu para 67,60%. E nesse sentido é importante considerar a contribuição do Programa EJA, (Programa de Educação de Jovens e Adultos).

Mas apesar da notável evolução, essa taxa ainda está longe de ser satisfatória, pois ela mostra que 32,40%[38] jovens que já deveriam estar cursando o ensino médio nem se quer concluíram o ensino fundamental.

QUADRO 9 – Percentual da população de 15 a 17anos com ensino fundamental completo (1991-2010)

Ano	1991	2000	2010
Taxa	32,35%	63,31%	67,60%

Fonte: PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano. 2013. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/
Elaboração: a autora.

A preocupação com a juventude (especialmente com os jovens que não concluíram o ensino fundamental) tem se manifestado em diferentes trabalhos que tratam do tema educação, entre eles o de Dayrell, Nogueira e Miranda (2011), que inclusive nos presta grande contribuição no entendimento dessa problemática e das circunstâncias que a envolvem.

Ao tratar da temática “Jovens de 15 a 17 anos no ensino fundamental” os autores explicam que a não conclusão do ensino fundamental por jovens está relacionado, em grande sua maioria, a breves e negativas passagens pela escola, além de sucessivas situações de fracasso escolar seguidas de abandono. Deve-se

[38] 100% - 67,60% = 32,40%

ressaltar que a juventude é uma categoria dinâmica que se transforma dando resposta às mutações sociais que vêm ocorrendo ao longo da história. É por isso que os jovens devem ser vistos como sujeitos que experimentam a juventude e sentem segundo determinado contexto sociocultural onde se inserem.

Dayrell, Nogueira e Miranda (2011) observam ainda, que a juventude também é marcada pela diversidade. Trata-se de uma categoria socialmente construída, que ganha contornos próprios em contextos históricos, sociais e culturais distintos, sendo marcada pela diversidade em vários aspectos, como por exemplo, nas condições sociais, culturais (etnias, identidades religiosas, valores, etc), de gênero e, até mesmo geográficas. Dessa forma, é preciso elaborar propostas que atendam a juventude com qualidade, segundo suas necessidades de aprendizagem, interesses, dando possibilidades de inserção e melhores condições na sociedade. O sucesso escolar inclui a compreensão das experiências sociais de cada idade.

Por esta razão, estamos de acordo com os autores, quando estes defendem que para enfrentar determinadas problemáticas como a evasão, a reprovação e o abando escolar, é necessário colocar a educação escolar a favor dos sujeitos para os quais ela se dirige, reconhecendo os saberes, interesses e singularidades desses jovens. Em outras palavras, para tornar universalização do ensino fundamental um fato tangível é necessário uma escola que dialogue com o alunado (DAYRELL; NOGUEIRA; MIRANDA, 2011).

Está claro, portanto que o cumprimento da meta de conclusão do ensino fundamental na idade correta do PNE exigirá mudanças estruturais, sobretudo nos anos finais devido às altas taxas de reprovação e evasão presenciadas nessa etapa. As políticas públicas deverão ter como foco o aluno, além de um ensino de melhor qualidade, que proporcione menores índices de reprovação e de evasão (OBSERVATÓRIO PNE, 2016).

4.4.5. Resultados educacionais qualitativos

Além dos indicadores que avaliam a adequação fluxo escolar, como a taxa de frequência líquida escolar e a distorção idade-série, etc., deve-se acompanhar também o principal indicador de resultados educacionais qualitativos para a

educação básica, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (IBGE, 2014).

Criado pelo Inep em 2007, o IDEB é um indicador que reúne dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Seu calculo é realizado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios (INEP, 2016a).

Em 2015, Ponta Grossa/PR alcançou, para os anos iniciais do ensino fundamental, IDEB de 5,8. Considerando que o IDEB Brasil nos anos iniciais da rede pública, no mesmo ano, foi de 5,3 e o IDEB Paraná foi de 6,1, constatamos que IDEB alcançado pelo município apesar de bem acima da média nacional, ficou abaixo da média para o estado do Paraná.

Além disso, ao comparar o IDEB de Ponta Grossa com outros municípios paranaenses de porte semelhante – Cascavel, Londrina e Maringá –, observa-se que o IDEB alcançado pelo município para anos iniciais em 2015 foi comparativamente e, significativamente, menor.

Como se verifica no quadro 10, apesar de Ponta Grossa ter apresentado, entre 2013 e 2015, um crescimento maior do que Cascavel e Londrina, sua evolução, ao longo do tempo total analisado, se mostrou menor do que a de todos os municípios comparados. Em dez anos (2005-2015) Ponta Grossa/PR cresceu 1,1 pontos, já os municípios de Cascavel, Londrina e Maringá cresceram respectivamente 1,6; 1,8 e; 2,4 pontos.

QUADRO 10 – Evolução IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental de Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante (2005-2015)

MUNICÍPIO	ANOS INICIAIS (competência municipal)					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015
CASCAVEL	4,7	5,1	5,5	5,8	6,1	6,3
LONDRINA	4,7	5,0	5,7	5,5	6,4	6,5
MARINGÁ	4,7	5,0	5,7	6,0	6,5	7,1
PONTA GROSSA	4,7	5,0	5,4	6,0	5,5	5,8

Fonte: Inep. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>.
Organização: a autora.

Nota: O IDEB Brasil para os anos iniciais da rede pública em 2015 foi de 5,3 e o IDEB Paraná foi de 6,1.

Já no que se refere aos anos finais da rede pública em Ponta Grossa/PR, o IDEB, em 2015, foi de 4,3, acompanhando, portanto o IDEB Brasil para a rede pública que foi de 4,2 e o IDEB Paraná que foi de 4,3.

Como se visualiza no quadro 11, o IDEB alcançado pelo município nos anos finais, apesar de baixo, não se distancia tanto do observado nos outros municípios comparados.

QUADRO 11 – Evolução IDEB nos anos finais do ensino fundamental de Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante

MUNICÍPIO	ANOS FINAIS (competência estadual)					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015
CASCAVEL	4,0	4,5	4,4	4,3	4,3	4,7
LONDRINA	3,6	3,9	4,1	4,0	3,8	4,3
MARINGA	4,0	4,2	4,3	4,1	4,0	4,4
PONTA GROSSA	3,7	4,0	4,2	4,0	3,9	4,3

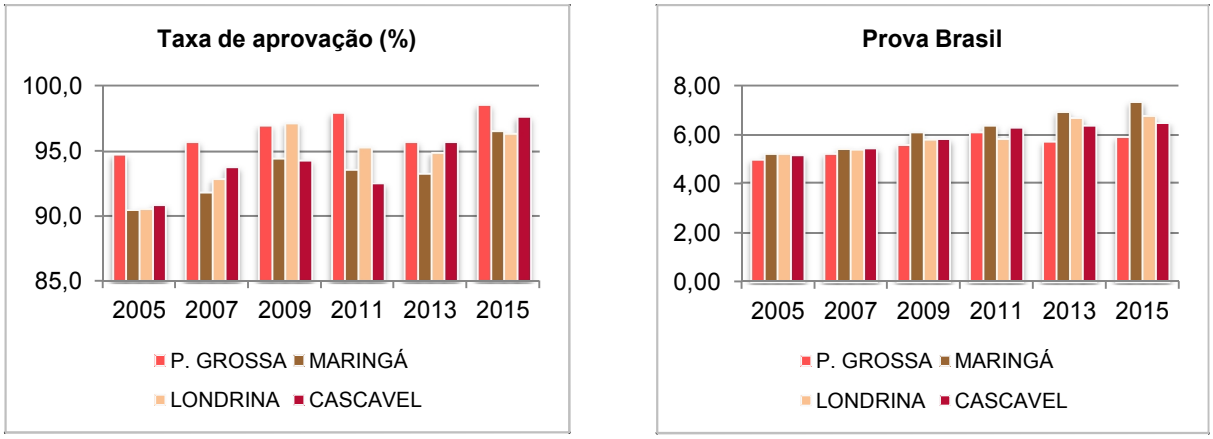
Fonte: Inep. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>.
Organização: a autora.

Nota: O IDEB Brasil para os anos iniciais da rede pública em 2015 foi de 4,3 e o IDEB Paraná foi de 4,3.

Como mencionado anteriormente o IDEB dos municípios é calculado a partir de dois componentes, sejam eles: taxa de rendimento escolar (aprovação) e a média de desempenho na Prova Brasil. Buscando compreender melhor a diferença no IDEB verificada entre Ponta Grossa, Cascavel, Londrina e Maringá, apresentou-se cada um desses componentes separadamente, tanto para os anos iniciais do ensino fundamental da rede pública, como para os anos finais.

Desta feita constatou-se, no que se refere aos anos iniciais do ensino fundamental, que Ponta Grossa/PR apresentou, no período analisado (2005 a 2015), taxa de aprovação superior a todos os municípios comparados. O mesmo, porém não se deu com relação à nota na Prova Brasil, na qual o município apresentou o pior desempenho em praticamente todos os anos observados. Ver gráfico 8.

GRÁFICO 8 – Componentes do IDEB de Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante de 2005 a 2015 (anos iniciais do ensino fundamental)

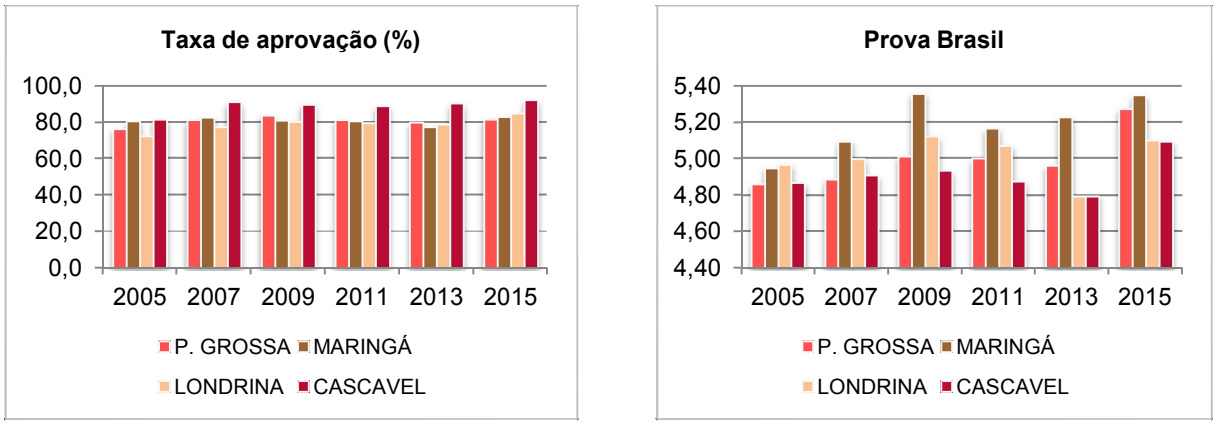


Fonte: Inep. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>.
Elaboração: a autora.

Nota: No caso da Prova Brasil utilizaram-se os valores da média padronizada.

Com relação aos anos finais do ensino fundamental de Ponta Grossa/PR, observou-se uma taxa de aprovação relativamente mais parecida do que a observada nos outros municípios analisados. Quanto aos resultados da Prova Brasil, nota-se uma melhora ao longo do tempo, principalmente a partir de 2013, de forma que em 2015 o município apresentou a segunda melhor nota, perdendo apenas para Maringá. Ver gráfico 9.

GRÁFICO 9 – Componentes do IDEB de Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante de 2005 a 2015 (anos finais do ensino fundamental)



Fonte: Inep. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>.
Elaboração: a autora.

Nota: No caso da Prova Brasil utilizaram-se os valores da média padronizada.

O IDEB possibilita comparabilidade em diferentes instâncias em relação à média nacional, com a vantagem de equilibrar duas dimensões da educação: aprendizagem e fluxo escolar. Quando um sistema de ensino retém seus alunos, altera-se o fluxo e, consequentemente, seu IDEB indicará a necessidade de melhoria. Por outro lado, se um sistema aprova o aluno sem se preocupar com sua aprendizagem, o resultado da avaliação será baixo, prejudicando igualmente o indicador (INEP, 2016b).

Logo, para elevar o IDEB é preciso melhorar as duas dimensões do indicador (fluxo escolar e desempenho nas avaliações) simultaneamente, uma vez que a natureza do indicador dificulta a sua elevação considerando apenas a melhoria de uma dimensão em detrimento da outra. Trata-se, inclusive, de duas dimensões que refletem problemas estruturais da educação básica brasileira e que precisam ser melhoradas a fim de que o país alcance níveis educacionais mais satisfatórios (INEP, 2016b).

No caso dos anos iniciais do ensino fundamental observamos que apesar de Ponta Grossa/PR apresentar maior taxa de aprovação/menor taxa de reprovação, seu IDEB tem sido menor do que o verificado em Cascavel, Londrina e Maringá. A razão para isso, como vimos, se deve ao seu desempenho na Prova Brasil, que têm sido menor do que o verificado nesses outros municípios. Essa constatação, porém abre espaço para outra discussão que escapa aos objetivos desse trabalho, adentrando o campo das práticas pedagógicas e outros saberes. Deixa-se assim uma porta para novos estudos referentes a essa questão.

Para este estudo basta considerar dois pontos principais com relação a essa temática:

1) A existência na literatura educacional de diversas e contundentes críticas ao sistema de reprovação escolar, as quais originaram várias propostas pedagógicas que têm sido colocadas em prática no intuito de contornar os efeitos de seleção e exclusão causados pelo sistema de reprovação escolar, o qual negava oportunidades educacionais aos que não fossem considerados aptos, deixando de fora milhares de crianças e adolescentes. Além é claro das significativas perdas trazidas pelo sistema de reprovação escolar, tanto no que se refere aos recursos humanos como materiais e financeiros. A partir desses fatos se tornou possível uma mudança no olhar da escola sobre a retenção, o fracasso escolar e as desigualdades educacionais, fazendo com que algumas medidas fossem adotadas

no sistema público escolar (principalmente no âmbito municipal), entre as quais a não-retenção escolar (GLÓRIA, 2002).

2) Apesar da não retenção escolar ser considerada por muitos um avanço educacional expressivo ao propiciar uma tentativa de reversão da conjuntura de fracasso pela construção de uma cultura do sucesso escolar, há, no entanto um ponto de debate no que se refere a essa questão. Se por um lado a não-retenção parece, de fato, trazer melhoria na permanência dos alunos na escola, por outro, parece estar postergando a problemática para a saída do sistema escolar, aprovando alunos sem a devida garantia de que estes tenham adquirido o domínio das competências escolares mínimas esperadas no momento de escolarização (GLÓRIA, 2002).

Há um amplo debate tanto no que se refere ao sistema de aprovação escolar como no que se refere ao uso do IDEB enquanto balizador da qualidade do ensino brasileiro. Inclusive, reconhecemos, nesse sentido, que uma das principais críticas endereçadas ao IDEB é que apesar de representar um instrumento válido, este indicador pode, por vezes, fornecer um retrato bastante distorcido da realidade, principalmente quando a escola decide buscar, através de práticas internas, a sua maximização[39].

Contudo, não se constitui objetivo deste trabalho aprofundar nenhuma dessas discussões. Cabe apenas considerar que, nem sempre uma taxa de aprovação alta corresponde a um aprendizado equivalente. Por isso mesmo essa questão exige bastante equilíbrio nas ações tomadas pelas escolas. Se por um lado não se podem ignorar os impactos perversos que a reprovação pode causar, não há como deixar de reconhecer, por outro, os prejuízos que a mera aprovação pode ocasionar para continuidade dos estudos e para a absorção futura da mão de obra formada no mercado de trabalho.

4.5. Indicadores socioeconômicos

Ajudar a criança no desenvolvimento de todo o seu potencial significa investir no progresso da humanidade (UNICEF, 2016), de forma que toda e qualquer ação

[39] Outras críticas ao IDEB podem ser encontradas no trabalho de Xavier e Soares (2013)

no sentido de concretizar seus direitos será essencial ao seu desenvolvimento e de seu meio.

Quando discutimos educação não podemos ignorar que nem sempre o pior desempenho de uma escola decorre de deficiências na gestão ou de insuficiência de recursos. Em muitos casos, o problema se encontra nos alunos, menos propensos à aprendizagem devido ao tempo dedicado ao trabalho ou a ambientes familiares menos estimulantes. Pode-se dizer que o processo educacional não está restrito à escola, já que o ambiente familiar também influencia a aprendizagem dos alunos (MELLO e SOUZA, 2005).

Próprias dos países em desenvolvimento a enorme desigualdade de renda e as deficiências no sistema educacional são características comuns à realidade brasileira. Significativamente associados esses dois problemas têm dificultado substancialmente que ocorram aumentos na renda média de adultos sem instrução, bem como o propósito de educar adequadamente crianças cujas famílias vivem à beira da miséria. Dessa forma, ao se traçar uma política educacional, deve se evitar a posição simplista de que se pode resolver o problema da pobreza apenas construindo escolas. Pobreza e ausência de escolarização são questões que somente poderão ser superadas se enfrentadas simultaneamente, cada uma em seu lugar próprio (GOLDEMBERG, 1993).

É por isso que, além do conhecimento, da cultura e das relações é preciso considerar outras especificidades do alunado, entre as quais, a trajetória escolar, o território e o contexto familiar, que muitas vezes traduzem situações de desvantagem social, cultural e financeira, decorrentes de fatores como o analfabetismo dos pais, do desemprego, do subemprego, da desnutrição, da falta de moradia própria, da ausência de saneamento básico, etc. Esses aspectos interferem e comprometem a trajetória e o rendimento escolar e caracterizam situações que a educação sozinha não pode resolver, situações que exigem políticas e ações e práticas intersetorializadas (CRAVEIROS; XIMENES, 2013).

Como evidenciam Ribeiro, Ceneviva e Brito (2015), a origem social dos jovens tem moldado significativamente suas chances de progressão no sistema educacional brasileiro. Efeitos da escolaridade da mãe, a renda per capita familiar e as características sociais do ambiente familiar têm exercido grande impacto tanto no acesso como na progressão escolar, isto porque “[...] os domicílios menos favorecidos trazem os piores retornos para suas crianças” (OLIVEIRA; SOARES).

Apesar dos ganhos em acessibilidade terem amenizado os efeitos da origem social nos níveis básicos, ainda é expressiva estratificação educacional brasileira.

Por esta razão se faz importante conhecer também os aspectos relacionados às condições socioeconômicas dos alunos. Nesse sentido que o Inep criou em 2014, o Indicador de nível socioeconômico (INSE), que tem por objetivo situar o conjunto dos alunos atendidos por cada escola em um estrato que é definido pela posse de bens domésticos, renda e contratação de serviços pela família dos alunos, além do nível de escolaridade de seus pais. Trata-se de um indicador consistente para contextualizar o desempenho das escolas nas avaliações, ao caracterizar, de modo geral, o padrão de vida de seus alunos, no que se refere à sua respectiva posição na hierarquia social. Sua classificação é feita em sete níveis: 1) Muito Baixo; 2) Baixo; 3) Médio Baixo; 4) Médio; 5) Médio Alto; 6) Alto; 7) Muito Alto (INEP, 2016c).

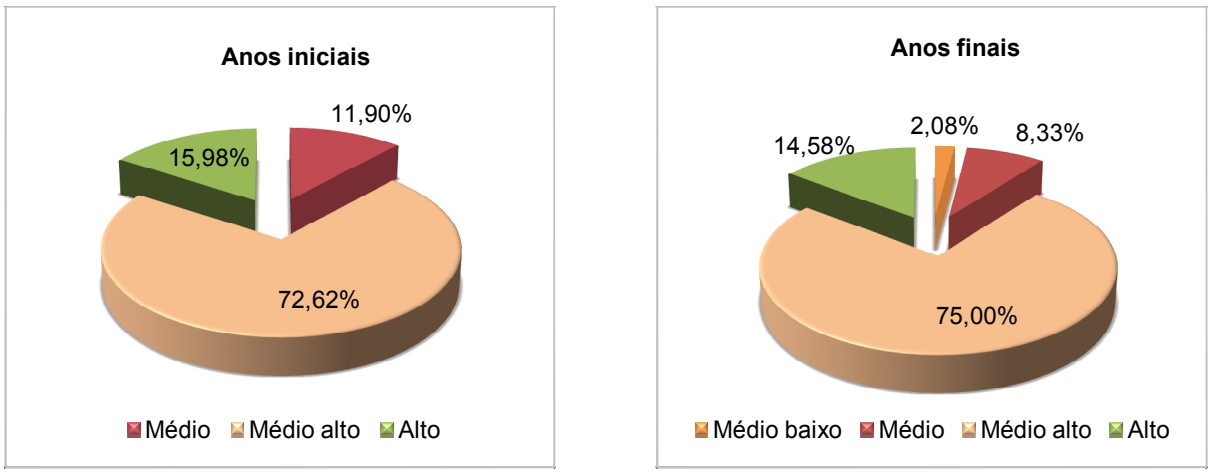
Como demonstra o gráfico 10, a maioria das escolas municipais de Ponta Grossa/PR (72,62%) enquadrou-se no INSE médio alto. Isto significa que, de modo geral, havia na residência de seus alunos, bens elementares como três quartos e dois banheiros; bens complementares, como máquina de lavar roupas, computador e acesso à internet; bens suplementares, como freezer, um ou mais telefones fixos, TV por assinatura e um carro. Em geral pertencem à famílias que não contratam empregada mensalista ou diarista, cuja renda familiar mensal está entre 5 e 7 salários mínimos e os pais (ou responsáveis) concluíram o ensino médio completo.

Em 11,90% das escolas observou-se INSE médio, o que significa que, de modo geral, havia na casa dos alunos bens elementares, como uma geladeira, dois telefones celulares, até dois quartos e um banheiro, duas ou mais televisões em cores; bens complementares, como máquina de lavar roupas, computador e acesso à internet; bens suplementares, como freezer, um ou mais telefones fixos e um carro; não contratam empregada mensalista ou diarista; a renda familiar mensal está entre 1,5 e 5 salários mínimos; pais (ou responsáveis) concluíram o ensino fundamental completo ou estavam cursando esse nível de ensino.

Por fim, em 15,98% das escolas de anos iniciais do município observou-se INSE alto, o que significa que, de modo geral, havia na casa dos alunos um quantitativo alto de bens elementares como três quartos e três banheiros; bens complementares, como máquina de lavar roupas, computador e acesso à internet e; bens suplementares, como freezer, telefones fixos, TV por assinatura e dois carros; não contratam empregada mensalista ou diarista; a renda familiar está acima de 7

salários mínimos; e seus pais (ou responsáveis) cursaram faculdade, podendo ainda ter concluído um curso de pós-graduação.

GRÁFICO 10 – Indicador de nível socioeconômico (INSE) dos alunos das escolas de ensino fundamental da rede pública de Ponta Grossa/PR em 2014



Fonte: Inep. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Elaboração: a autora.

Nota: O INSE divulgado em 2014 foi calculado utilizando-se dados da Prova Brasil, da Aneb e do ENEM, de 2011 e 2013.

Com relação à rede estadual, ou seja, aos anos finais do ensino fundamental no município, a classificação do INSE ficou assim distribuída: 14,58% apresentaram INSE alto; 75% médio alto; 8,33% médio e; 2,08% médio baixo. Da mesma forma que na rede municipal, verificou-se predominância do nível socioeconômico médio alto, com a diferença que na rede estadual houve registro de algumas escolas com INSE médio baixo.

A saber, o INSE médio baixo indica que na casa dos alunos, de modo geral, havia bens elementares, como uma televisão em cores, um rádio, uma geladeira, um telefone celular, dois quartos e um banheiro; bens complementares, como máquina de lavar roupas, computador e acesso à internet; não contratam empregada mensalista ou diarista; a renda familiar mensal está entre 1 e 1,5 salários mínimos; e seu pais (ou responsáveis) concluíram o ensino fundamental ou estavam cursando esse nível de ensino.

De posse dessas informações e buscando verificar se havia alguma relação entre o indicador socioeconômico dos alunos de cada escola e o respectivo desempenho alcançado pelos mesmos realizou-se a análise estatística de

correlação entre as variáveis[40] "Indicador de Nível Socioeconômico (INSE)" e "Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)[41]" das escolas de Ponta Grossa/PR obtendo-se os seguintes resultados: correlação positiva significativa[42] de 0,5548 para as escolas municipais (anos iniciais) e correlação positiva significativa[43] de 0,5629 para as escolas estaduais. Em ambos os casos a interpretação dos resultados indicou que quando aumenta o INSE o IDEB também tende a aumentar e vice-versa.

Considerando que em cálculos de correlação estatística entre variáveis os valores podem assumir valores de 0 a 1 (onde 1 indica máxima correlação e 0 indica mínima correlação), os valores encontrados indicam uma significativa relação entre os elementos analisados. Deve se considerar, porém que o INSE é um indicador disponibilizado apenas recentemente pelo Inep e para um único período, o que impossibilita a realização de cálculos para outros períodos.

De toda forma, os resultados observados caminham ao encontro do que há muito têm nos trazido os estudos nessa área, incluindo o estudo de Corbucci e Zen (2013) intitulado *O IDEB à luz de fatores extrínsecos e intrínsecos à escola: uma abordagem sob a ótica do município*, já citado no capítulo 2 deste trabalho.

Outro ponto que deve ser ressaltado, é que embora a maioria das escolas, tanto municipais quanto estaduais, se encaixe dentro de um INSE médio alto, isso não quer dizer que não existam nessas escolas alunos pobres ou extremamente pobres. O INSE é um indicador que reflete as condições socioeconômicas gerais do alunado de cada escola, não contemplando, portanto as situações individuais.

Dados da PNUD (2013) evidenciam que embora o percentual de indivíduos de até 14 anos pobres em Ponta Grossa/PR venha reduzindo ao longo do tempo, ainda existe um percentual relevante de indivíduos na condição de pobreza ou a ela propensa. Analisando os dados para ano de 2010 organizados no gráfico 11, observa-se que: 3,41% da população de até 14 anos do município era extremamente pobre; 13,58% pobre e; 35,48% vulnerável á pobreza. Considerando que a população de até 14 anos do município em 2010 era de 48.349 habitantes,

[40] Para medir a correlação entre as variáveis utilizou-se o software livre GRETL (acrônimo de Gnu Regression, Econometrics and Time-series Library).

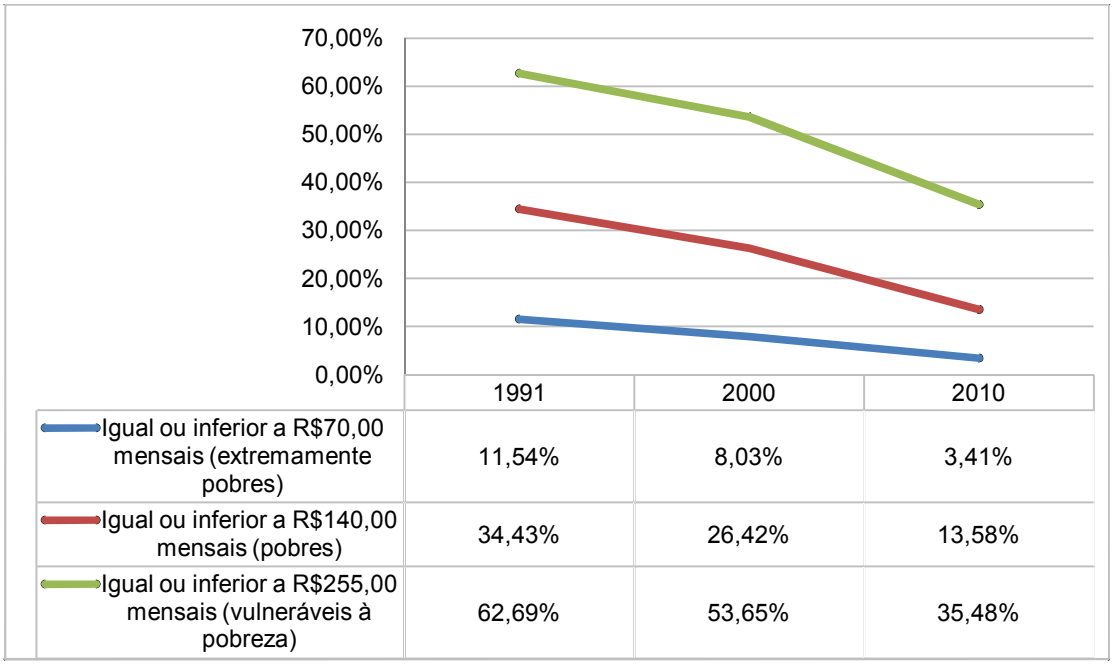
[41] Como o único INSE disponível foi calculado utilizando-se dados da Prova Brasil, da Aneb e do ENEM, de 2011 e 2013, optou-se por utilizar o IDEB de 2013.

[42] p-valor bilateral 0,0000.

[43] p-valor bilateral 0,0001.

significa dizer que: havia em Ponta Grossa/PR 1.649 crianças extremamente pobres; 6.566 pobres e; 17.154 vulneráveis à pobreza, todas em idade de cursar o ensino fundamental.

GRÁFICO 11 – Percentual de indivíduos com até 14 anos de idade pobres ou extremamente pobres e vulneráveis à pobreza em Ponta Grossa/PR (1991-2010)



	1991	2000	2010
Igual ou inferior a R$70,00 mensais (extremamente pobres)	11,54%	8,03%	3,41%
Igual ou inferior a R$140,00 mensais (pobres)	34,43%	26,42%	13,58%
Igual ou inferior a R$255,00 mensais (vulneráveis à pobreza)	62,69%	53,65%	35,48%

Fonte: PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>. Elaboração: a autora.

Nota: com base em valores de agosto de 2010.

Crianças pobres, morando em favelas ou nas periferias urbanas, com pais não escolarizados, em casas em que não há material de leitura e muito menos lugar adequado para estudar, têm dificuldades em se adaptar a uma escola, um currículo e uma metodologia de ensino que pressupõem essas condições (GOLDEMBERG, 1993). No Brasil, dos 95% de crianças que iniciam a escola primária, 14% não a concluem. Elas pertencem quase integralmente aos 20% mais pobres da população (KLIKSBERG, 2014). O desafio da escola pública na próxima década é grande porque a redução da natalidade é mais nítida nas famílias de origem social mais elevada, mas a universalização do ensino fundamental requer a incorporação de todos, inclusive dos alunos provenientes de famílias mais pobres (MELLO e SOUZA, 2005).

4.5.1. O Programa Bolsa Família e suas contribuições para a universalização da educação básica

As famílias que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza acabam apresentando maiores dificuldades para que seus filhos tenham acesso à escola de maneira a nela permanecer até a conclusão da educação básica. Contribuem para esse fato a inserção precoce no mercado de trabalho formal ou informal e a incompreensão da família sobre a importância da educação e da escolarização (CRAVEIRO; XIMENES, 2013). Não sem razão, proteger a família inteira em vez do indivíduo é um dos elementos constitutivos do Programa Bolsa Família (PBF), cuja condicionalidade relacionada à educação tem trazido bastantes resultados para a frequência permanência do aluno na escola.

É reconhecida internacionalmente a sensível redução da pobreza monetária e da desigualdade de renda que o Brasil experimentou na última década, com melhoria do acesso aos serviços de saúde, educação e assistência por parte da população mais vulnerável. Nesse sentido o PBF, junto com outras iniciativas no campo da assistência social, foi instrumento estratégico para a melhoria de condições de vida da população e promoção de uma cidadania inclusiva. Diferentemente do que se apresenta como justificativa para o novo ajuste fiscal proposto por meio da PEC 55/16, o investimento nessa área, assim como nas demais áreas sociais, não representou um “crescimento acelerado e descontrolado do gasto”, mas sim estratégia deliberada de expansão da cobertura e da efetividade dessas políticas de forma a gerar um desenvolvimento inclusivo (PAIVA et al., 2016).

Mais do que complementar a renda de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, o objetivo central do PBF é o incentivo à garantia de direitos, inclusive o direito à educação (CRAVEIRO; XIMENES, 2013). Isto porque além da redução da pobreza e do combate à fome, o PBF visa a intersetorialidade e a complementaridade nas ações públicas.

Por se tratar de um programa que atende predominantemente famílias compostas por crianças e adolescentes, o PBF se constitui em importante ferramenta para promover a frequência à escola de um público em idade escolar que vive em lares cujos adultos apesar de participarem majoritariamente do mercado de

trabalho, não auferem renda suficiente para sobreviver livre da pobreza (PAIVA et al., 2016).

Como bem colocou Winkler (2009, p. 27), “A desigualdade de renda é, ao mesmo tempo, o resultado e a causa da desigualdade de oportunidades educacionais [...]”. A desigualdade educacional produz desigualdade de renda por meio de diferenças salariais. Ao mesmo tempo uma alta desigualdade de renda produz oportunidades educacionais desiguais. Por esta razão é que os domicílios de alta renda possuem mais e melhor educação em relação aos domicílios pobres (WINKLER, 2009).

São vários os motivos que levam as crianças a deixarem de frequentar a escola. Por vezes o motivo é porque ela está fisicamente longe. Outras vezes porque a escola é de má qualidade e a família considera que os benefícios de enviar a criança à escola são insuficientes. Mas há também casos em que a criança mesmo morando perto da escola não a frequenta ou porque se dá pouco valor à educação ou porque os custos envolvidos são altos (WINKLER, 2009). Nesse sentido há que se considerar que os custos da escolarização não são apenas diretos, mas também indiretos. Além das despesas diretas com o ensino, como as referentes ao material escolar, por exemplo, pesa também o que se deixa de ganhar enquanto se estuda. Apesar de no caso da escola pública primária, a maior parte dos custos diretos ser coberta pelo Estado, os custos indiretos acabam, muitas vezes, representando um ônus para as famílias que contam com a participação dos filhos menores na composição da renda familiar (CUNHA, 1980). São nesses casos que as políticas de intervenção se tornam extremamente importantes.

Sabe-se que o custo de oportunidade de estudar tende a ser maior à medida que aumenta a idade e escolarização do indivíduo. Dessa forma, ao exigir frequência escolar, o PBF introduz um efeito acumulação, ou seja, indivíduos que, sem o programa, abandonariam a escola em determinada série ou nível de ensino teriam o abandono escolar postergado ou os períodos fora da escola reduzidos (INEP, 2011). Para fins de comparação, em 2012, a taxa de abandono nos anos iniciais do ensino fundamental no Brasil pelos beneficiários do PBF era de 1,5% e de 1,8% dos demais alunos da rede pública que viviam em condições similares, mas que não recebiam o benefício. Nos anos finais era de 4,4% para os beneficiários do PBF e contra 4,8% dos demais alunos, o que demonstra a importância do programa

para a inclusão e permanência desses alunos na escola (CRAVEIROS; XIMENES, 2013).

Nesse sentido destaca-se ainda o boletim do INEP (2011) intitulado *O impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: uma análise de diferenças em diferenças a partir da PNAD.* De acordo com o informe: i) a condicionalidade da educação do PBF contribuiu para reduzir a porcentagem de crianças de 6 a 16 anos que não frequentavam a escola, que passou de 8,4% para 5,4%; ii) houve elevação da frequência escolar das crianças beneficiárias com oito anos ou mais de estudo de 81,7% na ausência do programa, para 91,9% com o recebimento do benefício[44].

Na mesma linha Neri et al (2009) demonstram em pesquisa desenvolvida para a Fundação Getúlio Vargas (FGV) que a chance relativa dos beneficiários potenciais do PBF evadirem da escola devido a insuficiência de renda caiu 18,21% em relação ao grupo de não beneficiários, demonstrando que a redução da insuficiência de renda como motivo da baixa frequência escolar é consistente com o propósito do programa de diminuir a restrição de liquidez (dificuldade econômica) que empurra crianças e adolescentes para o mercado de trabalho[45].

Em Ponta Grossa/PR, o PBF beneficiou, em novembro de 2016, 11.224 famílias, representando uma cobertura de 88,4% da estimativa de famílias pobres no município. No que se refere à condicionalidade da frequência escolar, foram acompanhas 97%, das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que corresponde a 12.324 alunos acompanhados de um público total de 12.704. Desse universo de alunos acompanhados, 94,54%, ou seja, 11.651 alunos apresentaram frequência acima da exigida que é de 85%[46] (MDS, 2016).

Destaca-se ainda que dos 33.893 benefícios pagos no período, 61,19% (20.738 benefícios) foram do tipo variável (MDS, 2016), benefício que é pago a famílias pobres (renda per capita menor que R$ 85,00) e extremamente pobres (renda per capita de R$ 85,01 a R$ 170,00), desde que estas contenham em sua

[44] A hipótese apontada pelo estudo é que essas crianças tenham sido beneficiários do PBF durante o ensino fundamental.

[45] Outros estudos similares aos citados neste trabalho podem ser encontrados no livro *Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

[46] As crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 15 anos devem obter no mínimo 85% de frequência no período letivo mensal e os jovens com 16 e 17 anos de idade devem atingir no mínimo 75%.

composição crianças e adolescentes de 0 a 16 anos incompletos, ou seja, em idade escolar. É o que demonstra o quadro 12.

QUADRO 12 – Quantitativo por tipo de benefício recebido do PBF em Ponta Grossa/PR em novembro de 2016

Tipo de benefício	Quantitativo
Básico	7.343
Variável	20.738
Variável Jovem	2.563
Variável Nutriz	318
Variável Gestante	719
Superação da extrema pobreza	2.212

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS). <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php?relatorio=153&file=entrada#>. Extraído.

Alunos que cumprem a condicionalidade de frequência têm até 40% a menos de chances de repetência do que aqueles que não cumprem (OLIVEIRA; SOARES, 2013). Não sem razão, o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários das famílias do PBF tem representando uma gigantesca iniciativa de universalização do acesso e permanência com sucesso destes estudantes na escola. A condicionalidade de educação se constitui em uma premissa básica do exercício do direito à educação, que visa possibilitar não apenas o acesso, mas a permanência na escola, que junto com o aprendizado na idade adequada, ampliam as oportunidades de continuidade dos estudos e, ainda de inserção no mundo do trabalho. Busca-se com isso equalizar as trajetórias escolares de todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua condição socioeconômica (CRAVEIRO; XIMENES, 2013).

Ao ofertar um benefício de caráter não contributivo às famílias que dele necessitam, o PBF produz impactos significativos para a redução da insuficiência de renda, cujos efeitos são ainda mais perversos sobre as crianças. A pobreza infantil produz impactos no longo prazo, como a redução do desenvolvimento de suas capacidades e o acesso a oportunidades, além do constrangimento de suas chances de mobilidade e inclusão, repercussões que vão além dos indivíduos, afetando a própria sociedade e as bases de seu desenvolvimento (PAIVA et al., 2016). Ademais, ao mesmo tempo em que alivia a pobreza, o Programa gera oportunidades

de mobilidade social por meio de incrementos na escolarização (MENEZES FILHO; KIRSCHBAUM, 2015). Como explicitado pela OIT (2005a, p. 21), “[...] é indispensável garantir a oferta de educação pública de qualidade para crianças e adolescentes de famílias pobres, junto com programas de apoio à família que garantam a permanência dos filhos e filhas na escola.”

Vê-se com isso, mais uma vez, o prejuízo socioeconômico que a adoção da PEC 55/2016 trará para a continuidade do enfrentamento dos níveis de desigualdade social. Além de acarretar restrição anual crescente no financiamento da educação, o novo regime impactaria significativamente na cobertura e efetividade do PBF e suas respectivas condicionalidades, entre as quais a da frequência escolar. Desproteger segmentos sociais antes protegidos além de trazer consequências graves em caso de agravamento da crise econômica, frustraria o objetivo de uma maior igualdade de oportunidades na educação. Como ressalta Cury (2002), a distribuição de renda e da riqueza de um país impacta substancialmente no acesso e na permanência dos alunos no âmbito escolar e isso não depende da escola. Não se pode exigir da escola o que está fora dela.

4.5.2. Escolaridade dos pais

Outra questão que tem melhorado no município é o percentual de crianças que vivem em domicílios cujas famílias possuem baixa escolaridade. No ano 2000, em Ponta Grossa/PR, 38,03% de crianças viviam em domicílios em que ninguém tinha o fundamental completo. Em 2010 o percentual caiu para 21,76%.

Trata-se de um importante e revelador indicador, pois o fator origem social, e dentro dele a escolaridade dos pais, influência fortemente a trajetória educacional das crianças e jovens. Como apontam vários estudos, entre eles o de Ribeiro, Ceneviva e Brito (2015), a escolaridade da mãe exerce forte impacto nas chances de progressão educacional dos filhos. Segundo os autores, o fato de ter a mãe ao menos o ensino fundamental completo está significativamente associado à progressão educacional dos filhos em todos os níveis educacionais. Por sua vez, Oliveira e Soares (2013) apontam que os responsáveis legais que possuem ao menos o ensino fundamental completo reduzem as chances ponderadas de repetência em mais de 30%.

Na mesma linha Mello e Souza (2005) faz notar que embora não se possa relacionar, de forma estreita e direta, o comportamento dos indicadores educacionais aos fatores causais que lhes são subjacentes, é certo que as aspirações educacionais dos pais influenciam a decisão de colocar o filho na escola e definem o envolvimento familiar no processo educacional, expresso no apoio aos estudos, estimulando o desejo de aprender dos filhos. Normalmente, uma baixa escolaridade dos pais tende a condicionar as aspirações a um nível modesto, limitando assim a escolaridade dos filhos.

Por outro lado, pais com maior nível educacional tendem demonstrar um maior reconhecimento da importância educacional, estimulando nos filhos a valorização da educação e o desejo de estudar vis-à-vis à inserção precoce no mercado de trabalho. Autores como Cacciamalli, Tatei e Batista (2010), dentre outros, evidenciam em seus estudos que a participação de jovens e crianças no mercado de trabalho está estreitamente relacionada aos níveis de educação dos pais, que quanto mais escolarizados, tendem a apresentar uma maior preferência pela escolarização mais elevada dos filhos.

3.5. Investimento público em ensino fundamental

Tanto as políticas e os mecanismos utilizados para conseguir recursos para a educação, como também a forma com que são investidos esses recursos têm consequências importantes na quantidade e qualidade dos serviços educacionais. Estas decisões afetam o crescimento econômico, a distribuição de renda e o nível de pobreza existente. Desta forma pode se dizer que o investimento em educação reflete as escolhas feitas por um país sobre: i) os tipos de serviços educacionais e os resultados obtidos; ii) a distribuição dos serviços educacionais entre os setores socioeconômicos e regiões geográficas e; iii) o papel dos setores públicos e privados no financiamento e oferta dos serviços educacionais (WINKLER, 2009). Por isso tão importante quanto à maneira como se consomem os recursos é a quantidade de recursos disponíveis.

A responsabilidade do Poder Público para com a educação envolve recursos orçamentários vultosos. Em um país como o Brasil, onde a grande parte da população situa-se nos limites da pobreza, o direcionamento de recursos do Estado

para áreas como a educação não apenas é fator essencial para promover os desenvolvimentos econômico e social, como também importante instrumento para minorar a expressiva desigualdade na distribuição da renda (GOLDEMBERG, 1993).

No Brasil, o sistema educacional está legalmente organizado em dois níveis: educação básica e superior, sendo que a educação básica se divide em três níveis: educação infantil (0 a 5 anos de idade); ensino fundamental (6 a 14 anos de idade) e; e ensino médio (15 a 17 anos de idade). Trata-se de um sistema descentralizado, no qual os municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; os estados e Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio; e a União atua no ensino superior, além de prestar assistência técnica e financeira às esferas estadual e municipal, buscando assegurar a equidade dos gastos nas diferentes Unidades da Federação (IBGE, 2014).

Com relação ao investimento público em educação em Ponta Grossa/PR, dados disponibilizados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) dão conta de que município vem ampliando gradativamente seu investimento em educação. Como é possível observar na tabela 6, em 2015, a área da educação representou 32,06% das despesas pagas do município. Em 2008 esse percentual era de 29,24%. Ponta Grossa/PR não apenas apresentou maior percentual direcionado para a educação do que os outros municípios a ela comparados (Cascavel, Londrina e Maringá), como também, junto com Maringá, apresentou a maior evolução ao longo do período analisado (2010 a 2015).

TABELA 6 – Percentual investido em educação relativamente a outras áreas em Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante ente 2008 e 2015 (em porcentagem)

MUNICÍPIOS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CASCAVEL	30,64	32,04	25,98	28,39	23,74	33,31	31,03	29,17
LONDRINA	36,62	42,81	40,16	17,69	19,19	19,23	20,09	20,05
MARINGÁ	20,14	17,70	18,10	19,32	20,38	20,85	21,34	23,08
P. GROSSA	29,24	26,77	26,65	28,03	28,12	31,82	30,88	32,06

Fonte: SIOPE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-relatorios-municipais>. Organização: a autora.

Nota: para a elaboração da tabela consideraram-se as despesas pagas.

Porém, no que se refere especificamente ao ensino fundamental, verificou-se, entre 2010 e 2015, redução do valor investido nesse nível de ensino em relação ao valor total aplicado em educação. Dados do SIOPE dispostos na tabela 7 dão conta de que, em 2008, no município, o valor investido no ensino fundamental correspondeu a 71,48% do total aplicado pelo município em educação. Em 2015 o percentual aplicado em ensino fundamental reduziu para 64,17%.

TABELA 7 – Percentual investido em ensino fundamental em relação ao total com educação em Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante entre 2008 e 2015 (em porcentagem)

Municípios	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CASCAVEL	74,24	72,69	75,48	63,77	69,39	67,98	70,12	64,91
LONDRINA	82,61	84,68	85,14	85,50	87,27	81,11	65,42	73,31
MARINGÁ	57,79	55,57	61,21	57,45	56,62	52,87	51,77	47,57
P. GROSSA	71,48	68,81	70,21	63,50	64,97	61,63	67,58	64,17

Fonte: SIOPE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-relatorios-municipais>. Organização: a autora.

Nota: para a elaboração da tabela consideraram-se as despesas pagas.

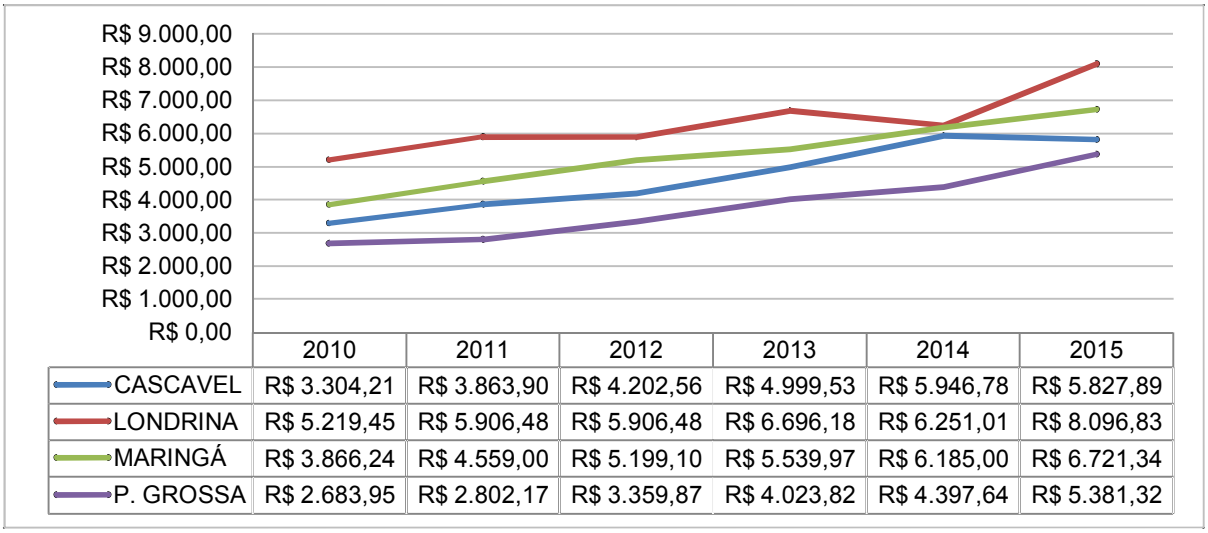
Uma possível explicação para essa redução pode estar nos progressivos aumentos no investimento da educação infantil, que tem recebido um pouco mais de atenção nos últimos anos. Com efeito, o demonstrativo de despesas pagas, disponibilizado pelo SIOPE, demonstra que enquanto o valor investido em ensino fundamental variou 98,39%, entre 2008 e 2015, passando de R$55.743.462,85 reais em 2008 para R$110.588.262,74 reais em 2015, o valor investido na educação infantil, no mesmo período, variou 189,71%, passando de R$ 13.669.737,77 para R$ 39.602.171,02 reais.

Diante desses dados, conclui-se que, ainda que o investimento em ensino fundamental tenha se reduzido em relação ao valor total investido em educação pelo município, houve significativo crescimento no valor investimento neste nível de ensino, um crescimento que pode ser explicado por dois fatores: a distribuição de competências feita pela CF/88, que atribuiu aos municípios a responsabilidade compartilhada pelo ensino fundamental e que vem fazendo com que os municípios ampliem os investimentos nesta etapa da educação básica, à medida que aumentam sua arrecadação; e a criação do FUNDEF em 1998 (mais tarde substituído pelo FUNDEB). Ambos as fatores contribuíram para a ampliação dos

recursos em poder dos municípios, aumentando consequentemente o investimento em ensino fundamental.

Com relação ao investimento por aluno no ensino fundamental, observou-se em 2015 um valor mais baixo para Ponta Grossa/PR em relação ao investido por Cascavel, Londrina e Maringá. Por outro lado, a evolução desse investimento ao longo dos anos tem se mostrado maior em Ponta Grossa/PR do que nesses outros municípios. Entre 2010 e 2015, o valor investido por aluno no ensino fundamental em Ponta Grossa/PR cresceu 100,50%, enquanto em Cascavel, Londrina e Maringá, o crescimento foi de 76,38%; 55,13% e; 73,85% respectivamente. Ver gráfico 12.

GRÁFICO 12 – Investimento educacional por aluno do ensino fundamental em Ponta Grossa/PR e municípios de porte semelhante (em reais)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CASCAVEL	R$ 3.304,21	R$ 3.863,90	R$ 4.202,56	R$ 4.999,53	R$ 5.946,78	R$ 5.827,89
LONDRINA	R$ 5.219,45	R$ 5.906,48	R$ 5.906,48	R$ 6.696,18	R$ 6.251,01	R$ 8.096,83
MARINGÁ	R$ 3.866,24	R$ 4.559,00	R$ 5.199,10	R$ 5.539,97	R$ 6.185,00	R$ 6.721,34
P. GROSSA	R$ 2.683,95	R$ 2.802,17	R$ 3.359,87	R$ 4.023,82	R$ 4.397,64	R$ 5.381,32

Fonte: SIOPE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-relatorios-municipais>. Elaboração: a autora.

A maior evolução, no investimento por aluno do ensino fundamental, alcançada por Ponta Grossa/PR em relação aos outros municípios pode ser decorrente da redução no número de matrículas experimentada pelo município desde o ano de 2002, evidenciada anteriormente na tabela 4 deste trabalho.

CAPÍTULO 5 – POSSÍVEIS EFEITOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO MUNICIPIO DE PONTA GROSSA/PR

"Educação não transforma o mundo. Educação muda as pessoas. Pessoas transformam o mundo."
(Paulo Freire)

Há duas outras razões básicas que justificam as políticas públicas educacionais, especialmente, no que se refere à escolarização básica. A primeira delas consiste na preparação para a cidadania, dando aos diversos segmentos da população instrução que lhes permita participar, tanto como eleitores, quanto como usuários dos serviços disponíveis. A segunda, que se vem manifestando de forma cada vez mais crescente, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial, consiste na alteração do processo produtivo associada ao desenvolvimento tecnológico, o qual exige mão de obra cada vez mais qualificada (GOLDEMBERG, 1993).

No Brasil, a maior parte dos estudos sobre a recente queda na desigualdade de renda indica o mercado de trabalho como principal fator explicativo. O ciclo positivo de geração de empregos formais e de elevação de renda e a melhora no perfil da educação formal foram, junto com os programas de transferência de renda e as aposentadorias indexadas ao salário mínimo, essenciais para as melhorias presenciadas (COMIN, 2015).

Destarte, serão apresentadas algumas informações que permitam avaliar as principais mudanças no perfil educacional da mão de obra em Ponta Grossa/PR, bem como discutir os possíveis desdobramentos dessas transformações para o desenvolvimento no município, tarefa que este capítulo se dispõe a realizar. As mudanças educacionais são muito importantes não apenas para evidenciar certos fatos, isso porque a educação impacta a fertilidade, a criminalidade, a cidadania, a preocupação com o meio ambiente e, principalmente, o mercado de trabalho (MENEZES FILHO; KIRSCHBAUM, 2015).

5.1. Transformações no perfil educacional dos trabalhadores

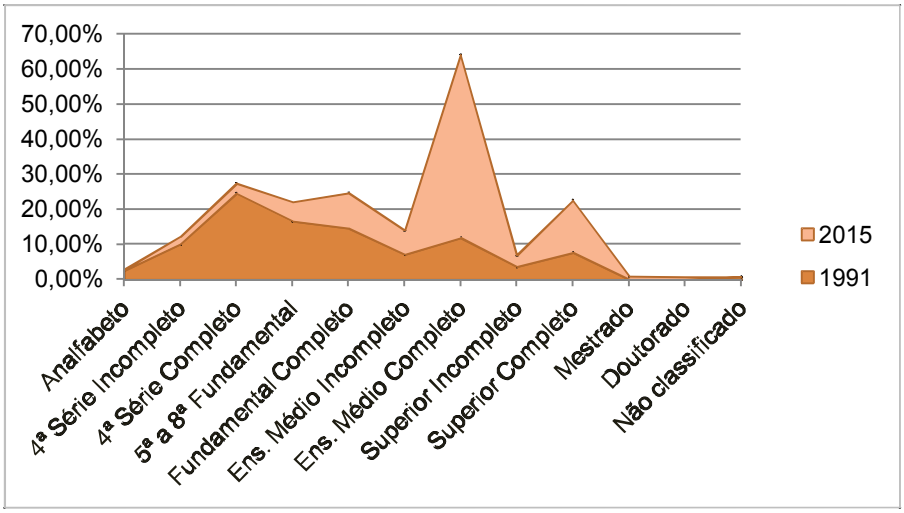
Proposta com a intenção de corrigir problemas da reforma anterior que havia sido realizada em 1971, a LDBN promulgada em1996 tinha duplo objetivo: elevar o nível educacional da população em geral e, particularmente da PEA e; ajustar a

educação profissional às necessidades do setor produtivo e aos compromissos de desenvolvimento com a equidade social do país (OIT, 2005a). Nesse sentido observou-se, de fato, certa elevação nos níveis educacionais da população. Se em 1991 a expectativa de anos de estudo da população com 18 anos de idade no Brasil era de 8,16 anos, em 2010 passou a ser de 9,54 anos (PNUD, 2013). Em Ponta Grossa/PR, a expectativa era de 9,96 anos em 1991 e 10,34 anos em 2010, ou seja, 0,8 anos acima da média nacional, mas ainda com muito espaço para melhorar, visto que o ideal, a partir da implantação do ensino fundamental de nove anos ocorrida em 2006, seria pelo menos doze anos de estudo, tempo necessário para concluir até o ensino médio, escolaridade obrigatória estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

No que se refere ao perfil educacional da mão de obra empregada em Ponta Grossa/PR, em 1991, é possível observar (gráfico 13) que se tratava de algo bem diferente do que observamos em 2015. Em 1991 a maior parte dos trabalhadores tinha cursado apenas os anos iniciais do ensino fundamental. No entanto, passados vinte e quatro anos a situação é bem diferente. Em 2015, o pico de trabalhadores empregados não se dá mais nos anos iniciais do ensino fundamental como acontecia em 1991, mas no ensino médio.

Observamos, com isso, uma superação crescente das barreiras ao ensino médio, que agora passam a se manifestar no ensino superior. A esse despeito podemos citar o estudo de Ribeiro, Ceneviva e Brito (2015), no qual os autores evidenciam que nos últimos cinquenta anos, no Brasil, houve redução da desigualdade de oportunidades educacionais nos níveis básicos, mas o mesmo não ocorreu no ensino superior, nível de maior estratificação educacional atualmente.

GRÁFICO 13 – Evolução do nível de instrução da mão de obra empregada em Ponta Grossa/PR de 1991 a 2015



Fonte: MTE. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Elaboração: a autora.

Uma possível explicação para essa alteração no perfil educacional da mão de obra reside na mudança econômica ocorrida na década de 1990, a qual ensejou a abertura da economia e à busca de competitividade pelas empresas em um mercado global. O salto tecnológico dispensou mão de obra e trouxe à luz a importância da educação e do treinamento, quer como reciclagem dos que já estavam no mercado de trabalho, quer como exigência para o ingresso dos jovens no mercado de trabalho em melhores ocupações e em empresas que oferecem a proteção das leis trabalhistas (MELLO e SOUZA, 2005).

No setor de serviços, ampliaram-se as exigências de qualificação na área da informática e da educação formal para a contratação de mão de obra nas empresas privadas. No setor público o governo estabeleceram-se requisitos educacionais crescentes para os concursos públicos. Assim, tornada atraente pela maior diferenciação das ocupações, em termos salariais, a escolaridade foi, paulatinamente, se tornando o mecanismo mais importante de ascensão social. Se antes a mobilidade predominante se dava com a migração rural-urbana – que possibilitava o acesso a empregos no setor industrial, após treinamentos curtos –, atualmente o processo de urbanização bastante avançado combinado ao progresso tecnológico confere ao diploma o principal mecanismo de mobilidade ascendente. Frente a esta realidade, a educação ganhou aceitação crescente, tornando-se fruto das aspirações das famílias que passaram a desejar um nível educacional cada vez maior para seus filhos. Percebe-se com isso influência do comportamento do mercado de trabalho na alteração da demanda por educação. Mesmo hoje, o investimento em tecnologia continua a pressionar por melhorias na qualificação da

mão de obra, restando aos menos qualificados o desemprego ou a informalidade (MELLO E SOUZA, 2005).

A demanda por trabalhadores mais escolarizados, por sua vez, acarretou mudanças institucionais e políticas capazes de promover maior escolaridade (MENEZES FILHO; KIRSCHBAUM, 2015), ampliando as condições de oferta de ensino, o que facilitou que a crescente demanda por educação pudesse ser mais bem atendida ao longo do tempo. Hoje a política educacional brasileira conta com muitos programas e ações que possibilitam que crianças e jovens possam estudar, principalmente nos níveis básicos.

São vários os programas que visam facilitar o acesso à escola. No que se refere à educação básica citamos alguns dos principais programas existentes:

1) Programa Direto na Escola (PDDE) – criado em 1995 com a finalidade de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público (FNDE, 2016a);

2) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – criado com o objetivo de contribuir para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional (FNDE, 2016b).

3) Programa Caminho da Escola – criado com o objetivo de renovar a frota de veículos escolares, contribuindo para a redução da evasão escolar e garantindo segurança e qualidade ao transporte dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural das redes municipais e estaduais (FNDE, 2016c).

4) Programa ProJovem – auxílio financeiro destinado a estimular a permanência de seus participantes no curso até que completem sua escolarização e obtenham qualificação profissional inicial. Trata-se de bolsas mensais pagas a jovens de 18 a 29 anos que, saibam ler e escrever, mas que não tenham concluído o ensino fundamental (FNDE, 2016d).

5) Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) – criado pelo Governo Federal, em 2011, por meio da Lei 12.513/2011. Seu objetivo é

expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país. Através desse programa busca-se ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda (MEC, 2016).

6) Programa Nacional de Educação no Campo (PRONACAMPO) – Instituído pelo decreto nº 7.352/2010, este programa propõe ações articuladas que asseguram a melhoria do ensino nas redes existentes, bem como, a formação dos professores, produção de material didático específico, acesso e recuperação da infraestrutura e qualidade da educação no campo em todas as etapas e modalidades (MEC, 2017).

Estes e outros programas, entre os quais o já citado Programa Bolsa Família, integram as diversas ações governamentais no sentido de possibilitar o acesso e a manutenção dos alunos da educação básica no ambiente escolar, contribuindo para ampliar a escolaridade da mão de obra no país.

Trata-se de iniciativas absolutamente bem vindas, principalmente em um cenário com tantos problemas educacionais como o nosso, que começam na educação infantil e vão se ampliando até desembocar no ensino superior. Para fins de comparação, o percentual de pessoas brancas entre 25 e 39 anos (idade ativa) que não sabiam ler e escrever em Ponta Grossa/PR, em 2010, era de 1,1%. Entre os negros o percentual era de 2,5%, mais que o dobro dos brancos. Inclusive, talvez seja essa uma possível explicação para o fato de que a remuneração média registrada para a população branca no município em 2010 fosse de R$1.432,00 e da população negra fosse de R$970,00 (IBGE, 2016a). Uma desigualdade começa na educação e se reflete na remuneração dos trabalhadores e que traz à luz a necessidade de oportunidades educacionais mais justas para todos.

5.1.1. Perfil educacional e gênero

A aquisição de conhecimentos básicos e a formação de habilidades são indispensáveis para desenvolver capacidades, processar informações e continuar aprendendo. A educação possibilita uma maior participação na vida política, desenvolve a consciência crítica e permite ainda o discernimento, por parte dos cidadãos, de seus direitos e deveres, tornando-os agentes atuantes na organização

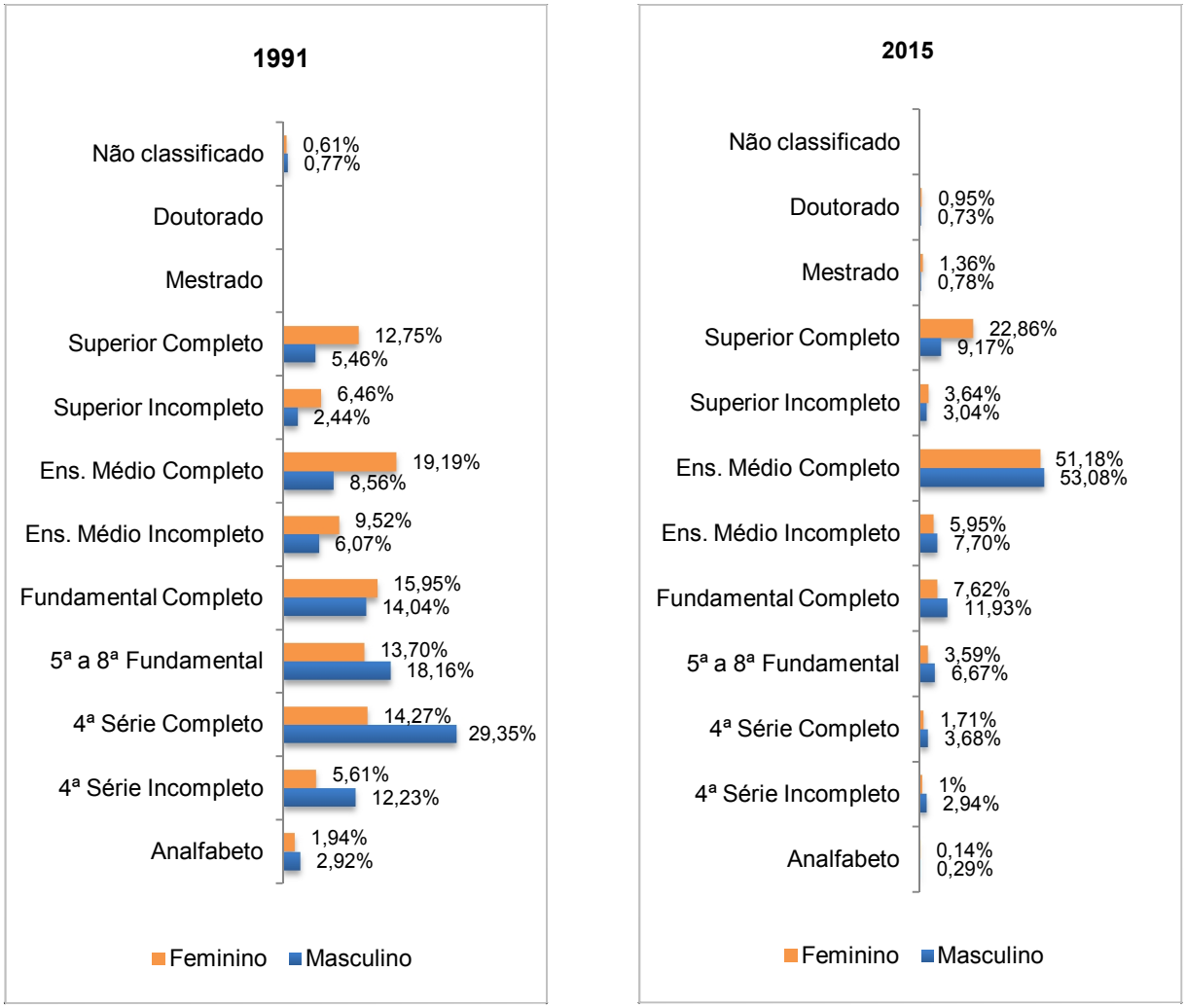
e dinâmica do espaço que ocupam. Ademais, como exposto alhures, a educação possibilita a inserção no mercado de trabalho que é cada vez mais competitivo e exigente de habilidades intelectuais e, portanto de um maior nível de escolaridade e um ensino de qualidade. Ainda que a produção e distribuição de riquezas, a justiça social e o fim das discriminações sociais não possam ser assegurados somente pela educação, ela é parte indispensável do processo para tornar as sociedades mais prósperas justas e igualitárias (IBGE, 2008).

Há, no entanto, casos em que discriminação parece não conseguir ser superada mesmo com a elevação do nível educacional. Realizando a análise por gênero da mão de obra empregada em Ponta Grossa/PR, verifica-se, ao longo do tempo, um maior nível de escolaridade entre as trabalhadoras do sexo feminino, em relação ao masculino. Com efeito, o gráfico 14 demonstra que, em 1991 a maior concentração de homens empregados se dava no ensino fundamental. Apenas 8,56% tinham ensino médio e 5,46% ensino superior. Já entre as mulheres empregadas no período, 19,19% tinham ensino médio e 12,75% já tinham o ensino superior.

Já em 2015, verificou-se uma significativa elevação da escolaridade da mão de obra masculina. Se em 1991, apenas 8,56% da mão de obra masculina empregada tinha ensino médio, em 2015 esse percentual passou a ser de 53,08%. Da mesma forma, o perfil educacional da mão de obra feminina também sofreu alteração. Em 1991 apenas 19,19% das mulheres empregadas tinham ensino médio completo, já em 2015 o percentual passou a ser 51,18%.

Mas apesar desse significativo crescimento de homens empregados com ensino médio, a mão de obra feminina continua, de maneira geral, apresentando maior escolaridade no que se refere aos níveis superiores de ensino. Ao analisar a questão do ensino superior, observamos que, de 1991 a 2015, o número de mulheres que possuíam esse nível de ensino cresceu mais, relativamente, aos homens. Em 1991, 12,75% da mão de obra feminina empregada tinha ensino superior, em 2015 esse número subiu para 22,86%, o que representou um crescimento de 10,11 pontos percentuais. Entre os homens o crescimento foi de 3,71 pontos percentuais, passando de 5,46%, em 1991, para 9,17% em 2015.

GRÁFICO 14 – Instrução da mão de obra empregada em Ponta Grossa/PR por sexo do trabalhador (1991-2015)



Fonte: MTE. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Elaboração: a autora.

Esses números evidenciam uma divergência que vem ocorrendo ao longo do tempo, expressa pela escolaridade masculina crescentemente menor. A possível explicação para essa diferença no ritmo de expansão da escolaridade masculina em relação à feminina estaria nas decisões familiares, provavelmente ligadas ao trabalho precoce remunerado, que penalizam a permanência por mais tempo dos meninos na escola, dificultando a continuidade de seus estudos (MELLO e SOUZA, 2005).

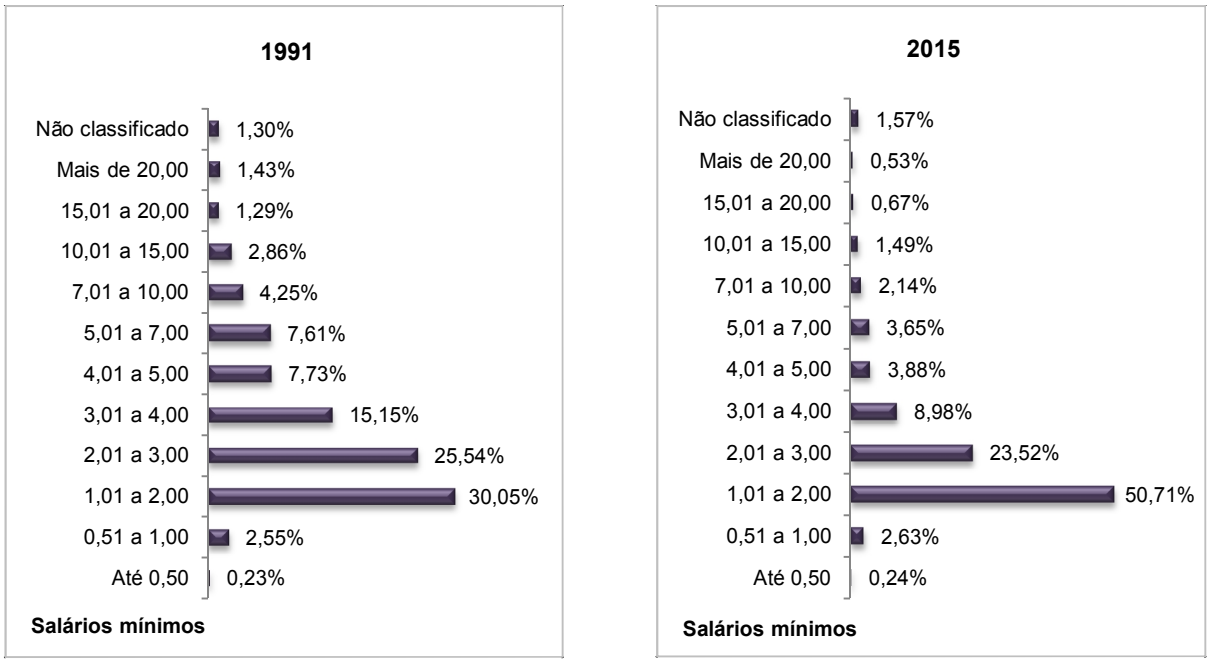
Por outro lado, as mulheres, embora tenham maior escolaridade do que os homens não usufruem de maneira justa os benefícios correspondentes a esse ganho educacional. É que veremos na seção 4.3 deste trabalho, na qual serão tratados os aspectos salariais do município por gênero.

5.2. Remuneração da mão de obra empregada: aspectos gerais

Como visto na seção anterior, o perfil educacional da mão de obra em Ponta Grossa/PR em 1991 era bem diferente do perfil educacional do observado em 2015. Mas não foi somente o perfil educacional da mão de obra que mudou, também ocorreram mudanças na distribuição da remuneração dessa mão de obra.

Analisando o gráfico 15, percebemos que houve, entre 1991 e 2015, um movimento no sentido de concentrar os salários em determinadas faixas salariais, percebidamente nas faixas de 1 a 2 e de 2 a 3 salários mínimos médios. Isto é, entre 1991 e 2015 reduziram-se os trabalhadores que ganhavam salários mais altos, (acima de 4 salários mínimos), acarretando uma maior equalização salarial da mão de obra.

GRÁFICO 15 – Remuneração da mão de obra total empregada em Ponta Grossa/PR nos anos 1991 e 2015 (em salários mínimos)



Fonte: MTE. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Elaboração: a autora.

Nota: valores convertidos em reais (R$) de acordo com o salário mínimo médio real de cada ano (1991 = R$391,50 e 2015 = R$872,70). Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

Uma possível explicação para esta concentração em determinadas faixas salariais seria a ocorrência de certa homogeneização da escolaridade da força de trabalho do município, o que contribuiu para atenuar as diferenças salariais verificadas em 1991. Como visto na seção anterior, houve, entre 1991 e 2015, uma tendência de ganho na escolaridade dos trabalhadores e uma concentração destes no nível de ensino médio, fazendo com que, em 2015, 52,28%da mão de obra empregada do município tivesse o ensino médio completo.

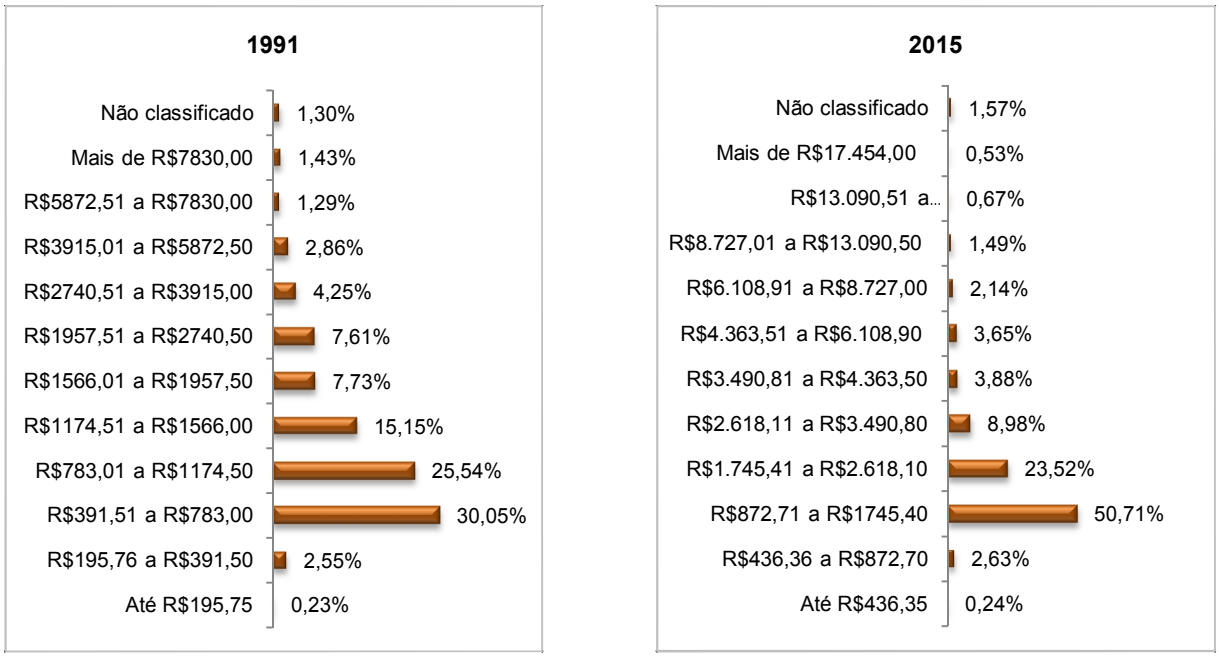
Como já mencionado anteriormente, são dois os fatores que explicam a desigualdade salarial: a diferença de escolaridade entre os trabalhadores e o valor atribuído aos anos de escolaridade adicionais. Assim quanto mais homogênea for a escolaridade da mão de obra, menores serão as diferenças salariais, ou seja, quanto mais trabalhadores qualificados estiverem disponíveis, menor será a diferença salarial entre os mais e os menos qualificados (BARROS, HENRIQUES E MENDONÇA, 2002).

Enquanto a educação amplia a oferta de pessoas qualificadas para o mercado de trabalho, a tecnologia tende a aumentar a demanda por essas habilidades, desde que seja, é claro, voltada para o trabalho qualificado. No entanto, quando a oferta relativa de determinado extrato educacional supera o crescimento da demanda por esse extrato ocorre uma redução nos diferencias salariais entre grupos, ou seja, o crescimento da oferta de trabalhadores qualificados tende a reduzir os diferenciais de salário. Mesmo que não seja diretamente observada, a evolução da demanda por habilidades pode ser percebida através da evolução da composição educacional e dos diferenciais salariais (MENEZES FILHO; KIRSCHBAUM, 2015).

A homogeneização salarial é um fenômeno importante à medida que reduz desigualdades entre os trabalhadores, porém, no caso de Ponta Grossa/PR, essa homogeneização se deu nas faixas salariais mais baixas (abaixo de quatro salários mínimos). Como evidenciado, houve aumento da escolaridade dos trabalhadores do município que até 1991 tinham, em sua grande maioria, apenas os anos iniciais do ensino fundamental. Por outro lado aumentou também o número de trabalhadores qualificados disponíveis no mercado de trabalho frente a uma criação insuficiente de frentes de trabalho para absorver a mão de obra disponível. Uma realidade que, infelizmente, não é pertence apenas ao município de Ponta Grossa/PR.

Não obstante ao converter as faixas salariais do gráfico 15 no valor equivalente do salário mínimo em reais (R$) para cada ano, observamos a ocorrência, no período, de uma valorização salarial. Como demonstra o gráfico 16, em 1991 a maior parte dos trabalhadores (30,05%) ganhava entre R$391,51 a R$783,00 reais. Já em 2015 a maior deles (50,71%) passou a receber entre R$872,71 e R$1745,40 reais.

GRÁFICO 16 – Remuneração da mão de obra total empregada em Ponta Grossa/PR nos anos 1991 e 2015 (em reais)



Fonte: MTE. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Elaboração: a autora.

Nota: valores convertidos em reais (R$) de acordo com o salário mínimo médio real de cada ano (1991 = R$391,50 e 2015 = R$872,70). Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

É certo que houve no país, principalmente a partir de 2003, uma política de valorização do salário mínimo que, segundo o Portal Brasil (2016), permitiu um ganho de 76% acima da inflação, contribuindo para dinamizar a economia e o mercado de trabalho. Isso não pode ser desconsiderado. Mas é certo também que a qualificação dos trabalhadores também contribuiu para ocasionar os ganhos salariais verificados no período.

Tendo em vista que os empregadores agem de maneira a manter sua taxa de lucro, não faria sentido pagar salários maiores se não houvesse incrementos na produção. Por esta razão é que se conclui que ambos os efeitos, tanto a valorização

salarial quanto os ganhos de produção decorrentes do aumento da capacitação dos trabalhadores, contribuíram para a elevação da renda no município refletido no IDHM renda do mesmo, que passou de 0,649 em 1991 para 0,755 em 2015[47].

5.3. Prêmios educacionais

É interessante observar ainda que os retornos trabalhistas estão intimamente relacionados à experiência do trabalhador, bem como à sua preparação educacional. Para elucidar melhor essa questão citamos como exemplo a pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, coordenada por Marcelo Neri, intitulada *Motivos da evasão escolar*. Na referida pesquisa são apresentados três prêmios para os que possuem uma escolaridade longa. Sejam eles: a) retornos trabalhistas da experiência; b) prêmios educacionais; e c) prêmios na percepção da saúde.

O primeiro se refere ao ganho que o indivíduo que possui melhor preparação consegue obter ao longo de sua vida, tanto em termos salariais, quanto ocupacional. Assume-se que o nível educacional é a variável de maior impacto para se conseguir os melhores posições de trabalho e, consequentemente, os melhores rendimentos, isto porque existe uma hierarquia educacional que se reflete nas hierarquias de ocupação e de salários. Fica demonstrado na pesquisa que a taxa de ocupação cresce conforme se alonga a experiência profissional e a capacitação aportada pela idade.

O segundo prêmio educacional se refere aos retornos salariais do investimento educacional. Existe uma correlação entre nível educacional e retorno salarial, ou seja, a hierarquia educacional se reflete na hierarquia salarial. De acordo com a pesquisa, a qual contou com dados obtidos da PNAD 2007/IBGE, os salários dos universitários são, em média, 544% superiores aos dos analfabetos, e a chance de ocupação é 422% maior. Na tabela 8 constam os dados obtidos pela citada pesquisa.

TABELA 8 – Impactos trabalhistas da educação (2007)

[47] O IDHM renda considera a renda municipal per capita, ou seja, a renda média mensal dos indivíduos residentes no município, expressa em Reais por meio da renda per capita municipal (PNUD, 2016a).

Nível cursado	Taxa de ocupação	Salário (R$)	Chance de ocupação	Prêmio salarial
Analfabetos	59,8	392	1,00	0,00
Fundamental	63,6	604	1,35	42,35
Médio	68,4	847	2,22	119,42
Superior	78,6	1728	3,87	284,10
Pós-graduação	86,3	3469	5,22	544,44

Fonte: Neri et al (2009). Extraída.

Nota: resultados controlados por idade, gênero, raça, status migratório e tamanho da cidade e UF.

Por fim, no que se refere aos prêmios na percepção da saúde a pesquisa evidencia que, para além da geração de renda, a educação impacta variáveis de interesse direta e indiretamente. Dito de outra forma, maiores níveis educacionais refletem em vários indicadores de qualidade de vida, tais como expectativa de vida, fecundidade e proteção contra a criminalidade. Utilizando simulações empíricas, a pesquisa demonstra que a saúde autopercebida pelos indivíduos melhora conforme varia a renda per capita e a educação que são positivamente correlacionadas.

Factualmente, ao observarmos a remuneração média atribuída a cada etária em Ponta Grossa/PR é possível identificar uma relação crescente entre a idade do trabalhador e seus ganhos pecuniários. É o que demonstra a tabela 9.

TABELA 9 – Remuneração média de empregos formais em dezembro de 2015 em Ponta Grossa/PR por faixa etária (em reais)

Faixa Etária	Masculino	Feminino	Total
10 a 14 anos	564,21	415,33	542,94
15 a 17 anos	805,99	738,96	781,48
18 a 24 anos	1.534,25	1.386,41	1.470,97
25 a 29 anos	2.119,02	1.872,44	2.012,03
30 a 39 anos	2.678,94	2.197,92	2.473,22
40 a 49 anos	3.046,47	2.627,39	2.863,47
50 a 64 anos	3.279,04	3.163,94	3.234,57
Acima de 65 anos	3.511,63	3.250,79	3.452,05
Total	2.557,53	2.218,75	2.414,38

Fonte: ISPER/MTE. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_isper/index.php>.

Embora não tenhamos as informações educacionais relacionadas a cada faixa etária, é possível observar que a renda salarial cresce proporcionalmente à idade dos indivíduos, o que, em grande parte, pode estar associado à sua capacitação profissional e à existência de carreiras – principalmente no setor

público. Reforça-se com isso, mais uma vez, a importância do combate ao abandono escolar e da inserção precoce no mercado de trabalho.

É claro que os que repetem e que evadem da escola não ignoram que quanto mais qualificação, maiores serão as suas chances de uma melhor colocação no mercado de trabalho. Ocorre, porém que a ocupação laboral permite acesso a uma renda que se torna decisiva em um momento em que autonomia financeira para a realização de pequenos gastos, possibilitando o trânsito social que a idade lhe permite (DAYRELL; NOGUEIRA; MIRANDA, 2011), além de permitir contribuir para a renda familiar. “É na combinação da oportunidade agregada de trabalho com a necessidade de adolescentes pobres suprirem sua renda, onde encontramos o terreno mais fértil para o precoce abandono escolar.” (NERI et al., 2009, p. 42)

5.4. Mercado de trabalho e gênero

Embora este trabalho não objetive aprofundar questões de gênero, não há como deixar de indicar as desigualdades ainda existentes entre homens e mulheres, desigualdades que evidenciam a necessidade de mudanças não apenas culturais (as quais são mais estruturais do que conjunturais), mas também no campo das políticas públicas, afim de que o nível educacional alcançado por alguns grupos possa proporcioná-los rendimentos mais compatíveis com seu grau de instrução.

Existem hoje vários estudos que demonstram a relação entre o nível educacional e a renda auferida pelos indivíduos, estudos que demonstram que, aumentando-se os anos de estudos, aumentam-se as chances de remuneração no mercado de trabalho. Entre esses estudos destaca-se o de Hoffmann (2000), segundo o qual a educação continua sendo o maior determinante do rendimento das pessoas. Segundo este autor, o coeficiente para escolaridade na equação geral mostra que o rendimento esperado cresce 11% para cada ano adicional de escolaridade.

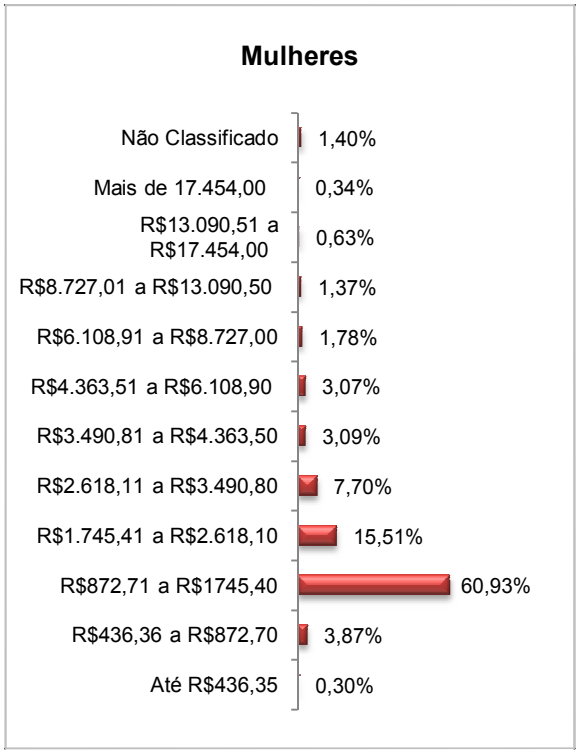
Não obstante, esse crescimento no rendimento esperado não tem sido devidamente percebido entre as mulheres. Embora a mão de obra feminina seja mais escolarizada do que a masculina sua remuneração permanece inferior. A posição vantajosa das mulheres na educação nem sempre se reflete no âmbito profissional. No Brasil, as mulheres recebem, em média, menos de 70% do

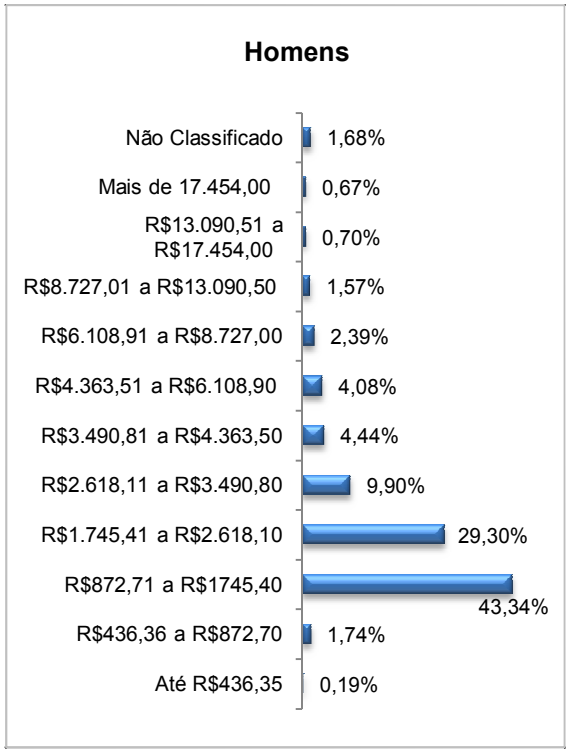
rendimento masculino. Em quase todas as Unidades da Federação, as mulheres possuem maior escolaridade que os homens, sem, no entanto receber os devidos rendimentos (IBGE, 2012). Em Ponta Grossa/PR, em 2010, enquanto o valor médio do rendimento mensal total nominal dos homens era de R$1543,00 reais, o das mulheres era de R$1065,00 reais (IBGE, 2106a).

Analfabetas no início do século XX, as mulheres brasileiras fizeram extraordinários avanços na sua escolaridade de maneira que ao fim do século apresentaram um grau de instrução, na média superior a dos homens, como inclusive ficou demonstrado na seção anterior. Mas apesar disso persiste o diferencial salarial, que nada mais é do que um demonstrativo de discriminação e não do pior desempenho das mulheres na produção. Diferencial que, inclusive, serve como uma das explicações significativas da desigualdade de renda do país (MELO, 2005), uma questão cultural e estrutural que a educação por si só não consegue resolver.

Analisando separadamente a remuneração da mão de obra feminina e masculina de Ponta Grossa/PR, em 2015, dispostas no gráfico 17, nota-se que a grande maioria das mulheres (60,93%) recebia entre R$872,71 e R$1745,40 reais, 4,17% ganhavam menos do que R$872,71 e 34,90% ganhavam acima de R$1745,40 reais. No que se refere à mão de obra masculina, a distribuição ocorre em faixas salariais superiores. Entre os homens, 43,34% recebiam entre R$872,71 e R$1745,40 reais; 1,93% recebiam abaixo de R$872,71 reais e; 54,73% recebiam mais do que R$1751,66 reais. Observa-se, entre os homens, uma concentração maior nas faixas salariais superiores comparativamente às mulheres, apesar delas terem maior escolaridade.

GRÁFICO 17 – Remuneração da mão de obra empregada em Ponta Grossa/PR em 2015 por sexo do trabalhador (em reais)





Fonte: MTE. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Elaboração: a autora.

Nota: valores convertidos em reais (R$) de acordo com o salário mínimo médio real do ano de 2015 (R$872,70). Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

Em Ponta Grossa/PR, assim como ocorre no país como um todo, a remuneração média dos homens é superior à das mulheres. Capta-se melhor essa diferença quando se analisa a remuneração média por setor entre homens e mulheres. Com efeito, a tabela 8 demonstra que existe uma a diferença de remuneração que se estende por todos os setores.

TABELA 10 – Remuneração média de empregos formais em dezembro de 2015 em Ponta Grossa/PR por setor (em reais)

IBGE Setor	Masculino	Feminino	Total
EXTRAÇÃO MINERAL	2.034,18	1.722,90	1.995,95
IND TRANSFORMAÇÃO	2.952,97	2.124,18	2.778,76
SERV IND UP	1.788,93	1.381,03	1.739,60
CONSTRUÇÃO CIVIL	1.988,12	1.859,32	1.979,82
COMERCIO	1.874,56	1.505,49	1.706,56
SERVICOS	2.920,64	2.530,66	2.729,38
ADM PÚBLICA	3.679,94	2.799,70	3.007,07
AGROPECUARIA	1.848,31	1.579,16	1.793,53
TOTAL	2.557,53	2.218,75	2.414,38

Fonte: ISPER/MTE. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_isper/index.php>.

Nota (*): serviços de transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone, etc.

Se as desigualdades caminham em sentido oposto ao desenvolvimento é indispensável considerar a discriminação de gênero, o que inclusive, diferentemente do que se costuma pensar, não é um fenômeno referido a “minorias”. Em Ponta Grossa/PR em 2010, as mulheres representavam 42,38% da População Economicamente Ativa (PEA) com 16 anos ou mais[48] de Ponta Grossa/PR, ou seja, quase a metade da PEA do município (IBGE, 2016b). De modo semelhante, se tomarmos como base população empregada, em 2015, informada pela RAIS/MTE, as mulheres correspondem a 41,91% do total de pessoas empregadas no município[49]. Lembrando que a PEA abrange também as pessoas que estão buscando se inserir no mercado de trabalho e não apenas as que estão efetivamente empregadas como é o caso da RAIS/MTE. De toda forma, os dois indicadores servem como instrumento para expressar o tamanho da participação feminina no mercado de trabalho de Ponta Grossa/PR.

Lembremos que a maneira como se dá a apropriação das riquezas produzidas por um país é reveladora do grau de equidade atingido e, portanto essencial para a formulação de políticas públicas que objetivam o desenvolvimento sustentável. Reduzir as disparidades de gênero, assim como disparidades de cor, proporcionando, a todos, condições de participar plenamente do processo de desenvolvimento é um dos desafios ainda a serem atingidos na melhoria da qualidade de vida (IBGE, 2012).

Como bem coloca Comin (2015, p. 374):

> A lição primordial é que a estrutura setorial e as oportunidades ocupacionais importam decisivamente para a desigualdade de renda. Se o desenvolvimento econômico leva ao aumento ou redução das desigualdades depende, em grande medida, das estratégias adotadas e dos resultados efetivamente logrados pelos países.

A pobreza brasileira não se origina da escassez, absoluta ou relativa, de recursos no país, mas do enorme grau de desigualdade na distribuição da renda. Este sim permanece sendo o principal determinante da pobreza no país (OIT, 2005).

[48] A população economicamente ativa masculina com 16 anos ou mais era de 85.025 pessoas e a população feminina economicamente ativa com 16 anos ou mais era 62.525 pessoas.
[49] A população masculina empregada no município era de 50.047 pessoas e a população feminina empregada era de 36.110 pessoas.

Ademais, existem no Brasil várias formas de desigualdade, regional, racial, de gênero, etc., e que se agravam ainda mais quando combinadas.

No que se refere especificamente à questão de gênero, houve, a partir da década de 1990, certa redução nesse tipo de desigualdade, mas persistem ainda muitos obstáculos ao acesso a cargos de chefia, além de diferenciais de rendimentos entre os dois sexos. Há uma nítida relação entre a divisão do trabalho e a pobreza das mulheres, que, de maneira geral, continuam ainda inseridas em segmentos menos organizados da atividade econômica, são mais frequentemente submetidas a contratos informais e detém menor presença sindical, encontrando-se ainda mais expostas ao desemprego (MELO, 2005).

Apesar de todas as mudanças sociais comportamentais as quais vêm vivenciando a sociedade moderna, ainda persiste o modelo familiar que tem o homem como provedor do lar, o que explica, em grande parte, a maior remuneração relativa dos homens. Desconsideram-se a frequência cada vez maior de domicílios que tem a mulher como progenitora à frente do lar. Uma situação de inversão de papéis que, inclusive, vem fomentando diversos debates sobre o um novo cenário de possível mudança de gênero no comando da família.

Como aponta Melo (2005), a proporção de mulheres chefes de família vem crescendo no Brasil e isso certamente produz impactos sobre a pobreza e a exclusão social. Para se ter uma ideia, em 2010, em Ponta Grossa/PR, das 65.482 pessoas que se declararam únicas responsáveis pela família, 61,12% eram homens e 38,88% eram mulheres (IBGE, 2016c).

Existe uma inegável relação entre a pobreza e o emprego que, em grande parte, está determinada pelo grau que a renda gerada pelo emprego permite ou não que os trabalhadores e suas famílias obtenham os bens e serviços necessários para satisfazer as suas necessidades básicas (OIT, 2005b). A pobreza, no entanto, continua afetando homens e mulheres de forma diferenciada.

Embora existam processos e características comuns a homens e mulheres na situação de pobreza, existem também situações em que se observam claras incidências dos determinantes de gênero, fazendo com que as mulheres representem um grupo especial entre os pobres, caracterizado por uma alta dedicação a atividades não remuneradas e dependência econômica em relação aos homens. Isso sem mencionar a reduzida gama de ocupações, que são disponibilizadas às mulheres, a informalidade trabalhista e os baixos salários, que

lhes reservam maiores níveis de vulnerabilidade frente à pobreza do que aos homens (OIT, 2005c).

A divisão sexual do trabalho está na base da pobreza das mulheres. A responsabilidade atribuída às mulheres em relação ao trabalho doméstico e ao cuidado da família produz desigualdades de oportunidades no acesso aos recursos econômicos, culturais, sociais e políticos. Ao terem menores oportunidades de acesso aos recursos materiais e sociais e aos processos de tomada de decisões em matérias que afetam a sua vida e o funcionamento da sociedade, as mulheres acabam mais propensas a situações de privação, fundamentalmente em três sistemas estritamente relacionados entre si: o mercado de trabalho, o sistema de bem-estar ou proteção social e a família (OIT, 2005c).

As diferentes formas de discriminação estão intensamente relacionadas aos fenômenos de exclusão social que originam e reproduzem a pobreza. Reconhecem-se, nesse sentido, o gênero e a raça/etnia como fatores que determinam significativamente, tanto as possibilidades de acesso ao emprego, como as condições de trabalho. Por consequência esses fatores também condicionam as possibilidades de melhorias dos indivíduos e ainda a forma como estes vivenciam a pobreza, e se conseguem ou não superá-la. Por outro lado, o trabalho decente, ou seja, devidamente remunerado e exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, é fator essencial para a superação da pobreza e da exclusão social. (OIT, 2005c).

De acordo com OIT (2005b), a Agenda de Trabalho Decente compõe-se de quatro áreas principais: direitos do trabalho, emprego, proteção social e diálogo social. A promoção da equidade ocupa papel central nessas quatro áreas estratégicas, buscando combater às diversas formas de desigualdade e exclusão que afetam os diversos grupos humanos na sociedade, baseadas no sexo, na origem e condições socioeconômicas, raça, etnia, nacionalidade, opções políticas e religiosas, entre outras.

O pressuposto é de que todos os trabalhadores devem ter seus direitos respeitados. Mas isso não ocorre na prática e as mulheres, bem mais do que os homens, acabam passando pelo problema de não serem reconhecidas como sujeitos desses direitos. E é essa desigualdade de direitos que traz à luz a necessidade de promover mudanças nas relações de gênero, não apenas no âmbito do trabalho, mas na cultura, na participação política e cidadã e na vida familiar (OIT,

2005b). Não como se esperar que somente a educação possa ser a solução para todos os males. A política educacional deve contar com a eficácia de várias outras políticas, inclusive trabalhistas.

CONSIDERAÇÔES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo analisar a relação entre a educação pública e o desenvolvimento, discutindo efetividade da política social de educação sobre a desigualdade social. Para esta abordagem delimitou-se como campo de análise o ensino fundamental público no município de Ponta Grossa/PR, no período de 1991 a 2015.

Guiando-se pela hipótese de que a educação quando disseminada de maneira universal e com qualidade desempenha papel fundamental para o desenvolvimento de um país ou região, buscou-se conhecer um pouco da política educacional do município no que se refere à oferta do ensino fundamental público. Em outra frente, buscou-se conhecer também a trajetória educacional da mão de obra de Ponta Grossa/PR, a fim de que se pudesse identificar e estabelecer ligações entre a política de educação e o desenvolvimento no município. Destarte, a partir da realização deste estudo apresentam-se as considerações que se seguem.

Após a Constituição de 1988 abriram-se novas possibilidades para a política social de educação e para uma sociedade um pouco mais igualitária. Na contramão do discurso liberal que retomava sua força no mundo inteiro à época de sua promulgação, a nova Constituição permitiu delinear um novo caminho no sentido de uma maior responsabilização do estado e de uma maior efetivação do Estado de bem-estar social no país. Apesar disso, a política educacional brasileira ainda se depara com graves e distintos problemas educacionais que ocorrem em nível micro e se refletem no nível macro. A análise dos indicadores educacionais do município de Ponta Grossa/PR realizada neste trabalho vem a reafirmar essa realidade. Apesar de ter diminuído, a distorção idade-série (ou defasagem escolar) nos anos iniciais do ensino fundamental do município ainda é significativa, principalmente comparada à verificada na rede privada. Nos anos iniciais a taxa de distorção idade-série, em 2015, na rede privada foi de 1%, já na rede pública a taxa foi de 3%, três

vezes maior. Nos anos finais a taxa da rede pública, em 2015, foi seis vezes maior que a registrada na rede privada, 3% e 19,7%, respectivamente. Percebe-se através dos números que mesmo entre os anos iniciais e finais da rede pública existe acentuada diferença.

Da mesma forma que ocorre com a distorção idade-série os índices de reprovação, no município, são expressivamente superiores nos anos finais do ensino fundamental. Em 2015 Ponta Grossa/PR apresentou, para os anos finais, uma taxa de 15,6% de reprovação, dez vezes maior do que a taxa verificada nos anos iniciais que foi de 1,5%. Esses dados evidenciam a existência de um terrível processo que faz com que os alunos permaneçam mais tempo do que o desejado ou se evadam do ambiente escolar, para o qual podemos apresentar várias explicações, grande parte delas relacionadas ao contexto social que envolve os alunos. Com base na literatura sobre o assunto, apontamos algumas possíveis explicações para essa diferença entre anos iniciais e finais. Dessa forma, além de possíveis inadequações da escola em relação ao seu público alvo, existem vários outros fatores externos à escola que podem produzir impactos sobre a repetência e defasagem escolar, dentre eles: violência urbana, gravidez precoce, substâncias psicoativas, exploração; violência infanto-juvenil e, principalmente, trabalho infantil (principalmente doméstico).

Problemas como a defasagem e a repetência acabam produzindo impactos indesejáveis para a conclusão do ensino fundamental na idade correta e também para os propósitos de consolidação da universalização deste nível de ensino. Por esta razão que mesmo a frequência escolar tendo aumentado nos últimos anos, verificamos que apenas 67,60% da população de 15 a 17 anos de Ponta Grossa/PR concluiu o nível de ensino fundamental, ou seja, 32,40% dos jovens que já deveriam estar cursando o ensino médio nem se quer concluíram o ensino fundamental.

À política educacional do município, assim como ocorre em quase todo o Brasil, está posto o desafio de buscar alternativas pedagógicas que sejam capazes de contornar os inúmeros problemas identificados na escola pública, tornando-a motivadora e mobilizadora da capacidade de aprender dos alunos. É preciso preparar e investir nos profissionais da educação para melhor compreender o perfil do aluno de cada etapa do ensino fundamental e não apenas dos anos iniciais, mas para isso se faz necessário um aprofundamento no sentido de conhecer a

diversidade de processos inerentes à faixa etária do alunado, propiciando assim condições favoráveis ao aprendizado.

Sugere-se também a manutenção e ampliação de ações que visem auxiliar a política educacional, como o caso do Programa Bolsa Família, por exemplo, o qual, assim como ocorre no âmbito nacional, apresentou resultados positivos no município, no que se refere ao cumprimento das condicionalidades associadas à frequência escolar. Como demonstrado neste estudo, Ponta Grossa/PR, apesar de apresentar, em suas escolas, indicadores socioeconômicos relativamente altos, 3,41% da população de até 14 anos do município (em idade de cursar o ensino fundamental) era extremamente pobre; 13,58% pobre e; 35,48% vulnerável á pobreza.

Ainda dentro da seara socioeconômica, verificou-se importante melhoria na escolaridade dos pais, um dado bastante positivo a julgar a expressiva influência que esse fator exerce sobre a trajetória educacional e as chances de progressão das crianças e jovens. No ano 2000, em Ponta Grossa/PR, 38,03% de crianças viviam em domicílios em que ninguém tinha o fundamental completo. Em 2010 o percentual caiu para 21,76%.

Outro dado importante, com uma nota de preocupação, é no que se refere ao menor desempenho no IDEB (principalmente nos anos iniciais) do ensino fundamental de Ponta Grossa/PR em relação a outros municípios paranaenses de porte semelhante – inquietação que motivou a escolha de Ponta Grossa/PR para este estudo–, recorreu-se ao desmembramento das variáveis que compõem o IDEB. Assim ao analisar não apenas a concretude, mas as partes que compõem o índice permitiu-se identificar uma situação em que apesar de Ponta Grossa/PR apresentar, nos anos iniciais do ensino fundamental, maior taxa de aprovação do que os outros municípios a ela comparados, esse rendimento não se fez acompanhar de notas equivalentes na Prova Brasil, na qual o município teve o pior resultado, praticamente em todos os anos observados. Nos anos finais tanto os níveis de aprovação, como de resultados na Prova Brasil acompanha os outros municípios comparados a Ponta Grossa/PR.

Por fim, ao adentrarmos na associação entre educação e desenvolvimento, sentido no qual se movimenta a discussão desse trabalho, percebemos a importância de melhorar os indicadores apresentados pelo ensino fundamental do município analisado.

Traz-nos a literatura, em sua grande parte, que apesar das valiosas contribuições dos programas de redistribuição de renda implantados no país e das aposentadorias indexadas ao salário mínimo, a recente queda na desigualdade de renda tem no mercado de trabalho seu principal fator explicativo. Nessa perspectiva O ciclo positivo de geração de empregos formais e de elevação de renda e a melhora no perfil da educação formal foram fundamentais para tais melhorias ocorressem (COMIN, 2015).

Avaliando possíveis efeitos da educação sobre os salários dos trabalhadores em Ponta Grossa/PR foi possível identificar, no período analisado (1991 e 2015), certo ganho nos rendimentos dos trabalhadores. Tanto em 1991 como em 2015, a maior parte dos trabalhadores se concentrava nas faixas salariais de 1 a 2 e de 2 a 3 salários mínimos, porém quando atribuímos valores em reais (R$) a essas faixas salariais, observamos que houve uma valorização salarial. Em 1991 a maior parte dos trabalhadores ganhava entre R$391,51 a R$783,00 reais ou entre R$783,01 a R$1174,50, valores atualizados para as faixas de 1 a 2 e de 2 a 3 salários mínimos da época, respectivamente. Já em 2015 a maior deles passou a receber entre R$872,71 e R$1745,40 ou entre R$1745,41 e R$2618,10, correspondentes às faixas de 1 a 2 e de 2 a 3 salários mínimos da época, respectivamente.

Sem desconsiderar os efeitos da política de valorização salarial que ocorreu no país, principalmente após 2003, não se podem descartar os efeitos da política educacional sobre a elevação salarial ocorrida no período. Nesse sentido, inclusive, ficou evidenciado neste trabalho o desenho da evolução do perfil educacional da mão de obra empregada no município.

No que refere à questão salarial ficou evidenciado ainda que em Ponta Grossa/PR, assim como ocorre em quase todo o país, uma desvantagem salarial das mulheres em relação aos homens. Apesar de a mão de obra feminina empregada no município apresentar, ao longo do tempo, uma evolução educacional maior do que homens, essa evolução não veio acompanhada dos respectivos salários. Trata-se de uma questão cultural a qual a política de educação não tem como responder.

Considerando a relação direta da pobreza com o mercado de trabalho, bem como as posições de desvantagem para alguns grupos nele presenciadas, reafirma-se a necessidade de se incluir, entre objetivos das políticas de emprego, a superação dessas situações discriminatórias e busca por mais igualdade no

mercado de trabalho. Às mulheres é preciso reservar atenção especial à proteção da maternidade, bem como combater as discriminações das quais frequentemente são alvo, devido à sua capacidade reprodutiva. Além disso, a elas é preciso garantir o direito de igualdade salarial em relação aos homens, para que possam receber remuneração adequada ao seu nível de escolaridade. Mas isso não será possível sem mudanças nas políticas de trabalho de forma a garantir a devida inclusão de grupos que permanecem discriminados seja em função da idade, sexo, etnia ou posição social a que pertencem, ou ainda a uma combinação de todos estes fatores. Sem isso, não há como a educação corresponder às expectativas que lhe são frequentemente atribuídas, de redutora de desigualdades e promotora de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ARROTEIA. J. C. **Educação e desenvolvimento**: fundamentos e conceitos. Aveiro: Universidade de Aveiro. Comissão Editorial. Departamento de Ciências da Educação, 2008. 391 p.

AURELIANO, L.: DRAIBE, S. A especificidade do *Welfare State* brasileiro: *In*: MPS/CEPAL. **A política social em tempo de crise:** articulação institucional e descentralização. Reflexões sobre a natureza do Estado de bem-estar. Brasília: MPAS, Cepal, 1989. vol. 1.

BANCO MUNDIAL. Brasil - Diagnóstico sistêmico de país. **Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade**. Relatório nº: 101431-BR, maio - 2016.

BARROS, R. P. de; HENRIQUES. R.; MENDONÇA, R. **Pelo fim das décadas perdidas:** educação e desenvolvimento sustentado no Brasil. Texto para discussão nº 857. Ipea. Rio de Janeiro, 2002.

BIANCARELLI, A. Recomendações para o avanço do pensamento social-desenvolvimentista. In: **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**: uma abordagem social-desenvolvimentista. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. cap. 3. p. 45-66

BIANCARELLI, A.: FAGNANI, E. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**: uma abordagem social-desenvolvimentista. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Nova ed. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**. Lei nº 8069, promulgada em 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: Lei nº 9.394, promulgada em 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014 – 2024**: Lei nº 13.005, promulgada em 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. (Série legislação; n. 125).

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crescimento e desenvolvimento econômico**. 2008. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>. Acesso em: 30 maio 2016.

CACCIAMALLI, M. C.: TATEI, F.: BATISTA, N. F. **Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar.** *In:* Revista Economia contemporânea. Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 269-301, maio/ago. 2010.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 13ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CASTRO, J. A. de. Evolução e desigualdade na educação brasileira. *In:* **Educ. Soc**., Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

_____. **Financiamento da educação pública no Brasil:** evolução dos gastos.*In:* GOUVEIA, A. B.: PINTO, J. M. R.: CORBUCCI, P. R. (Org.). Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

_____. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. Comunicado Ipea, nº 75, fev. 2011.

_____. Política social e desenvolvimento no Brasil. *In:* **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, 2012. p. 1011-1042.

CASTRO, J. A. de: RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. *In:* **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise. 2ª ed. n. 17 introdução. Vinte anos da Constituição Federal. 2. ed. Brasília: Ipea, 2007.

COMIN, A. A. Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil: 1960 – 2010. *In:* ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades:** como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1. ed. São Paulo. Editora Unesp, CEM, 2015. p. 367 – 394.

CORBUCCI, P. R. et al. Vinte Anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. *In:* **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise. 2ª ed. n. 17 volume 2. Vinte anos da Constituição Federal. 2. ed. Brasília: Ipea, 2007. cap. 1. p. 17-84.

CORBUCCI, P. R.: ZEN, E. L. O IDEB à luz de fatores extrínsecos e intrínsecos à escola: uma abordagem sob a ótica do município. **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2013. cap. 26. p. 793 – 816.

COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil [livro eletrônico]. Ponta Grossa: Editora UEPG; São Paulo, Cortez, 2006.

_____. América da Sul: a educação como um fator para a redução das desigualdades. 2015. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**, Curitiba, v. 10, n. 26, p. 24-40 set/dez. 2015. 2015a.

_____. Em busca de uma solução democrática para o ajuste social necessário. *In*: As demandas sociais da democracia não cabem no orçamento? (Parte I). **Revista Política Social e Desenvolvimento**, ano 3, dez. 2015. 2015b. p. 8-13.

COURI, D. V.: BIJUS, P. R. S. **Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal.** Senado Federal: Consultoria de Orçamentos, fiscalização e controle. 2016.

CRAVEIRO, C. B. A.: XIMENES, D. de. A. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da Educação Básica no Brasil. *In:* CAMPELLO,T.: CÔRTES, N. (Org.). **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 109-124.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. *In:* **Educ. Soc., Campinas**, v. 23, n. 80, set./2002, p. 168-200.

D'ABADIA, B. M. **Possíveis impactos da aprovação da PEC nº 241/2016.** Câmara dos deputados. Estudo técnico agosto/2016.

DAYRELL, J.: NOGUEIRA, P. H. de Q.: MIRANDA, S. A. de. **Os Jovens de 15 a 17 anos:** características e especificidades educativas. *In*: CORTI, A. P. et al. Jovens de 15 a 17 Anos no Ensino Fundamental - Caderno de Reflexões. Brasília: Via Comunicação. Ministério da Educação, 2011.

DI GIOVANNI, G. **As estruturas elementares das políticas públicas**. *In:* Caderno de pesquisa nº 82. Unicamp/ Núcleo de estudos de políticas públicas. Campinas. 2009.

DIAS, F. A. C. **Desvinculação de Receitas da União, ainda necessária?** Texto para Discussão, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, Senado Federal, Brasília: Senado Federal, 2011b, 25.

FAGNANI, E. Desafios e oportunidades para o desenvolvimento brasileiro – aspectos sociais. *In:* **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**: uma abordagem social-desenvolvimentista. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013a. cap. 4. p. 67-104.

_____. Dimensão social do desenvolvimento: proposta de eixos estruturantes. *In:* **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**: uma abordagem social-desenvolvimentista. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013b. cap. 5. p. 105-122.

_____. Apresentação. *In*: As demandas sociais da democracia não cabem no orçamento? (Parte I). **Revista Política Social e Desenvolvimento**, ano 3, dez. 2015. p. 5-7.

FAGNANI, E.: VAZ, T. F. Previdência e Seguridade Social: velhos mitos e novos desafios. *In*: FONSECA, A.: FAGNANI, E. (Orgs). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

FERREIRA, F. P. M.; NOGUEIRA JUNIOR, R. P.; COSTA, B. L. D. **Determinantes da escolarização de crianças e adolescentes em situação de rua no estado de Minas Gerais**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro, vol 18, n. 68, p. 465 – 488, jul./set. 2010.

FONSECA, A. FAGNANI, E. Introdução. *In:* FONSECA, A. FAGNANI, E. (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

FÓRUM 21 et al. **Austeridade e retrocesso - finanças públicas e política fiscal no Brasil**. vol. 1. 2016.

FRANCA, M. P. **Perspectiva do investimento público em educação:** é possível alcançar 10% do PIB? CEDES. Texto para discussão nº 74, 2013.

FRIEDMAN, M.: FRIEDMAN, R. **Liberdade de escolher**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1979.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. da G. **Movimentos sociais e educação**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Questões da Nossa Época; vol. 5).

GOLDEMBERG, J. O repensar da educação no Brasil. *In:* **Estudos avançados**. vol. 7. n. 18, p. 65-137, 1993.

GUSSO, D. A. et al. Educação. *In:* **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília n. 22: Ipea, 2014. cap 4. p. 225-286.

_____. Educação. *In:* **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília n. 23: Ipea, 2015. cap 4. p. 181-234.

HOFFMANN, R. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. *In:* HENRIQUES, R. M. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

HOULART, F. Prefácio. *In:* PEREIRA, P. A. P. **Política social:** temas & questões. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GLÓRIA, D. M. A. **"A escola dos que passam sem saber":** a prática da não-retenção escolar na narrativa de professores, alunos e familiares. 2002, 237f. Dissertação (Mestrado em educação) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Aplicada. **Indicadores de desenvolvimento sustentável 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Indicadores de desenvolvimento sustentável 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2014**. Estudos & Pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, 2014.

_____. **Indicadores de desenvolvimento sustentável 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Na medida:** boletim de estudos educacionais do INEP, ano 3, vol. 6, jan./2011.

_____. **Censo Escolar da Educação Básica 2013**: resumo técnico. Brasília: INEP, 2013.

_____. **Resumo técnico:** resultados do índice de desenvolvimento da educação básica 2005-2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>. Acesso em: 02 set. 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise. n. 13. Brasília, 2007.

_____. Comunicado nº 124: **Financiamento da educação:** necessidades e possibilidades. Brasília, 2011.

KERSTENETZKY, C. L. **Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social**: desafios e oportunidades para o *"catching up"* social brasileiro. CEDES: texto para discussão nº 34, 2011a.

_____. *Welfare State* e Desenvolvimento. *In:* **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 1, 2011b, p. 129-156.

_____. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KLIKSBERG, B. **Como enfrentar a pobreza e a desigualdade:** uma perspectiva internacional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

LAVINAS, L. Notas sobre os desafios da redistribuição no Brasil. *In:* FONSECA, A.: FAGNANI, E. (Org.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 99 – 146

LÓPEZ, J. G.; PUCHET, M. A.; ASSOUS, M. **Michal Kalecki, um pioneiro da teoria econômica do desenvolvimento. *In:* Revista de Economia Política**, vol. 29, n. 2 (114), p. 191-211, abr./jun. 2009.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. Metodologia científica. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATOS, R. de A.; ROVELLA, S. B. C. Do crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável: conceitos em evolução. *In:* **Administração e Ciências Contábeis**, Curitiba, v. 1, n. 3. jan./jul. 2010.

MEC – Ministério da Educação. **Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação.** 2014.

MELLO e SOUZA, A. de. A Relevância dos indicadores educacionais para Educação Básica: informação e decisões. *In:* **Meta: Avaliação**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, maio/ago. 2010.

MELO, H. P. Gênero e pobreza no Brasil. *In:* MELO, H. P.: BANDEIRA, L. **A pobreza e as políticas de gênero no Brasil**. CEPAL (unidad Mujer y Desarrollo; projecto Governabilidade democrática e igualdade de gênero) – Santiago de Chile, jun. 2005.

MENDLOVITZ, M. **Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**. Estudo técnico nº11/2016. CONOF - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos deputados, jun. 2016.

MINAYO. M. C. de S. et al. Métodos, técnicas e relações em triangulação. In: MINAYO. M. C. de S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. de. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos:** abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

NERI, M. (Org.). **Os motivos da Evasão Escolar**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

NERI, M. C.: VAZ, F. M.: SOUZA, P. H. G. F. de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. *In:* NERI, M. C.: CAMPELLO, T. (Orgs.). **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. cap. 11. p. 193-206.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Manual de capacitação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego**: guia para o leitor/ Módulo 7. Brasília: OIT, 2005a.

_____. **Manual de capacitação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego**: guia para o leitor/ Módulo 3. Brasília: OIT, 2005b.

_____. **Manual de capacitação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego**: guia para o leitor/ Módulo 1. Brasília: OIT, 2005c.

OLIVEIRA, L. F. B. de: SOARES, S. S. D. Bolsa Família e repetência: resultados a partir do Cadúnico, projeto frequência e censo escolar. *In:* NERI, M. C.: CAMPELLO, T. (Orgs.). **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. cap. 8. p. 285-296.

OSORIO, R. G.; SOARES, S. D.; SOUZA, P. H. F. de. Desenvolvimento, modernização e condições de vida. *In:* **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. cap 1. p. 25-56.

PAIVA, A. B. de et al. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. *In*: nota técnica nº 27. Brasília: Ipea, 2016.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Estado, regulação social e controle democrático. *In:* BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Orgs). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Sobre a controvertida identificação da política social com o *Welfare State*. *In*: **Política social:** temas & questões. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PERONI, V. M. V. **Privatização do público versus democratização da gestão da educação**. *In:* GOUVEIA, A. B.: PINTO, J. M. R.: CORBUCCI, P. R. Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POCHMANN, M. **Novo Padrão de Mudanças Sociais no Brasil**. *In:* Nueva Sociedad, vol. esp. San José, Venezuela, 2010, pp.109-133.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

_____. **Justiça como equidade:** uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAIHER, A. P.: LIMA, J. F. de. Desenvolvimento humano municipal no sul do Brasil: evolução recente e o círculo vicioso da pobreza. **Acta Scientiarum**. Human and Social Sciences, Maringá, v. 36, n. 2, p. 147-154. jul/dez. 2014.

RIBEIRO, C. C.; CENEVIVA, R.; BRITO, M. M. A. de. Estratificação educacional entre os jovens no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades:** como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1ª ed. São Paulo. Editora Unesp, CEM, 2015. p. 79 – 108.

RIBEIRO, J. A. C.; VALADARES, A. A.; SANTOS, M. P. G. dos. Balanço da política social no novo milênio. *In:* **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. cap 2. p. 57-108.

ROCHA, S. Educação de qualidade e democrática: um direito de todos – desafios da educação básica. *In*: FONSECA, A.: FAGNANI, E. (Orgs). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

SANTOS, B. de S. O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. *In:* **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 23, set./1987.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. A. da. **Comentário contextual à Constituição**. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2009.1027 p.

SIMIONATTO. I. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. *In:* LUIZ, D E C. **Sociedade Civil e Democracia**: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras Editora, 2010.

SOARES, J. F.; XAVIER, F. F. Pressupostos educacionais e estatísticos do IDEB. *In*: **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul.-set. 2013.

TOURINHO, O. A. F.: SILVA, N. L. C. da: ALVES, Y. L. B. Uma matriz de contabilidade social para o Brasil em 2003. *In:* **Texto para discussão nº 1242**. Ipea: Rio de Janeiro, 18 de dez. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1242.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2016.

TOURINHO, O. A. F. Matrizes de contabilidade social (SAM) para o Brasil de 1990 a 2005. *In:* **Revista do BNDES**, v. 14, n. 29, p. 327-364, jun. 2008. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2911.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2016.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UEPG. Universidade Estadual de Ponta Grossa. **Relatório de autoavaliação do Curso de licenciatura em Geografia.** 2013.

WINKLER, D. Financiamento da educação na América Latina. *In:* Schwartzman, S.: Cox, C. (Orgs.). **Políticas educacionais e coesão social:** uma agenda latino-americana. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. Cap. 1. p. 25-48.

Páginas consultadas da internet

ALVARES, F. **O que é e para que serve a desvinculação de receitas da União (DRU)?** Brasil economia e governo. 2011. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/12/05/o-que-e-e-para-que-serve-a-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-dru/>. Acesso em: 14 fev. 2017.

CENTRAL PONTA GROSSA. **As indústrias instaladas na cidade de Ponta Grossa**. Disponível em: <http://www.centralpontagrossa.com.br/p/industria.html>. Acesso em: 10 jul. 2016.

DIAS, F. A. C. **O que é e para que serve a Desvinculação de Receitas da União (DRU)?** dez./2011a. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/12/05/o-que-e-e-para-que-serve-a-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-dru/>. Acesso em: 03 jul. 2016.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2007.

FIEP. Federação das Indústrias do Estado do Paraná, 28 maio 2015. **Jaguariaíva é destaque no alcance do ODM 2**. em: <http://www.fiepr.org.br/nospodemosparana/News2028content283548.shtml>. Acesso em: 20 out. 2016.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2016. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 08 jul. 2016.

_____. **Programa Direto na Escola**. 2016a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)**. 2016b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. **Programa Caminho da escola**. 2016c. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/caminho-da-escola/caminho-da-escola-apresentacao>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. **ProJovem.** 2016d. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/bolsas-e-auxilios/bolsas-e-auxilios-programas/bolsas-auxilios-projovem>. Acesso em: 12 dez. 2016.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Aplicada/IBGE cidades. **Resultados do universo - indicadores sociais municipais**. Censo demográfico 2010. 2016a. disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=411990&idtema=79&search=parana|ponta-grossa|censo-demografico-2010:-resultados-do-universo-indicadores-sociais-municipais-->. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____.**Sistema nacional de informação de gênero**: uma análise dos resultados do censo demográfico – 2010. 2016b. Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=411990&idtema=132&search=parana%7Cponta-grossa%7Csistema-nacional-de-informacao-de-genero-uma-analise-dos-resultados-do-censo-demografico-2010>. Acesso em: 21 dez. 2016.

_____. **Resultados do universo - características da população e dos domicílios**. Censo demográfico 2010. 2016c. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=411990&idtema=67&search=parana|ponta-grossa|censo-demografico-2010:-resultados-do-universo-caracteristicas-da-populacao-e-dos-domicilios->. Acesso em: 09 jan. 2017.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. O **que é o Ideb**. 2016a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>. Acesso em: 02 set. 2016.

_____. **O IDEB e o Censo Escolar da Educação Básica**. 2016b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/educacenso/ideb>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. **Nota técnica:** Indicador de nível socioeconômico (Inse) das escolas. 2016c. Disponível em:<http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2011_2013/nivel_socioeconomico/nota_tecnica_indicador_nivel_socioeconomico.pdf>. Acesso em: 23 out. 2016.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **População e grau de urbanização segundo os municípios do Paraná**. 2011. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/Grau_Urbanizacao_2010_atualizada24_05_2011.pdf>.

_____. **Índice Ipardes de Desempenho Municipal Nota Metodológica**. 2012. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/ipdm/nota_metodologica_IPDM.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Relatórios de informações sociais**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php?relatorio=153&file=entrada#>. Acesso em: 18 nov. 2016.

MEC – Ministério da educação. **Manual de orientação Fundeb**, 2008. Disponível em: <http://anexos.datalegis.inf.br/arquivos/1227845.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. **Pronatec**. 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pronatec>. Acesos em: 07 fev. 2016.

_____. **Pronacampo**, 2017. Disponível em: <http://pronacampo.mec.gov.br/>. Acesso em: 02 maio 2017.

MENEZES, E. T. de: SANTOS, T. H. dos. **Verbete distorção idade-série**. Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrasil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <http://www.educabrasil.com.br/distorcao-idade-serie/>. Acesso em: 12 de jan. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Desvinculação das Receitas da União PEC 87/20152015**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/sof/desvinculacao-das-receitas-da-uniao-pec-87-v4-formatada.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2016.

MOTA, P. L. **Schumpeter:** inovação, destruição criadora e desenvolvimento. 2016. Disponível em:<http://terracoeconomico.com.br/schumpeter-inovacao-destruicao-criadora-e-desenvolvimento>. Acesso em: 03 fev. 2017.

OBSERVATÓRO PNE. 2016. **Ensino fundamental**. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/2-ensino-fundamental>. Acesso em: 20 set. 2016.

ONU – Nações Unidas no Brasil. **Brasil:** teto de 20 anos para o gasto público violará direitos humanos, alerta relator da ONU. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-teto-de-20-anos-para-o-gasto-publico-violara-direitos-humanos-alerta-relator-da-onu/>. Acesso em: 03 fev. 2017.

ORÇAMENTO FEDERAL. Glossário. 2017. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=D>. Acesso em: 25 jan. 2017.

PONTA GROSSA. **Leis Municipais**. Lei nº 9835 de 30 de dezembro de 2008. Anexos. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-ponta-grossa-pr>. Acesso em 26 out. 2016.

PORTAL BRASIL. **Valorização do salário mínimo muda a cara da economia**. 2016. Disponível em: http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/04/valorizacao-do-salario-minimo-muda-a-cara-da-economia>. Acesso em: 22 set. 2016.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano,** 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. 2016a. **O que é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)?** Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/#3>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. 2016b. **Perfil de Ponta Grossa/PR**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ponta-grossa_pr>. Acesso em: 26 set. 2016.

SENADO FEDERAL. **DRU.** 2016a. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em: 03 jul. 2016.

_____. **Superávit primário**. 2016b. Disponível em: < http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>. Acesso em: 06 jun. 216.

_____. **Senado aprova proposta que prorroga a DRU até 2023**. 2016c. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>. Acesso em: 16 out. 2016.

TCE/PR. **Pequenas cidades do Paraná superam metrópoles em indicadores de educação**. 20 abr. 2016. Disponível em:<http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/pequenas-cidades-do-parana-superam-metropoles-em-indicadores-de-educacao/3967/N>. Acesso em: 05 abr. 2016.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. 2016. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9540.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.