

apresentação

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 7-10, dez. 2001.

Jorge Abrahão de Castro (Organizador)

Pesquisador e técnico da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Este *Em Aberto* trata de um tema crucial para os sistemas de educação em todo o mundo: com quanto e como se financia a educação pública. Isso porque a educação, como as demais políticas públicas, tem em sua estrutura de financiamento um importante instrumento que limita ou amplia as possibilidades de formulação e implementação de ações e programas estatais. Nessa estrutura, as características jurídico-institucionais e técnico-financeiras das fontes de recursos, que indicam as possibilidades de recolhimento e geração de recursos, determinam em grande medida a direção e força da política educacional. Por esse motivo, entre outros, justifica-se o espaço dado pela revista para uma discussão sobre o tema.

Para cumprir tal tarefa, este número da revista é composto por uma série de artigos elaborados por diversos autores independentes, reunindo várias dimensões e percepções sobre o financiamento da educação no Brasil na década de 90. Apesar de cada artigo possuir identidade própria, há uma seqüência articulada de maneira a evidenciar as formas e os problemas da estrutura de financiamento público da educação, bem como os dilemas associados à atuação do Estado na provisão, produção e regulação da educação.

Nesse sentido, o primeiro artigo que compõe o presente número da revista, de autoria de Jorge Abrahão de Castro, tem a função de introduzir a questão e de estabelecer uma conexão direta entre os demais textos apresentados nesta publicação. O autor estabelece uma discussão a respeito das fontes de financiamento dos gastos na área social, especialmente na educação, assim como da importância de se fazer uma análise das características e aspectos históricos da esfera fiscal, fontes de financiamento tributário, contribuições sociais e das demais fontes relacionadas com o tema. Aborda os aspectos do financiamento apresentando as principais características da sua estrutura, bem como o esclarecimento das responsabilidades de cada esfera pública. São destacadas também as principais fontes de recursos, identificando o papel de cada fonte, seus aspectos históricos e principais marcos jurídico-institucionais.

A seção seguinte apresenta o ponto de vista de uma série de pesquisadores sobre esta temática, iniciando-se pelo artigo de José Aparecido Carlos Ribeiro, que procurou, num primeiro momento, analisar a trajetória da execução orçamentária do Ministério da Educação (MEC), a partir da recuperação dos dados desses gastos deflacionados. Estabelecendo uma comparação entre esses dados agregados com o Produto Interno Bruto (PIB), com a despesa total do governo federal e com a população. Por fim, apresenta-se a composição das fontes de financiamento do MEC no período de 1993 até 1999. Além disso, foram analisados os dados dos gastos por Natureza de Despesa e por Programas. O intuito foi de avaliar a situação do Ministério, em termos de prioridade alocativa, e verificar a importância das diversas fontes de recursos utilizadas.

Em seu artigo Ulysses Cidade Semeghini propõe uma discussão sobre o impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), partindo dos dados apresentados no segundo Balanço, abrangendo os três primeiros anos de implantação do Fundo. São analisados os seus efeitos no que diz respeito ao efeito redistributivo das receitas, participação dos municípios, volume de recursos redistribuídos pelo Fundef e sua importância para a valorização do magistério.

Na seqüência, Raul Miranda Menezes leva a cabo uma análise sobre a gestão das políticas públicas em geral, as quais tiveram no binômio centralização-descentralização uma marca do processo durante a década de 90, partindo do governo Collor de Mello até o atual, de Fernando Henrique Cardoso. Para tanto, o autor faz uma reflexão, num primeiro momento, sobre o conceito de descentralização, recapitulando seus antecedentes históricos, econômicos e políticos. Em seguida, analisa-se, em cada governo, de que maneira ocorreu esse processo de descentralização dos gastos e da gestão dos programas voltados para o ensino fundamental nesse período. Por fim, procede-se uma comparação entre as três administrações federais que se sucederam ao longo da década, no

que diz respeito ao gerenciamento das políticas públicas referentes à educação.

Em seu artigo, Vera Lúcia Cabral Costa analisa a expansão do ensino médio e as razões pelas quais ela ocorreu, propondo, a partir disso, políticas de financiamento, baseadas prioritariamente na qualidade do ensino, para a expansão e melhoria do mesmo. Também é destacada a relação de dependência entre o ensino fundamental e o ensino médio, assim como as responsabilidades de cada esfera do governo com a educação em geral. Finalmente, é feita uma análise de como devem ser as políticas de financiamento para expansão e melhoria do ensino, onde se defende o tratamento conjunto entre a expansão e a qualidade, dando prioridade a essa última.

O estudo de Paulo Roberto Corbucci propõe levantar e analisar os gastos das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), financiados com recursos oriundos do Ministério da Educação, no período 1995-1998. Utilizando, para tanto, os dados financeiros disponibilizados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/Sidor) e consolidados pelo grupo do gasto social da Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

A questão da educação infantil é abordada por José Luiz Guimarães e José Marcelino Rezende Pinto, que fazem um estudo sobre sua importância e a pouca valorização que lhe é atribuída, fato esse que pode gerar estagnação e redução na oferta e na qualidade dos serviços prestados. Além de analisar o impacto do Fundef na educação infantil, mostram-se também as mudanças ocorridas na legislação brasileira com relação a essa modalidade de ensino, os instrumentos legais (Constituição, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica), as responsabilidades das três esferas de governo com a mesma e as discrepâncias inter-regionais existentes.

Na seqüência, o estudo de Ricardo Paes de Barros e Miguel Nathan Foguel aborda a questão do relativamente pequeno volume de recursos necessários para exterminar a pobreza no

Brasil (4% da renda nacional). A partir desses dados, estabelece-se o objetivo do texto, ou seja, investiga-se o impacto sobre a pobreza no Brasil de uma melhor focalização dos gastos com serviços públicos, especificamente os gastos na área educacional. Questiona-se, no decorrer da análise, por que os programas educacionais continuam mal focalizados e como mudar essa realidade no Brasil, criando programas sociais que tenham uma focalização adequada para as necessidades do País.

O estudo de Ivan Castro de Almeida destaca a importância da comparação internacional para se avaliar o sistema educacional de um país e de como a existência da cooperação entre países é fundamental para se chegar a um sistema de informações de financiamento e gasto com educação de qualidade. O autor inicia seu artigo com um breve histórico de algumas das primeiras publicações que trataram da produção de indicadores educacionais internacionais, destacando certas falhas que esse sistema apresentou. Em seguida, mostra as mudanças que ocorreram nessa produção, visando facilitar a comparação dos dados dos diferentes países e destacando a importância de se conhecer a organização dos sistemas educacionais dos mesmos, para que se consiga uma comparação adequada.

Candido Gomes e Hélio Pascoalino tratam do impacto do Fundef na educação, tendo como foco os resultados iniciais da sua implantação num município do Entorno do Distrito Federal, onde se observou que as condições da rede escolar municipal eram bastante precárias antes da sua criação e que, posteriormente, os recursos para o ensino fundamental praticamente dobraram em um ano. Os autores analisaram também quais resultados foram alcançados

com a implementação do Fundef, utilizando, para isso, documentos oficiais, dados estatísticos agregados, entrevistas nos diversos níveis da administração municipal e observação das mudanças ocorridas em três escolas, desde o meio do primeiro ano de criação do Fundef até 12 meses depois.

Além desses artigos, que fazem parte da seção “Pontos de Vista”, a revista apresenta também a seção “Espaço Aberto”, na qual Clélia de Freitas Capanema e Ana Maria de Albuquerque Moreira puderam, de maneira sucinta, dar suas contribuições sobre o tema em questão. São apresentadas também quatro resenhas de publicações que enfocam temas fundamentais, enriquecendo ainda mais o presente estudo. A revista traz, ainda, uma extensa bibliografia de publicações relativas ao tema abordado, com o intuito de facilitar pesquisas e consultas acerca do mesmo.

Cabe ainda destacar que este *Em Aberto* não se destina apenas aos responsáveis pelas políticas e planejamento de Governo, sejam federais, estaduais ou municipais. Também não se volta primordialmente aos pesquisadores, professores e organizações educacionais. Em vez disso, é uma obra geral sobre financiamento de uma política social e as práticas que a fundamentam, tendo como objetivo particular apresentar ao público a temática e os vários pontos de vista de especialistas no assunto.

Por fim, gostaria de mencionar que este trabalho não teria sido possível sem a participação da equipe técnica e o apoio da direção da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea. Além disso, pude contar com o apoio decisivo de Helenne Barbosa Simões e Bruno de Carvalho Duarte, que me auxiliaram com eficiência e entusiasmo.