

OLGA IZILDA RONCHI

**OS (DES) CAMINHOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA PÚBLICA**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
2000**

OLGA IZILDA RONCHI

**OS (DES) CAMINHOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Educação Escolar Brasileira, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, sob a orientação da Professora Walderês Nunes Loureiro.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
MESTRADO EM EDUCAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
2000**

BANCA EXAMINADORA

W Loureiro

Prof.ª D^{ra} Walderês Nunes Loureiro
Orientadora

Luz Fernandes Dourado

Prof.ª D^{ra} Luiz Fernandes Dourado

Vera Maria Vidal Peroni

Prof.ª D^{ra} Vera Maria Vidal Peroni

Aos analfabetos anônimos brasileiros que escrevem a história desse país com o suor de seu trabalho.

Aos meus pais, Olga e Jordão, *in memoriam*.

AGRADECIMENTOS

À Prof^ª Dra. Walderês Nunes Loureiro pela paciente e competente orientação deste trabalho;

aos Professores do Mestrado em Educação Escolar Brasileira pela contribuição à minha formação acadêmico-científica;

aos Professores Dr. Luiz Fernandes Dourado e Dra. Vera Maria Vidal Peroni pela gentileza e compromisso demonstrados ao assumirem a composição da Banca Examinadora;

aos colegas de mestrado, em especial ao José Adelson pelo apoio;

a Carlita e Rosângela pela tolerância no cotidiano, e,

aos colegas de trabalho, amigos e familiares que partilharam responsabilidades na minha ausência.

A todos, minha profunda gratidão.

RESUMO

O objetivo deste estudo é percorrer a história do financiamento público da Educação Básica no Brasil e em Goiás desde o período Colonial até 1996.

Apreende a temática do financiamento como materialidade das políticas públicas para a educação e, portanto, como expressão das prioridades governamentais que se deram na correlação das forças sociais nas imbricadas relações entre Estado, Sociedade e Educação.

Revisa a historiografia da educação brasileira e goiana, ressaltando o ordenamento jurídico que norteou as despesas públicas em educação, com ênfase no movimento de vinculação/desvinculação de percentuais da receita pública para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE).

Nesse particular, realiza pesquisa empírica dos Balanços Contábeis do Estado de Goiás - 1983 a 1996, para desvendar os intrincados (des)caminhos dos gastos públicos com a educação no Estado.

Finalmente, aponta para o fato de que os recursos para a Educação Básica Pública não são utilizados de forma clara e transparente de modo a permitir o seu controle social e também não são suficientes para a democratização do acesso e permanência, no sistema educacional, dos setores de mais baixa renda, perpetuando sua condição de exclusão social.

ABSTRACT

This essay attempts to provide an overview of the historical public supply of the Fundamental Education in Brasil and in state of Goiás in the Colonial Period of 1996.

The financial theme was studied in its very real-focus showing the actual behavior of the public political education and hence projecting the government priorities that happened connected with the social context of the complex relationship of the State, Society and Education.

The research was developed based in the review of the historiografic of education in Brasil and also in Goiás, pointing to the judicial ordering that directed the public support of the educational area with emphasis in the displacement of the percentage of public supplement to keep on the teaching development.

In this study special consideration was given to the empiric reasearch and its origin basing in the financial control of the State of Goiás - 1983 to 1996, trying to investigate the intricate ways of public expenses in Education.

This study points to the fact that Fundamental Public School supply is not utilized in clear and trasparent way to permit itself the social control and is not either enough to the democratic access to maintaing teaching development, specially in the area of low rent and therefore his conditional social exclusion.

LISTA DE SIGLAS

ABESC - Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
AEC - Associação de Educação Católica do Brasil
ANC - Assembléia Nacional Constituinte
ANDE - Associação Nacional de Educação
ANDES - Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
ANL - Aliança Nacional Libertadora (ANL)
ANPEd - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação
ARENA - Aliança Renovadora Nacional
BM - Banco Mundial
CBE - Conferências Brasileiras de Educação
CE - Constituição Estadual
CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade
CF - Constituição Federal
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNEC - Campanha Nacional de Escolas da Comunidade
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONED - Congresso Nacional de Educação
CPB - Confederação dos Professores do Brasil
CPG - Centro de Professores de Goiás
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT - Central Única dos Trabalhadores
EC - Emenda Constitucional
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
ESG - Escola Superior de Guerra
FENEN - Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNEP - Fundo Nacional do Ensino Primário
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBAD - Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES - Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais
LDB ou LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LEC - Liga Eleitoral Católica
MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEB - Movimento de Educação de Base
MEC - Ministério de Educação e Cultura
MST - Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PFL - Partido da Frente Liberal

PIB - Produto Interno Bruto
PIS - PASEP - Programa de Integração Social - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRN - Partido de Reconstrução Nacional
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
SEC - Secretaria de Educação e Cultura
SEE - Secretaria Estadual de Educação
SINTEGO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás
SNI - Serviço Nacional de Informações
UBES - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UDN - União Democrática Nacional
UNE - União Nacional dos Estudantes

LISTA DE TABELAS E QUADROS

CAPÍTULO I

TAB. 1 INSTRUÇÃO PÚBLICA NO BRASIL EM 1865.....	28
TAB. 2 ANALFABETISMO NO BRASIL, 1890 a 1920.....	32
TAB. 3 DESPESAS PÚBLICAS EM GOIÁS 1894 a 1920.....	38

CAPÍTULO II

TAB. 1 PIB POR SETOR DE ATIV. EM GOIÁS, CENTRO-OESTE E BRASIL (%).....	61
TAB. 2 RELAÇÃO ENTRE RECEITA DE IMPOSTOS E DESPESAS DA UNIÃO NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA (1970 a 1985).....	79
TAB. 3 PARTICIPAÇÃO DA SEC NO ORÇAMENTO GLOBAL DO ESTADO DE GOIÁS (1960 a 1982).....	85

CAPÍTULO III

TAB. 1 TESOUREIRO NACIONAL - DESPESA TOTAL E DESPESAS EDUCACIONAIS EM RELAÇÃO AO PIB (1980 a 1993) EM %	106
TAB. 2 O GASTO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL (1994 a 1998)	107
TAB. 3 DIFERENÇA ENTRE RECEITA PREVISTA E ARRECADADA PELO ESTADO DE GOIÁS EM % (1983 a 1996).....	110
TAB. 4 DIFERENÇA ENTRE DESPESA AUTORIZADA E DESPESA REALIZADA PELA SÉC (1983 a 1996).....	111
TAB. A ATUALIZAÇÃO DAS RECEITAS DO GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS VINCULADAS A EDUCAÇÃO (1983 a 1996).....	114
TAB. B ATUALIZAÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS PELA SEC DE GOIÁS (1983 a 1996).....	115
TAB. C PERCENTUAL DE DESPESAS EM EDUCAÇÃO SOBRE A RECEITA VINCULADA - ESTADO DE GOIÁS (1983 a 1996)	116
TAB. D EVOLUÇÃO DE MATRÍCULAS NAS REDES PÚBLICA E PRIVADA EM % SOBRE O TOTAL DE MATRICULADOS - BRASIL (1975 a 1999)	117
TAB. E BRASIL: EDUCAÇÃO - TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 07 A 14 ANOS DE IDADE (1950 a 1990).....	118
TAB. F EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO EF EM GOIÁS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (1983 a 1995)	118
TAB. G EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO EM GOIÁS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (1985 a 1996)	120
TAB. H GASTOS ANUAIS POR ALUNOS DA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE GOIÁS (1983 a 1995).....	123
TAB. I GASTO MÍNIMO ALUNO/ANO EM ESTIMATIVA NO BRASIL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (1995)	124
QUADRO 1 - DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS COM A SEC EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS GLOBAIS DO ESTADO DE GOIÁS.....	108
QUADRO 2 - MUDANÇAS DE MOEDA BRASILEIRA (1970 a 1994)	112
QUADRO 3 - DEMONSTRATIVO DO DESEMPENHO DOS ALUNOS NO ENEM (1999)	121

SUMÁRIO

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO OBJETO DE ESTUDO.....	12
I. A EDUCAÇÃO PÚBLICA E SUAS FONTES DE FINANCIAMENTO	23
1. Coletas, dízimos, subsídios e taxas ou a esmola para educação.....	24
2. Avanços e limites na vinculação de receitas públicas para a manutenção e desenvolvimento do ensino.....	39
II. GOLPE MILITAR - REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL E EM GOIÁS	53
1. Regime militar - estratégia de intervenção do Estado na economia	53
2. Reformas educacionais e (des)qualificação do trabalho.....	62
3. Impactos da desvinculação de receitas públicas para a manutenção e desenvolvimento do ensino em Goiás	80
III. O ESGOTAMENTO DO REGIME MILITAR - PRIVATIZAÇÃO DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E EM GOIÁS	87
1. Do autoritarismo militar ao autoritarismo civil - a Nova República	88
2. Abertura política, impasses no campo educacional e vinculação de receitas públicas para o ensino	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
BIBLIOGRAFIA.....	132

O FINANCIAMENTO DA ESCOLA PÚBLICA COMO OBJETO DE ESTUDO

O presente trabalho objetiva compreender como se construiu o sistema de financiamento da Educação Básica pública no Brasil e em especial no Estado de Goiás, tomando como base os mecanismos legais de vinculação e desvinculação de índices orçamentários da receita pública para a educação.

A Educação Básica pública é entendida no sentido ampliado, ou seja, alargamento das oportunidades educacionais enquanto conquista do conjunto de educadores e classe trabalhadora brasileira ocorrido ao longo da história. Nesse sentido, faz-se necessário entender como essa concepção de Educação Básica foi redimensionada nos diferentes momentos da educação brasileira, na ampliação do números de anos e etapas de escolarização obrigatória e gratuita, sob responsabilidade do Poder Público.

No início da educação brasileira, a exigência de escolarização restringia-se ao entendimento limitado do domínio da habilidade de ler, escrever e contar. De acordo com Pereira e Teixeira (1997:86), somente na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 4.024 de 1961, explicitou-se a sua obrigatoriedade restrita primeiro *ao antigo ensino primário* e estendida, *posteriormente, na lei 5.692/71, aos oito anos de escolarização do primeiro grau*. Com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394 de 1996, define-se uma *concepção unificada de educação básica que abrange a formação do indivíduo desde zero ano de idade até o final do ensino médio, em três etapas consecutivas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio* (Pereira e Teixeira, 1997:86). Embora a presente Lei tenha essa concepção ampliada, não entende que o Ensino Médio e o Ensino Superior sejam de responsabilidade do Poder Público, ficando portanto a oferta de educação pública e gratuita restrita ao Ensino Fundamental e à Educação infantil.

A especificidade deste objeto de estudo, o financiamento da Educação Básica, é analisado como materialidade das políticas públicas em educação construídas no contexto das contraditórias relações entre Estado, Sociedade e Educação.

Assim, o financiamento público para a educação é considerado como a forma de captação e distribuição de recursos para a construção e manutenção da rede pública de ensino, aí incluídos salários e programas de qualificação de professores, custeio de administração, fontes de recursos e custos diretos e indiretos do processo de escolarização da sociedade.

Nessa perspectiva, percorre-se a história do ordenamento jurídico da construção, expansão e gestão da rede pública de Educação Básica no Brasil, tendo como centralidade o seu financiamento desde o Brasil Colônia até as vésperas da promulgação da Lei 9.394/96.

Do Brasil Colônia até 1934, na ausência de legislação específica rigorosa, o montante de recursos públicos aplicados na manutenção das escolas públicas esteve condicionado às opções políticas dos governantes que, mediante pressões populares por escolarização e/ou negociações no âmbito político, destinavam à educação percentuais que julgavam convenientes para tal fim. Mesmo nos primeiros anos do Brasil República, a despeito do ideário liberal de escola pública para todos, não havia política definida de aplicação de recursos para a educação.

Em 1882, ainda no Brasil Império, Ruy Barbosa apresentou à Câmara dos Deputados Provinciais projeto de lei que estabelecia vinculação de cotas de impostos a serem destinadas à educação. Melchior (1981:36) indica essa tentativa como uma *obra prima*, porquanto Ruy Barbosa realizou um extenso e meticuloso trabalho de elencar fontes de receitas para financiar a educação pública. Embora seu projeto não tenha sido aprovado, ofereceu enormes contribuições para o que mais tarde seria disposto constitucionalmente como receita vinculada.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1934, o ordenamento jurídico prevê, pela primeira vez, a obrigatoriedade do Estado de aplicar percentuais da receita pública à educação, iniciando o movimento de vinculação/desvinculação de índices orçamentários para manutenção e desenvolvimento do ensino público.

No Brasil, a política de vincular recursos públicos para a educação tem sofrido variações ao longo do tempo, com respeito à adoção de percentuais de aplicação obrigatória, cuja incidência ora se mantém na receita de impostos, ora na receita tributária.

Essa política de vinculação de recursos foi retomada com maior intensidade em 1920 e, em 1934, inscreveu-se na Constituição Federal (CF), mas

não se materializou dada a implantação do Estado Novo; a Constituição de 1937 a ignorou; em 1945, reapareceu no processo de redemocratização da sociedade brasileira; na Constituição de 1946 novamente foi introduzida e, em 1964, com o Golpe Militar, retirou-se. Em 1983, foi reintroduzida com a Lei Calmon e inscrita na Constituição Federal de 1988 para, em seguida, com a Lei 9.394, de 20.12.1996 – Lei de Diretrizes e Bases – se definir com mais precisão no que são e no que não são despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

No processo de universalização da Educação Básica pública, os dados apresentados no corpo deste trabalho permitem afirmar que a expansão da rede escolar pública se deu de forma articulada ao mecanismo jurídico de vinculação de recursos orçamentários para a educação, da mesma forma que sua contenção articulou-se ao movimento de desvinculação de recursos.

Esse mesmo movimento de vinculação e expansão das oportunidades educacionais tem estado estreitamente relacionado com os períodos de processos de democratização política da sociedade brasileira ao longo de nossa história, tal como ocorreu em relação às Constituições Federais de 1934, de 1946, Lei 7.348/85 e Constituição Federal de 1988.

Com base no entendimento de que o financiamento público da educação é a materialidade das políticas públicas, considera-se que

abordar a educação como uma política pública social requer diluí-la na sua inserção mais ampla: o espaço teórico-analítico próprio das políticas públicas, que representam (...) a intervenção do Estado, ou o "Estado em ação" (Azevedo, 1997:5)

O presente estudo fundamenta-se na concepção de Estado entendido como organismo viabilizador da máxima expansão de um grupo ou classe social. É a reunião da sociedade civil e da sociedade política que abrange também a esfera do consenso, isto é, o "Estado Ampliado" delineado por Gramsci que compreende o Estado em dois "planos":

O que pode ser chamado de "sociedade civil" (isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de "privados") e o de "sociedade política ou Estado", que correspondem à função de "hegemonia" que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de "domínio direto" ou de comando, que se expressa no Estado e no governo "jurídico". Estas funções são precisamente organizativas e conectivas. Os intelectuais são os "comissários" do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia e do governo político, isto é: 1) do consenso "espontâneo"

dato pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce "historicamente" do prestígio (e, portanto, da confiança) que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparato de coerção que assegura "legalmente" a disciplina dos grupos que não "consentem", nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo (Gramsci, 1978:10-11).

De acordo com Saviani (1997:6), a educação no Brasil só se constituiu numa questão nacional após a Revolução de 1930. Azevedo (1997:61) assinala que um setor ou uma política pública constitui-se a partir de uma questão que se torna socialmente problematizada e para a qual a sociedade passa a exigir a atuação do Estado. Nesse sentido, consideramos que, em Goiás, dada a sua condição periférica no contexto nacional e a sua inserção tardia no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro, a educação passa a ser encarada como uma política pública social em meados da década de 50, em consequência do processo acelerado de urbanização e das pressões sociais por escolarização.

Ao longo da história política brasileira, a ação do Estado pautou-se na política do favor, base e fundamento de sua constituição, que não permitiu nem comporta a distinção entre o público e o privado.

Para Martins (1994), qualquer tentativa de interpretar a dinâmica do processo político brasileiro e seus episódios singulares passa pelo reconhecimento de que as mudanças só ganham sentido nas crises e descontinuidades do clientilismo político que domina o país até hoje.

Na mesma linha, aponta também que, historicamente, a tradição do mando pessoal e da política do favor depende do acobertamento pelas exterioridades e aparências do moderno, do contratual, que lhe dão sustentação e a revigoram mesmo que mudando de forma ou praticada por uma nova geração de políticos de fachada moderna.

A dominação política patrimonial no Brasil, pelo menos desde a proclamação da República, vem dependendo desse revestimento moderno que lhe dá uma fachada burocrático-racional-legal. Isto é, a dominação patrimonial não constitui forma antagônica de poder político em relação à dominação racional-legal. Ao contrário, nutre-se dela e a contamina. As oligarquias colocam-se a serviço das instituições da moderna dominação política, submetendo ao seu controle todo o aparelho de Estado (Martins, 1994).

Assim, ao longo do tempo, os grupos ou partidos políticos só governam com apoio, isto é, por meio de alianças com grupos tradicionais e, conseqüentemente, *“com amplas concessões às necessidades do clientilismo político”*. (Martins, 1994: 20)

Nesse sentido, o Estado brasileiro, desde suas origens, assume uma combinação contraditória de interesses e concepções tradicionais e modernas, tornando-se relativamente impermeável às pressões dos movimentos sociais, que revelam suas fragilidades quando propõem ou introduzem suas reivindicações na agenda política.

A representação política substanciada no clientilismo, característica do Estado patrimonialista na análise de Martins, apóia-se nas instituições de dominação política moderna como uma *“espécie de gargalo na relação entre a sociedade e o Estado. Não só os pobres, mas todos os que, de algum modo, dependem do Estado, são induzidos a uma relação de troca de favores com os políticos”* (Martins, 1994: 29).

A história da moderna burguesia brasileira, é, desde o começo, uma história de transação com o Estado, de troca de favores e esse processo *talvez explique a apatia da burguesia brasileira, que nunca se pôs claramente o problema da sua responsabilidade política como classe dominante. Ela atua por delegação... através dos mecanismos do clientelismo”* (Martins, 1994: 31). Contraditoriamente,

Na sociedade brasileira, a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem. Portanto, as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho. (Martins, 1994: 30)

Assim, a inserção de Goiás no cenário do desenvolvimento capitalista brasileiro exigiu também remanejamento e articulação da oligarquia local na consolidação e expansão do Estado patrimonialista, colocando a necessidade urgente da modernização do aparato estatal como condição para o crescimento econômico e a incorporação da força de trabalho advinda do acelerado processo de urbanização. Nesse processo, ganhou relevância o setor terciário, cuja expansão de serviços públicos, dentre eles a Secretaria de Educação, dadas as novas exigências sociais, revestiu o Estado oligárquico patrimonialista de uma modernização aparente que permanece até hoje.

Essas considerações teóricas fundamentam a análise do financiamento da escola pública deste trabalho. O modo como se buscou apreender e compreender os dados referentes aos (des)caminhos do financiamento da Educação Básica Pública e as Relações Estado, Sociedade e Educação é o próximo passo.

Percurso e procedimento da investigação

[A preocupação com a temática do financiamento público da educação nasceu da minha atividade docente na Rede Pública Estadual de Goiás, nos anos 80 e início dos anos 90, onde exerci cargos na administração escolar como Coordenadora e Diretora, e da minha participação na equipe dirigente da Rede Municipal de Goiânia como Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Educação nos anos 1993 e 1994.

No exercício dessas atividades, deparei-me com a enorme fragilidade da minha formação em Pedagogia, que não fornecia elementos teórico-práticos para uma análise mais consistente da problemática educacional no que diz respeito ao engendramento da política educacional nas relações Sociedade, Estado e Educação, especialmente quando da experiência na Secretaria Municipal de Educação. No desempenho do cargo, a despeito de ser uma administração municipal do campo democrático-popular, as dificuldades eram inúmeras, dado que as questões relativas ao financiamento da Rede estavam concentradas na Secretaria das Finanças e havia pouco controle sobre os gastos na Secretaria da Educação. As necessidades eram imensas, as possibilidades de respostas eram limitadas e a cada uma delas correspondia uma intensa e demorada negociação que incluía convencer outros órgãos da Administração Municipal sobre medidas cabíveis, simples e óbvias. Eram desafios para toda a equipe envolvida, mas, a mim, instigava e aguçava a necessidade de entender os tortuosos (des)caminhos por onde passavam os recursos para a educação.

Terminada a gestão, as preocupações com a temática do financiamento não terminaram, em decorrência da minha atividade docente na disciplina História da Educação na Universidade Católica de Goiás, curso de Pedagogia, permeada pelas contradições inerentes às minhas convicções políticas e vínculos profissionais.]

Assim, as inúmeras perguntas que, paulatinamente, foram confluindo para o projeto de pesquisa da presente dissertação foram: Qual a origem dos recursos públicos para a educação? A destinação desses recursos tem promovido a democratização do acesso à escolarização básica? A partir de quais critérios se pautou o Poder Público brasileiro na definição do “*quantum*” para o financiamento da Educação Básica? É possível à sociedade civil organizada algum poder de controle e intervenção nos gastos públicos com educação? Na história da instituição do Estado brasileiro, quais interesses manifestos ou subjacentes em jogo no tocante às políticas públicas educacionais? Quais contradições e projetos de sociedade emergiram nesses contextos? Em que momentos da história brasileira e goiana essas contradições foram explicitadas?

Esses questionamentos serviram de pano de fundo para a pergunta principal condutora do trabalho: o ordenamento jurídico do histórico movimento de vinculação e desvinculação de índices orçamentários da receita pública destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino é suficiente para garantir a universalização da Educação Básica pública no Brasil e em Goiás?

Investigar o *financiamento da escola pública* em busca de respostas foi mais ou menos como abrir uma porta hermeticamente fechada há séculos e encontrar um esconderijo cheio de informações dispersas, dados guardados sob absoluto segredo por atores sociais “historicamente” conhecidos, outros anônimos que precisavam ganhar identidade, e indícios que precisavam ser compreendidos, decifrados, explicados.

E para decidir sobre o melhor caminho a seguir, em face da multiplicidade de informações e contradições dos dados entre Secretaria Estadual de Educação (SEE), Ministério de Educação e Cultura (MEC), Secretaria da Fazenda e Tribunal de Contas do Estado, optou-se pelos Balanços Anuais como fonte principal de análise do montante de recursos investidos pelo Estado de Goiás para Educação (MDE) no período de 1983 a 1996, cujos valores encontrados foram convertidos na moeda norte-americana (Dólar) e atualizados para reais para permitir

comparação ao longo da série histórica. Assim, o que se buscou foi captar a lógica que norteou o investimento em educação no Estado de Goiás, e suas implicações sócio-econômicas e políticas no tocante à universalização do ensino no Estado.

Para tanto, fez-se necessária uma revisão da historiografia da Educação brasileira e goiana compreendida na sua dimensão de política pública, envolvendo as relações Estado, Sociedade e Educação. Isso foi avaliado nos projetos educacionais produzidos ao longo da história com leitura apurada do ordenamento jurídico que norteou o financiamento como sua materialidade.

No decorrer da revisão bibliográfica, evidenciou-se a incipiente pesquisa acumulada nesse campo específico do financiamento educacional no Brasil, situação ainda mais crítica em relação ao Estado de Goiás. Os diversos autores consultados divergiam nos enfoques teórico-analíticos a respeito do financiamento público para a educação, em decorrência de suas diferentes visões de mundo, de sociedade e de educação.

No geral, basicamente duas posturas se evidenciaram. A primeira, circunscreve a educação à reprodução da força de trabalho, isto é, preparação de recursos humanos para o processo de produção / capital humano, para o qual o financiamento público é visto como investimento necessário e fator de crescimento econômico - visão economicista da educação que inclui complicadas formulações matemáticas e econômicas de mensuração de custos e taxas de retorno dos investimentos em capital humano.

Nessa postura, destacam-se as obras de Theodore Schultz, que serviram de sustentação ao projeto educacional do Governo Ditatorial brasileiro das décadas de 60 a 80.

Antes de Schultz, outros intelectuais brasileiros apontavam para essa visão, entre eles Chagas (1978:305), que retoma o parecer de Ruy Barbosa de 1882:

a produção ... é um efeito da inteligência: está por toda parte do globo na razão direta da educação popular. Todas as leis protetoras são ineficazes, para gerar a grandeza econômica do país; todos os melhoramentos materiais são incapazes de determinar a riqueza se não partirem da educação popular, a mais criadora de todas as forças econômicas, a mais fecunda de todas as medidas financeiras. (Ruy Barbosa, *apud* CHAGAS, 1978:305)

Analisando o impacto dessa visão economicista na educação brasileira, Frigotto (1995) diz que

Os efeitos do economicismo na política educacional, reforçado pela ideologia do regime militar, se expressaram, negativamente, de várias formas: pelo desmantelamento da escola pública e reforço da educação como "negócio"; pelo dualismo que materializava uma quantidade e qualidade de serviços educacionais diversos para as classes trabalhadoras e classe dominante; pelo tecnicismo e fragmentação que diluíram e esmaeceram o processo de conhecimento; pela proletarização do magistério público etc. Efeitos que perduram e, em muitos casos, se agravam. (Frigotto, 1995:19)

Essa postura acerca da educação e do seu financiamento, longe de esquecida, ainda se mantém em pleno vigor e tem norteado as recentes reformas educacionais promovidas no Brasil e outros países em desenvolvimento realizadas sob o patrocínio do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), e outras agências congêneres¹.

A segunda posição, situada no campo materialista-histórico, posiciona-se criticamente em relação ao economicismo anterior, pensando o processo de escolarização enquanto possibilidade de emancipação humana, isto é, como instrumento de apoio à organização e à luta pelo trabalho, muito embora questione o papel do Estado burguês como o responsável pela educação das classes subalternas e reconheça que o poder público, quando legisla a favor do trabalho ou quando responde às demandas populares por escola, em última instância está garantindo as condições gerais da produção e reprodução da ordem vigente.

Dessa forma, as políticas públicas não são apenas requisito para a produção e reprodução das condições materiais e espirituais da sociedade, mas também elemento fundamental da sociabilidade capitalista, onde a regulação estatal sobre a educação, articulada a outras políticas públicas, constitui estratégias para regular e manter a possibilidade e a continuidade do trabalho assalariado.

Segundo Offe (*apud* Azevedo, 1997:50), *a atuação do Estado na oferta da educação básica obrigatória e gratuita não deixa impureza nos filtros de seletividade a que se submete o direcionamento da sua ação.*

No mesmo campo, mas com outra direção, Oliveira(1998), nas suas análises acerca da desregulação estatal apregoada pelos neoliberais, não dicotomiza a esfera econômica da esfera política, na medida em que os fundos públicos (como se refere à intervenção do Estado) são centrais para o movimento de acumulação do capital em todos os sentidos da reprodução, produzindo

¹ Para aprofundamento dessa temática consultar: CORAGGIO, 1996; FONSECA, 1995 e 1996; SOARES, 1996; TORRES, 1996.

profundas alterações nas relações sociais e políticas. Nesse sentido, o uso dos fundos públicos corroem a taxa da mais-valia, sem que isso signifique, no entanto, o esgotamento das possibilidades da acumulação:

O fundo público, em resumo, é o antivalor, mesmo no sentido de que o sistema não mais produz valor, e mais no sentido de que os pressupostos da reprodução do valor contêm, em si mesmos, os elementos mais fundamentais de negação. Afinal, o que se vislumbra com a emergência do antivalor é a capacidade de passar-se a outra fase, em que a produção do valor, ou de seu substituto, a produção excedente social, toma novas formas. E essas novas formas, para lembrar a asserção clássica, aparecem não como desvio do sistema capitalista, mas como necessidade de sua lógica interna de expansão (Oliveira, 1998:34).

O presente trabalho aponta na direção da segunda postura, preocupado com a íntima e dialética relação entre a esfera econômica e a esfera política assinalada por Oliveira (1998), e com a intervenção estatal e a estrutura da organização social, entendendo que as políticas públicas dizem respeito à dialética da relação entre a reprodução global das sociedades e a reprodução de cada setor específico para o qual se concebe e implementa determinada política.

Finalmente, o estudo dos (des) caminhos do financiamento da Educação Básica Pública também não se ateve a procedimentos que buscassem sua mera constatação e identificação. Isto é, não foi construído um quadro teórico *a priori* para enfrentar as questões que o objeto suscitou. Ao contrário, investigaram-se as questões como historicamente determinadas, não suscetíveis, portanto, a imposições feitas pelo arcabouço prévio de um quadro teórico. Os autores e suas análises sobre o financiamento da escola pública, foram trazidos na medida da exigência do estudo. O que não significa dizer também que se prescindiu das contribuições e estudos ou de sistemas teóricos já estruturados.

A discussão foi importante no processo de busca, evidenciando que a construção do conhecimento pressupõe, necessariamente, a existência de vínculos estreitos entre o conhecimento historicamente produzido e a dimensão prática da pesquisa. Logo, a busca de dados para o corpo do trabalho não foi destituída de valores e paixões inerentes à atuação no setor educacional, intuições e pré-noções determinantes no apreender e compreender o financiamento da educação em Goiás.

O trabalho está organizado em três capítulos que buscam identificar, na história da educação brasileira e goiana, a lógica da instituição do financiamento da Educação Básica Pública como materialidade das políticas educacionais.

No primeiro capítulo, analisa-se o início da organização escolar brasileira e as incipientes iniciativas no campo educacional que marcaram as ações governamentais do Brasil Colônia, Império e primeiras décadas da República, dada a insuficiência de recursos disponibilizados para a área.

Destaca-se que, somente a partir da CF de 1934, houve maior aporte de recursos para a educação, iniciando-se aí a prática de vinculação de índices percentuais da receita pública para o campo educacional, embora, logo em 1937, esse mecanismo tenha sido abolido pela Constituição do Estado Novo, voltando a vigorar em 1946 e permanecendo até o Golpe Militar de 1964.

O segundo capítulo analisa o financiamento da Educação Básica Pública durante o período da Ditadura Militar, considerando a prioridade dada pelo Estado Autoritário ao desenvolvimento do capital em detrimento das políticas públicas, em especial à estratégia de desvinculação de índices orçamentários para a educação.

No terceiro capítulo, analisam-se a reintrodução do mecanismo de vinculação de índices percentuais orçamentários da receita pública para a educação no processo de redemocratização política da sociedade brasileira, os impasses no campo educacional e a tentativa de desvendar os inúmeros artifícios contábeis de que o poder público lança mão para comprovar gastos com MDE.

O trabalho, no geral, parte da análise dos Balanços Anuais do Estado de Goiás no período de 1983 a 1996 como desveladores dos (des)caminhos do financiamento público estadual para educação.

CAPÍTULO I

A EDUCAÇÃO PÚBLICA E SUAS FONTES DE FINANCIAMENTO

Nas sociedades modernas, a educação se converteu numa questão de interesse público a ser implementada pelos órgãos públicos, isto é, pelo Estado, cuja função é provê-la através da abertura e manutenção de escolas. Compreender as bases em que se construiu historicamente o financiamento da educação pública no Brasil, examinar mais de perto os seus fundamentos legais são tarefas atuais e relevantes no processo de discussão das temáticas de universalização da educação básica, descentralização, municipalização e constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), como instrumentos de democratização do acesso ao e permanência das camadas populares no sistema educacional

O objetivo deste capítulo é tratar dos mecanismos legais que, desde o período colonial até meados da década de 60 deste século, delimitaram as formas e as condições de financiamento da escola pública no Brasil. No estudo, os períodos históricos foram estabelecidos a partir do próprio objeto de investigação: o financiamento da educação pública no Brasil, em especial o movimento de vinculação e desvinculação de recursos da receita pública.

Assim sendo, o financiamento da educação é abordado como problema concreto e de opção dos governantes para o setor educacional, que se dá no contexto social e está marcado e definido pela correlação de forças da sociedade em cada momento histórico. Nesse sentido, o trabalho elucida questões relativas à relação entre a educação pública e a democratização da sociedade, a cultura do povo e as estruturas de poder ao longo da história da sociedade brasileira e goiana.

1. Coletas, dízimos, subsídios e taxas ou a esmola para a educação

Nos primeiros 50 anos de colonização do Brasil, a educação escolar praticamente inexistiu, dados os interesses mercantis impostos pela Coroa Portuguesa com base no processo predatório das florestas brasileiras, a extração do pau-brasil, e o fato de que a educação era considerada desnecessária pelo governo português. Mas, com o crescimento do latifúndio canavieiro nas capitanias hereditárias, incrementado pelas relações de trabalho escravista de modelo econômico agro-exportador, o Estado português voltou sua atenção para a próspera Colônia, estabelecendo o primeiro Governo Geral. A consolidação da "casa-grande" e as exigências de povoamento e colonização trouxeram à tona a necessidade da educação escolar.

Em 1549, chega ao Brasil a Companhia de Jesus com a missão de realizar a obra de evangelização das novas terras dentro da política colonizadora portuguesa. Os jesuítas instalaram suas escolas e seminários nas principais cidades do litoral brasileiro e em várias missões indígenas no interior².

Inicialmente, o sistema de financiamento da rede jesuítica para o atendimento educacional da época era feito através de doações e da política de posse da terra e domesticação dos Índios desenvolvida pela Companhia de Jesus. Mas essas formas de financiamento não garantiam os empreendimentos da catequese, do ensino e da formação sacerdotal. Tal situação permaneceu até 1564, quando o alvará de D. Sebastião *"forneceu aos inacianos os recursos financeiros de que até então careciam em seus empreendimentos missionários"* (Buarque de Holanda, v.1: 141). Com esse subsídio financeiro, especialmente para os colégios, a Companhia de Jesus cresceu e multiplicou-se no Brasil. No entender de Melchior (1981), o poder Público foi, "quase sempre", o maior responsável pelo financiamento da educação brasileira. Segundo os argumentos do autor:

Quase sempre, em função do seguinte: no período de 1549 a 1759 a iniciativa privada jesuítica foi preponderante no Brasil. O governo português que inicialmente subsidiava através da arrecadação dos *dízimos*, em fins

² Para maior aprofundamento dos objetivos da ação jesuíta consultar, entre outros, Ribeiro (1993); Buarque de Holanda (1976) e Romanelli (1998)

do século XVI e por todo o XVII, quando a empresa jesuítica cresceu, diversificando suas fontes de financiamentos e transformando-se em verdadeira organização agro-comercial, estagnou seu subsídio, sem que isso afetasse a rede de colégios que continuou a viver e a crescer como anteriormente. (Melchior, 1981: 9)

Com a expulsão dos jesuítas em 1759, um novo modelo de financiamento de educação pública se instala na Colônia: o subsídio literário. Imposto específico, criado por D. José I, objetivava custear a Universidade de Coimbra e estudos menores nas colônias, passando a consolidar o Poder Público na função de principal financiador do sistema escolar. Às Câmaras Municipais cabia a cobrança do subsídio como forma de angariar os recursos financeiros indispensáveis ao pagamento de professores, tanto em Portugal como nas colônias.

Mando que para a útil aplicação do mesmo ensino público, em lugar das sobreditas coletas até agora lançadas a cargo dos Povos; se estabeleça, como estabeço o único imposto: a saber: Nestes Reinos e Ilhas dos Açores e Madeira, de um real em cada canada de vinho e de quatro réis em cada canada de aguardente; de 160 réis por cada pipa de Vinagre: na América e África: de um real em cada arratel de carne da que se cortar nos açougues; e nelas, e na Ásia, de dez réis em cada canada de Aguardente das que fazem nas terras, debaixo de qualquer nome que se lhe dê ou venha a dar. (Alvará de Lei de 10 de novembro de 1772 de D. José - Rei de Portugal *In*: Melchior, 1981: 25)

À insuficiência desses recursos para a manutenção das escolas instaladas, dada a escassa produção dos produtos taxados pelo subsídio, soma-se o fato de a sonegação de impostos ser uma prática já comum nessa época, o que dificultava ainda mais o custeio da educação. A Coroa não contava com uma estrutura de arrecadação e fiscalização que pudesse garantir recursos públicos para o financiamento da educação pública. Além disso, os recursos do subsídio nem sempre eram aplicados na manutenção das aulas. Exemplo disso é que, doze anos após a criação do subsídio literário, *"existiam no Rio de Janeiro somente 9 aulas de primeiras letras e, em 1798, funcionavam apenas 2."* (Lima, 1927 *apud* Paiva, 1983:59).

A vinda da Corte portuguesa para a Colônia não garantiu o acesso das camadas populares à educação primária. A Carta-Régia de 8 de fevereiro de 1808, de D. João VI, instituiu a cobrança de taxas para matrículas no ensino médio como forma de aumentar os recursos para o financiamento dos ensinos secundário e superior. Nessa mesma linha de ampliação de recursos, Melchior (1981) assinala

outras medidas evidenciadas, como a taxaço de rolos de tabaco, em 1812, para subsidiar as escolas agrcolas na Bahia. Assim, o subsídlio literário, até 1822, foi a única fonte de financiamento do sistema escolar. A novidade será a implantação da educação superior, totalmente distinta da que havia na Colônia, a ser financiada pelo quinto da Coroa. Acerca do recolhimento desse imposto, Gomes (1995:9-10) esclarece:

Quando a economia do ouro floresceu no Centro-Sul do Brasil, no século XVIII, o fisco português descobriu imaginosas formas que os contribuintes utilizavam para reduzir a cobrança do quinto. Até imagens ocas de santos, algumas das quais estão hoje em nossos museus, serviam para esconder e contrabandear o ouro. Travou-se uma luta de gato e rato entre a Coroa e os mineradores para arrecadar mais e evitar os famosos descaminhos.

Em 1822, com a proclamação da Independência, o Brasil adota o regime monárquico. O processo Constituinte de 1823 é atropelado por D. Pedro I, que outorga a Constituição do Império em 1824. Ainda em 1823, decreta a liberdade de instrução popular, abrindo caminho para a iniciativa privada.

Embora a Constituição de 1824 tenha instaurado o princípio da gratuidade na educação, ela não estabeleceu mecanismos de financiamento. Desde 1823, um novo sistema de captação de recursos foi introduzido em virtude da insuficiência de recursos advinda do subsídlio literário, de modo que as Províncias foram lançando mão, cada vez mais, dos recursos da receita geral de impostos.

Nesse sentido, Melchior (1981: 32-33) destaca algumas iniciativas que incrementaram as fontes de financiamento: loterias, donativos, taxas cobradas de alunos e multas cobradas de pais de alunos e de professores que não cumprissem o regulamento da instrução primária e secundária do Município da Corte. Essas medidas se consubstanciaram no Decreto 1.331 - A, de 17 de dezembro de 1854.

O Parlamento aprovou uma lei, em outubro de 1827, que estabelecia: "*em todas as cidades, vilas e lugares populosos haverá escolas de primeiras letras que forem necessárias*" (Lei de 15 de outubro de 1827). Do projeto vigorou simplesmente a idéia de distribuição racional por todo território nacional de escolas de primeiras letras, o que equivale a uma limitação quanto ao grau de ensino, ou mais uma lei que se fez letra morta, dada a inexistência de condições objetivas para implementá-la nas Províncias.³

³ Melchior (1981) assinala que, em 1829, na Câmara dos Deputados, travaram-se debates em torno da necessidade de bem remunerar os professores, padronizando-lhes os ordenados e tentou-se definir a

O Ato Adicional à Constituição do Império passou para as Províncias o encargo de criar e custear as escolas públicas elementares, secundárias e normais, deixando ao governo central apenas o ensino superior. Todo o ensino do Município Neutro também ficava a cargo do governo central. Este reservou para si a educação das classes dominantes, atribuindo às Províncias a instrução das classes populares, o que representou uma isenção de responsabilidade.

O Ato Adicional significou também descentralização em termos políticos, econômicos e educacionais. Do ponto de vista da educação, essa descentralização caracterizou-se como um repasse de responsabilidades e encargos para as Províncias sem os recursos financeiros correspondentes.

A cobrança de impostos sobre circulação de mercadorias veio injetar maiores recursos para educação pública nas Províncias de maior arrecadação, relegando às demais o quadro caótico herdado do período anterior. Como não há escola pública suficiente para atender à demanda, as escolas particulares passam a absorver o excedente.

A Província de Goiás, distante da Corte e dirigida por presidentes escolhidos pelo poder central, conforme aponta Palacin (1994), estava condicionada a uma série de fatores.

Falta de meios de transporte e comunicação, grandes distâncias, descasos administrativos, desequilíbrio entre receita e despesa, ausência de um produto econômico básico, Goiás teve vida medíocre no transcorrer do século XIX, não participando do surto desenvolvimentista do Brasil, embrionário a partir da década de 1850 e em aceleração depois dos anos 70. (Palacin, 1994:70)

Em relação à educação, o mesmo autor afirma que ela praticamente inexistiu em Goiás até o século XIX. Existiam, no início desse século, apenas “60 *homens ilustres*”, pois os jesuítas não haviam alcançado Goiás e o primeiro professor oficial - Bartolomeu Antônio Cordovil - iniciou suas atividades em 1787. “*No fim do século XVIII existiam em Goiás apenas 8 professores e praticamente não existiam escolas, considerando a existência de uma população de 50.574 habitantes*” (Idem p.71)

responsabilidade do governo provincial quanto ao fornecimento de casas próprias para escolas e professores, uma vez que, em geral, os mestres pagavam o aluguel de sua sala de aula. Todavia, as discussões perderam-se sem nenhum resultado concreto e só o Ato Institucional de 1834 fixou as competências das Assembléias Provinciais em relação à instrução pública, mas não propôs e nem previu nenhum recurso novo para o financiamento da educação.

O quadro a seguir retrata as profundas desigualdades entre as Províncias quanto ao atendimento escolar, bem como a baixíssima cobertura da população escolarizável no ano de 1865, no ensino primário. A Província de Goiás atingia uma das taxas mais baixas do país com índice de atendimento de apenas 5% de matriculados entre os "capazes de receber instrução", compreendidos como habitantes livres e em idade escolar.

TABELA 1
INSTRUÇÃO PÚBLICA NO BRASIL - ANO 1865

PROVÍNCIAS	ENSINO PÚBLICO			ENSINO PARTICULAR			SOMA GERAL	POPULAÇÃO LIVRE	CAPAZES DE RECEBER INSTRUÇÃO	NÃO RECEBEM INSTRUÇÃO
	Hs	Ms	Total	Hs	Ms	Total				
AMAZONAS	448	49	497	46	18	64	561	69.000	9.857	9.296
PARÁ	3.344	1.117	4.461	568	271	839	5.300	290.000	41.428	36.128
MARANHÃO	3.804	918	4.725	842	438	1.280	6.005	330.000	47.142	41.137
PIAUI	772	192	964	18	3	21	985	230.000	32.857	31.872
CEARÁ	3.790	1.552	5.342	--	--	658	6.000	504.000	72.000	66.000
R.G. DO NORTE	914	173	1.087	67	--	67	1.154	202.000	28.857	27.703
PARAÍBA	1.404	396	1.800	147	29	176	1.976	250.000	35.714	33.738
PERNAMBUCO	3.807	918	4.725	842	438	1.280	6.005	1.040.000	148.571	142.566
ALAGOAS	2.769	1.342	4.111	234	171	405	4.516	0	35.714	31.198
SERGIPE	1.770	775	2.545	347	74	421	2.966	250.000	32.428	28.462
BAHIA	7.020	1.917	8.937	566	337	903	9.840	220.000	157.142	147.302
ESP. SANTO	999	166	1.165	--	--	--	1.165	1.100.000	7.142	5.977
RIO DE JANEIRO	4.821	1.711	6.532	1.103	741	1.844	8.376	0	100.000	91.624
SÃO PAULO	4.372	2.166	6.538	1.375	645	2.020	8.558	50.000	100.000	91.442
PARANÁ	1.101	504	1.605	847	22	896	2.501	700.000	11.428	8.927
S. CATARINA	1.604	610	2.214	253	133	386	2.600	700.000	19.285	16.685
R.G. DO SUL	3.886	2.213	6.090	1.600	870	2.476	8.575	80.000	54.285	15.710
GOIÁS	1.176	364	1.540	--	25	25	1.565	135.000	29.285	27.720
MINAS GERAIS	14.705	2.204	16.909	--	--	--	16.909	380.000	171.428	154.510
MATO GROSSO	--	--	838	--	--	73	911	205.000	13.571	12.660
MUN. NEUTRO	1.860	1.530	3.390	2.111	2.056	4.167	7.557	1.200.000	42.857	35.300
								0		
								95.000		
								300.000		
IMPÉRIO	64.369	20.817	86.024	10.993	6.277	18.001	104.025	8.330.000	1.190.000	981.808
								0		

Fonte: Paiva (1983:68)

A essa situação apontada por Paiva (1983), acrescenta-se a análise de Sucupira:

Enquanto as províncias, em 1874, aplicavam em instrução pública quase 20% de suas parcas receitas, o governo central não gastava, com educação, mais de 1% da renda total do Império. No que dizia respeito à instrução primária e secundária, o Governo não dava um ceitel às províncias para ajudá-las a cumprir a obrigação constitucional de oferecer educação básica gratuita a toda população (Sucupira, *apud* Fávero, 1996: 66).

O ensino secundário em Goiás se iniciou com a criação do Liceu de Goiás em 1846 que, no entanto, " não atendia aos jovens do interior da Província.

Aqueles de maiores posses iam para Minas concluir seus estudos e os outros, grande maioria, ficaram como tinham nascido: analfabetos; quando muito aprendiam as primeiras letras" (Palacin, 1994:72). De acordo com Canesin & Loureiro (1994), a Escola Normal em Goiás foi criada pela Resolução n° 15, de 28 de julho de 1858, porém efetivou-se somente em 1882.⁴

Para Ribeiro (1993), o quadro político e econômico revelava um Regime Monárquico enfraquecido, já sob o domínio dos senhores de terras e escravos, buscando adequar-se à estrutura capitalista que ia sendo imposta pela dependência do capital internacional, em particular de origem inglesa e crescentemente norte-americano.

Iniciava-se o processo de urbanização da sociedade brasileira. A importação das idéias européias, o liberalismo e o cientificismo, o fim do tráfico de escravos germinaram o movimento pela República. Nesse contexto de mudanças culturais, a realidade educacional era duramente criticada pela deficiência, pelo pouco acesso da população à escolarização, pela omissão do governo central na organização da instrução primária e secundária (esta reduzida à preparação para o ensino superior) e pela péssima preparação e remuneração dos professores.

Na eminência de um Brasil República, tal situação era inconcebível aos olhos dos intelectuais e da crescente população urbana. A participação dos setores médios na vida pública por meio das atividades intelectuais, militares e mesmo religiosas criou condições de expressão de interesses mais amplos, como o da participação desses setores no aparelho de Estado, embora a grande maioria, constituída principalmente pela população rural, ficasse alijada do processo, uma vez que a participação possível através do voto era proibida aos analfabetos e praticamente 80% da população estavam nessa condição.

Goiás, no final do século XIX, encontrava-se em situação de estagnação e isolamento político, e o *"controle do Estado era exercido pelos proprietários de terras ou por letrados identificados com seus interesses"* (Canesin e Loureiro, 1994:20).

Não havia partidos políticos organizados, mas tendências políticas denominadas governistas ou oposicionistas, que, no dizer de Canesin e Loureiro (1994, 21), se definiam da seguinte forma: *"os governantes eram os que sempre*

⁴ Para maior aprofundamento da criação e função das Escolas Normais em Goiás, ver especialmente Canesin & Loureiro (1994).

apoiavam incondicionalmente o presidente da Província e os oposicionistas eram aqueles que apoiavam o presidente desde que seus interesses não fosse feridos”.

Aos poucos, alguns elementos de um projeto liberal começaram a ser incorporados ao discurso político goiano, especialmente através da família Bulhões, cujos filhos eram educados em outras Províncias e voltavam a Goiás para ocupar cargos na administração geral, fundando jornais, estruturando o Partido Liberal e “*expressando uma reação mais organizada dos grupos locais contra o oficialismo e a luta pela hegemonia política de uma oligarquia que persistiu até os primeiros tempos da República*” (Idem, p.20). O partido Conservador também se organizou, mas cabe destacar que essas disputas interpartidárias não expressavam divergências ideológicas, mas interesses familiares na disputa da hegemonia oligárquica.

Nesse sentido, a educação era defendida pelos Bulhões e Partido Liberal como exigência para o progresso da sociedade goiana, aos moldes do liberalismo nacional, embora na prática muito pouco se tenha feito. O discurso liberal se esvaziava com gestões conservadoras. Na expressão de Canesin e Loureiro (1994), constituiu-se em Goiás um liberalismo “caboclo”.

O discurso da obrigatoriedade e expansão do ensino, traduzido em um apelo compulsório para fazer as camadas subalternas se instruírem, não teve ressonância numa sociedade em que não era permitido ao escravo o acesso à escola e onde os trabalhadores “livres” eram presos às atividades rurais, que não exigiam instrução. Esta, portanto, era uma necessidade de uma pequena minoria que necessitava “ilustrar-se” a fim de ocupar os cargos administrativos e políticos. (p.35)

Sem apoio do Exército, criticada pela Igreja Católica e pelas elites econômica e intelectual, pateticamente, como bem disse o Conde d’Eu, em 1889, “*nesse caso a Monarquia acabou*”.

Proclamada a República, colocou-se a possibilidade de uma maior participação popular no controle da vida política do país. Para que se consolidassem a República e a democracia, era imperioso que o analfabetismo fosse combatido, dado que para os liberais a educação é condição para o progresso da sociedade.

No âmbito político-administrativo, adotou-se o modelo federalista norte-americano, descentralizando administrativamente a República, promovendo uma série de reformas que se estenderam até o campo educacional, e criando o Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos, tendo Benjamin Constant à sua frente, sob forte influência positivista. Em 1890, é decretada a Reforma Benjamin

Constant, cujos princípios norteadores eram: liberdade e laicidade do ensino e gratuidade da escola primária. Logo, o Ministério era dissolvido e as reformas esquecidas.

...o encargo da instrução pública primária se mantém como tarefa de Estados e Municípios, o ensino secundário ficou a cargo dos Estados, mas poderia também ser mantido pela União e pela iniciativa privada. (...) De qualquer modo, não se pode dizer que a Constituinte de 1891 haja ignorado a educação escolar. Mas a se deduzir do seu conjunto pode-se afirmar que a tônica individualística, associada a uma forte defesa do federalismo e da autonomia dos Estados, fez com que a educação compartilhasse, junto com outros temas de direitos sociais, os efeitos de um liberalismo excludente e pouco democrático (Cury, 1996:78-80).

Pode-se ainda afirmar que a Constituição de 1891 foi bastante tímida em relação à educação, não correspondendo aos ideais do espírito republicano e tampouco às discussões acerca da política educacional da época. Conseqüentemente, a questão do financiamento público para a educação permaneceu, mais uma vez, postergada. Enfim, um silêncio que reafirmou o descompromisso do Ato Adicional de 1834 para com a educação pública nas províncias.

A Constituição do Império estabelecia eleições indiretas e a renda como base eleitoral, mas não colocava nenhuma restrição à instrução. A primeira Constituição Republicana eliminou a seleção pela renda, mas introduziu a seleção pela instrução, incorporando a Lei Saraiva que restringia o voto ao analfabeto.

Após 1914, a estrutura oligárquica coronelista⁵, base de sustentação da Primeira República, entrou em declínio e aos poucos foi perdendo sua hegemonia, sem conseguir responder às demandas da vida nas cidades que cresciam em ritmo acelerado. Paulatinamente, foi decrescendo o controle dos "currais eleitorais". Os comerciantes, empresários, industriais, exportadores, a intelectualidade e a crescente massa de trabalhadores urbanos no efervescente nacionalismo e patriotismo do pós-guerra passaram a exigir maior participação na vida sócio-política, universalização do ensino elementar e ampliação das oportunidades educacionais. Adquirem forças as idéias da educação redentora de todos os males da sociedade e a do analfabeto como incapaz, donde se conclui

⁵ Governo de poucos, controlado por uma elite e interesses de fazendeiros de café, grandes criadores de gado e latifundiários. Para um estudo específico da política coronelista em Goiás, consultar Campos (1983).

pela necessidade de combater o analfabetismo não só para produzir eleitores como também para desenvolver o país.

Surtem as Ligas⁶ com o objetivo de combater o analfabetismo, as fraudes eleitorais e aumentar o contingente de eleitores. Embora comprometidas com a construção da hegemonia da facção industrial urbana, essas Ligas ganharam a simpatia das camadas populares pelo seu caráter anti-oligárquico e nacionalista.

Em certo sentido as ligas desempenharam certo papel modernizador à medida que insistiram na alfabetização como instrumento político (no sentido de aumentar o contingente eleitoral, já que era proibido o voto de analfabeto). Em boa parte do país as ligas, principalmente a Liga Nacionalista do Brasil, que tinha sede em São Paulo, entendiam que o analfabetismo contribuía para perpetuação das oligarquias no governo e, portanto, a alfabetização deveria servir às transformações político-eleitorais. Expressou-se, assim, certo desejo de parcela da nascente burguesia urbana em afrontar a política das oligarquias. (Ghiraldelli, 1994: 18)

Certamente, nas três primeiras décadas do Brasil República, a maioria da população constituída por trabalhadores do campo e da indústria continuou à margem da efetiva participação social, relegada à sua condição de ignorante, reprimida ou cooptada na sua premente necessidade de escolarização - em 1920 cerca de 75% da população brasileira era de analfabetos, conforme tabela abaixo:

TABELA 2
ANALFABETISMO NO BRASIL, 1890 - 1920

Especificação	1890	1900	1920
Total	14.333.915	17.388.434	30.635.605
Sabem ler e escrever	2.120.559	4.448.681	7.493.357
Não sabem ler e escrever	12.213.356	12.939.753	23.142.248
% de analfabetos	85	75	75

Fonte: Ribeiro (1993)

Os anos 20 ensejam, no Brasil, no contexto do pós-Primeira Guerra, um período de intensos debates político-ideológicos propiciados pela crescente industrialização e urbanização da sociedade brasileira. Diversas forças sociais buscavam combater a oligarquia cafeeira: oligarquias alijadas dos favorecimentos

⁶ Movimento originado no meio intelectual e empresarial brasileiro com base no nacionalismo, civismo e patriotismo, objetivando campanhas de erradicação do analfabetismo como instrumento de combate às oligarquias. Cf. Ghiraldelli (1990)

do governo ou burguesia industrial que não tolerava mais a política protecionista do governo à cafeicultura e queria subsídios para a industrialização, que possibilitaria colocar o país no cenário do capitalismo mundial; operariado que, com certo nível de organização, desejava o desenvolvimento industrial para a expansão do mercado de trabalho, de melhores empregos e salários e condições mais dignas de vida, bem como a construção de infra-estrutura que desse autonomia política e econômica à nação tornando-a independente do capital internacional; militares e intelectuais liberais que desejavam ver o país num outro patamar de desenvolvimento mais compatível com os ideais republicanos. Essas forças tinham diferentes objetivos e visões do processo de desenvolvimento da sociedade brasileira, mas mantinham algo em comum: o desejo de mudanças, que se vislumbrava com o alijamento da oligarquia cafeeira do poder.

No campo educacional, os anos 20 foram marcados por movimentos de "otimismo pedagógico e "entusiasmo pela educação", criação da Associação Brasileira de Educadores (ABE), em 1924, fortalecimento do "escolanovismo" e diversas reformas estaduais que pouco alteraram o grave quadro da educação popular que continuava excluindo a maioria dos trabalhadores.⁷

Na Revisão Constitucional de 1926, o deputado Afrânio Peixoto defendeu que as atribuições da União e Estados quanto à educação fossem delimitadas. Propôs a vinculação orçamentária constitucional, tomando como exemplo o Estado da Bahia, cuja Constituição obrigava os municípios a aplicarem a sexta parte de suas rendas no ensino. Propôs ainda que o financiamento da educação pública se desse em regime de mútua colaboração entre União, Estados e Municípios, a partir de um fundo escolar formado pelo patrimônio de terras públicas e outros impostos e verbas. Essa proposta de Emenda Constitucional foi rejeitada, e o debate sobre o financiamento da educação pública e sua vinculação seria retomado na Constituinte de 1934.

Na verdade, a primeira medida do período republicano que visou a maiores recursos para a educação limitou-se à instituição da taxa de educação e saúde para constituir o Fundo Especial para Educação e Saúde, por meio do Decreto 21.335, de 29 de abril de 1932, conforme Melchior (1981):

⁷ Para um maior aprofundamento dos conflitos pedagógicos e a organização escolar do período em estudo, ver Ghiraldelli (1994); Curry (1996) Buffa (1997).

Foi instituída a taxa de duzentos réis (\$ 200) fixa, sobre quaisquer documentos sujeitos a selo federal, estadual ou municipal inclusive correspondência postal. A divisão da receita arrecadada pela taxa seria de 2/3 para a Saúde (Saneamento e Profilaxia Rural) e de 1/3 para o ensino. Esta taxa perdurou até 1965, quando desapareceu por ocasião da Reforma tributária. (Melchior, 1981: 39)

Para a aplicação efetiva da reforma elaborada por Rocha Vaz e oficializada pelo decreto de janeiro de 1925, o Congresso não consignou dotação orçamentária. Sobre isso Paiva (1983) assinala que:

A negação de recursos para a instrução testemunha o fato de que o Congresso, conservador, não a tomava como área prioritária. A facilidade com que, num período de grande efervescência política, a interpretação constitucional podia ser modificada e incluída em Lei mostrava que a não intervenção da União no sentido de difundir o ensino provinha de motivos outros que não o restrito "legalismo": na luta em favor da educação popular está presente a luta política entre os grupos dominantes. O fato da reforma de 25 ter limitado o auxílio às escolas rurais, por outro lado, pode suscitar especulações. Seria um meio de ameaçar as oligarquias, promovendo o crescimento dos contingentes eleitorais no campo? Seria uma primeira tentativa de conter a migração rural-urbana "em suas fontes", como será defendido mais tarde? Seria um meio de multiplicar o poder eleitoral em face do crescimento dos sistemas educativos das cidades, já que a aplicação dos recursos se faria através de convênios com os governos estaduais? Qualquer que fosse a motivação, a negativa do Congresso sugeria que - em quaisquer circunstâncias - a ampliação das ofertas de educação popular era vista como uma ameaça potencial ao equilíbrio eleitoral e também que as áreas decisivas na luta política, já em 1925, não incluíam a da educação como muito importante. Esta tornava-se, cada vez mais, uma área "técnica" onde a qualidade do ensino passava a ser mais importante que a sua difusão. (Paiva, 1983:102)

As primeiras décadas do século XX encontraram Goiás como Estado isolado, pouco povoado, eminentemente rural e com uma economia restrita à subsistência. Esse quadro começa a se alterar com a chegada da estrada de ferro interligando o Estado à região sudeste do país e com a abertura das primeiras estradas. Na década de 1920, a criação de gado e a produção de arroz floresceram sob domínio do latifúndio, em que viviam os coronéis e seus dependentes: "*sitiantes, vaqueiros, meeiros, camaradas, jagunços etc., num sistema patriarcal herdado do período colonial*" (Palacin, 1994: 95).

Politicamente, o poder constituído era enfraquecido pela ação bloqueadora e dominadora dos coronéis, aliada à pobreza econômica e à carência de funcionários. O governo se restringia a manter a ordem pública e a administrar a

justiça, embora aos poucos fosse se “desenvolvendo em Goiás a consciência de que era obrigação do governo cooperar com o ensino” (Idem, p.97). Palacin diz que:

No triênio 1928 - 1930 Goiás dedicou ao ensino 14,7% da renda estadual que o colocava em 7º lugar entre todos os estados; mas que significava esse esforço para as necessidades do ensino? Não chegava a 15% da população em idade escolar o número dos que recebiam qualquer tipo de instrução nestes anos. Mesmo que o estado dedicasse sua receita integralmente à educação, não atingiria senão a metade dos educandos. Mas nem o governo nem o povo sentiam ainda a educação como uma obrigação imprescindível. (Palacin,1994:97-98)

O paulatino afastamento da oligarquia cafeeira do cenário político possibilitou o avanço de três grandes projetos para a sociedade brasileira: o da Aliança Nacional Libertadora (ANL), composta pelo proletariado e camadas médias, de cunho anti-imperialista e anti-fascista, que vislumbrava um governo democrático - popular com tendências socializantes; do lado oposto, o dos integralistas, adeptos de um Estado totalitário nos moldes do nazi-fascismo; e no meio dos opostos, o dos liberais e governo, que desejava transformações "dentro da ordem".

Habilmente, Getúlio Vargas articulou a "Revolução" de 1930 sob o nascente ideário do "nacional desenvolvimentismo", tendo como base a necessidade de uma urgente reforma das instituições políticas, objetivando a formação de um Estado com uma estrutura burocrática mais racional e moderna. Na concepção de um de seus fundadores,

a revolução política de que (...) continua necessitando o país, e para a qual há cada vez condições favorecedoras e até determinantes, era e é uma revolução orientada para o desenvolvimento econômico-social. Trata-se de liquidar o poder político dos remanescentes da oligarquia rural, de acabar com a política de clientela e de estabelecer uma política ideológica que ajuste a organização, o funcionamento e a orientação do Estado aos imperativos do desenvolvimento e às novas forças econômico-sociais do país. (Jaguaribe. *Apud* Toledo,1999: 93)

O governo de Vargas foi marcado por iniciativas que ora contemplavam os segmentos reacionários, ora os progressistas que gravitavam em torno de seu governo. No que diz respeito aos trabalhadores, sua política de cooptação e repressão, expressada na criação de Leis trabalhistas, controle das organizações sindicais e partido político, inaugurou o populismo-trabalhismo getuliano que, como expressão política, Chauí (1994) caracteriza como:

um poder que procura realizar-se sem as mediações políticas, isto é, um poder que procura afastar e que opera ativamente para afastar as instituições políticas (sic), tanto os partidos políticos, como formas políticas de organização da sociedade civil, quanto a própria estrutura de organização do Estado, sob a forma mediada dos três poderes republicanos. Pretende operar numa relação direta entre governante e governados. (Chauí, 1994:19)

Um poder pensado e realizado sob a forma da tutela e do favor, já que não havia mediação política ou mediações sociais para que ele se exercesse, e onde a tutela se manifestava numa forma canônica de relação entre o governante e o governado, em favores e clientelismo. Conclui a autora: *“o poder populista é, portanto, de tipo autocrático. Evidentemente, a força do governante para ser um autocrata dependerá de inúmeras condições, mas o exercício do poder e a forma do governo serão de tipo autocrata.”* (Chauí, 1994: 21)

Em Goiás, o povoamento se deu de forma heterogênea, concentrando-se na região sul do Estado, dada a proximidade com os Estados de Minas Gerais e São Paulo e a interligação através da ferrovia.

Neste sentido, Chaul (1997) aponta que:

Com a penetração da estrada de ferro, a economia goiana experimenta um ascensional desenvolvimento, uma vez que Goiás se inseria cada vez mais na economia de mercado, por intermédio do aceleração do processo de compra e venda de mercadorias. Enquanto novos produtos podiam penetrar no mercado goiano, outros saíam para o nacional, gerando o desenvolvimento do mercado interno e um processo de acumulação que traria a imagem do progresso do Estado, possibilitando o vislumbre da pretendida modernidade. (Chaul,1997:158)

Assim sendo, a região sul do Estado se destacava pelo crescimento demográfico e econômico, tornando-se exemplo, para a época, de progresso e modernidade, possibilitando a emergência de uma oposição política que se sentia, até então, alijada do centro de decisões políticas do Estado dominado pela oligarquia dos Caiado.⁸

Havia, portanto, um impasse entre as forças políticas regionais, que, no dizer de Chaul (1997), configurava

Uma oposição clara e irreversível entre os grupos dominantes do sul e do sudoeste do Estado e os grupos regionais dominantes. Os primeiros

⁸ O poder dos Caiado se manteve ao longo da Primeira República pela monopolização do processo eleitoral e uso freqüente da violência como forma de eliminar e/ou afastar concorrentes. A fraude eleitoral era largamente utilizada por este grupo. Cf. Chaul (1997: 162)

queriam que o Estado desenvolvesse mecanismos que formatassem a mercantilização dos produtos goianos; os segundos, encastelados no poder, não tinham interesse e nem capacidade política para adequar o Estado às transformações sóciopolíticas e econômicas que se faziam sentir na país.

Um líder emergia no conturbado cenário do final dos anos 20: Pedro Ludovico Teixeira, médico, intelectual e político de bases estabelecidas no sudoeste do Estado, um adequado representante das aspirações de progresso dos grupos do sul e sudoeste de Goiás. Pedro Ludovico, o Dr. Pedro, fazia uma forte e constante oposição aos Caiados e passaria a ser interventor do Estado após a Revolução de 30. (Chaul, 1997: 164)

O autor entende que os grupos que ascenderam ao poder em 1930, liderados por Pedro Ludovico, buscaram uma ligação mais intensa do Estado com o desenvolvimento capitalista da época, materializado na construção da nova capital, em novos meios de comunicações e transportes e maior inserção do Estado no mercado nacional. Todos *“afinados com a política varguista e dispostos a promover o desenvolvimento capitalista da região. A esse processo denominavam modernização”* (Chaul, 1997: 177-178).

O investimento no desenvolvimento goiano passa a ser prioridade e dentre os problemas a serem enfrentados estavam a saúde, a educação e os transportes, muito embora os recursos fossem canalizados para a construção da nova capital, Goiânia, que ocupou o cenário político de 1932 a 1942. Palacin (1994) aponta:

Em 1942, com efeito, Goiânia, “chave do desenvolvimento geral de todo o Estado”, era uma cidade perfeitamente estabelecida, e o orçamento estadual subia já a 26000 contos (mais de cinco vezes o aumento de 1930), mas o desenvolvimento do estado estava longe de ser satisfatório. Para tomar um único índice: o censo de 1940 constatou que, entre 563.262 pessoas de mais de 10 anos, só 148.937 sabiam ler e escrever, 32% dos homens e 20% das mulheres, um homem entre três e uma mulher entre cinco. (Palacin, 1994:108)

Essa situação de incipiente atendimento escolar em Goiás se circunscreve nos limites do liberalismo “caboclo”, que pode ser melhor visualizado se se analisar o lugar que ocupou a educação nas despesas públicas, conforme quadro a seguir.

TABELA 3 - DESPESAS PÚBLICAS EM GOIÁS - 1894-1920

Anos	Polícia (%)	Justiça (%)	Arrecadação ⁹ (%)	Educação (%)	Obras Públicas (%)
1894	30,98	17,09	10,83	12,72	4,08
1897	35,13	18,77	13,43	2,46	4,18
1898	33,94	18,02	13,48	4,24	3,96
1899	26,34	18,34	14,47	5,99	9,89
1900	25,80	16,30	15,03	8,96	7,78
1901	25,59	16,04	14,98	8,84	8,66
1902	29,03	16,03	17,55	9,49	3,58
1903	23,91	14,96	18,25	11,19	4,78
1904	29,09	15,24	17,08	12,04	4,70
1906	28,34	15,69	16,63	16,58	4,36
1907	27,89	15,03	16,37	13,02	4,29
1908	27,36	16,00	16,14	13,88	4,21
1909	26,95	17,19	15,90	13,98	3,11
1910	25,58	16,03	17,97	13,30	7,92
1911	20,50	12,10	13,37	8,12	3,65
1912	24,78	13,24	16,16	9,62	3,54
1913	26,58	12,51	16,89	9,88	3,79
1914	24,57	13,17	24,95	8,53	3,07
1915	29,78	13,07	20,55	8,09	3,49
1916	28,07	12,89	21,35	7,92	3,29
1917	27,20	12,34	20,69	7,56	3,32
1918	28,48	12,52	16,71	7,94	6,68
1919	29,27	11,41	13,81	10,33	8,28
1920	33,94	12,96	12,18	11,09	7,24
1921	31,13	12,63	13,28	11,38	6,64
1922	29,13	12,26	11,66	12,30	10,32
1923	28,26	12,04	11,31	12,80	10,25
1924	28,31	11,58	10,85	13,18	9,83
1925	28,49	11,15	11,63	14,06	7,24
1926	26,47	10,34	15,09	12,90	9,20
1927	24,08	9,69	15,27	11,85	11,96
1928	25,94	11,96	7,34	12,79	12,88
1929	22,46	11,29	13,89	13,17	11,15
1930	19,72	11,15	11,86	17,44	13,42
Média	26,80	13,40	14,70	10,61	6,52

Fonte: Campos (1983)

Depreende-se do período analisado (da Colônia aos primeiros anos da década de 1930) que a educação brasileira, a despeito da retórica liberal da Primeira República, consagrou-se na tendência elitista e positivista, relegando as camadas populares ao analfabetismo.

Os poucos recursos investidos na educação e os incipientes mecanismos legais criados para prover o fundo público para a área demonstram o descaso para com a educação nacional e as contradições próprias da ideologia liberal que conduziu o país para a República.

⁹Órgão encarregado de recolher os tributos.

No âmbito da educação, a década de 1930 foi marcada por acontecimentos que revelaram também os avanços e retrocessos verificados no campo político-econômico.

2. Avanços e limites na vinculação de receitas públicas para a manutenção e desenvolvimento do ensino

Em 1930, como parte das transformações do Estado implantadas pelo governo Vargas, foi criado o Ministério da Educação e Saúde sob a responsabilidade de Francisco de Campos que empreendeu algumas reformas, organizando o Ensino Superior, o Secundário e o Comercial, consolidando o caráter dualista e elitista do sistema educacional brasileiro. Às elites, o Ensino Superior e às classes trabalhadoras, o Ensino Profissional como destino.

Efetivamente foi somente após a Revolução de 1930 que começamos a enfrentar os problemas próprios de uma sociedade burguesa moderna, entre eles, o da instrução pública popular. Assim é que, ainda em 1930, após a vitória da Revolução, é criado o Ministério da Educação e Saúde. A educação começava a ser reconhecida, inclusive no plano institucional, como uma questão nacional. (Saviani, 1997:6)

Em 1931, realiza-se a IV Conferência Nacional de Educação, que constituiu um momento de explicitação de duas orientações acirradas: de um lado, conservadores, representados pelos educadores católicos em defesa do ensino privado e do ensino religioso obrigatório; de outro lado, educadores escolanovistas, em defesa da educação pública obrigatória, gratuita e leiga. Em 1932, começaram a ser discutidos no país certos problemas fundamentais de manutenção e desenvolvimento do sistema escolar que aos poucos consolidaram os instrumentos de vinculação de índices a impostos arrecadados. Nesse debate, os educadores progressistas lançaram o Manifesto dos Pioneiros em Defesa da Escola Pública e colocaram-se contra o ensino religioso nas escolas públicas e o favorecimento do ensino privado com verbas públicas.

A Igreja Católica, ameaçada por esse movimento, articulou-se para a defesa de seus interesses na Constituinte de 1934, organizando a Liga Eleitoral Católica (LEC). Na verdade, as conquistas do grupo conservador resumiram-se na introdução do ensino religioso facultativo nas escolas públicas.

Há que se considerar o avanço da Constituição de 1934, dedicando um capítulo para a educação, e dispendo acerca da responsabilidade da União na elaboração de um Plano Nacional de Educação: definiu, pela primeira vez, dotação orçamentária e gastos mínimos com a educação para a União, Estados e Municípios; instituiu o Ensino Primário obrigatório e gratuito; criou Conselhos Nacional e Estaduais de Educação. Tais medidas tiveram impacto sobre a organização escolar, ampliando o número de unidades escolares, de matrículas em todos os graus de ensino, de professores, embora permanecessem os altos índices de evasão, repetência e exclusão de considerável parcela da população.

Um dos aspectos mais significativos da Constituição Federal (CF) de 1934, no campo educacional, foi a obrigatoriedade a que ela submeteu o Estado de aplicar recursos públicos vinculados a índices orçamentários. O seu artigo 156 determinava que a União e os municípios deveriam aplicar anualmente nunca menos de 10%, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Em fins de 1937, sob o argumento da existência de um "plano comunista" de tomada do poder, Vargas desfeca o Golpe, fechando o Congresso Nacional, outorgando uma nova Constituição de inspiração fascista e implantando a ditadura do Estado Novo. A partir de então, o Estado se incumbiria de "organizar" e controlar a participação das classes sociais no processo de desenvolvimento da nação.

A Constituição de 1937 desvinculou os percentuais sobre receitas públicas, significando retrocesso para a organização do sistema escolar, na mesma medida em que o Estado se desobrigou da responsabilidade com a educação pública e gratuita, passando o papel suplementar à família, quando se fizesse necessário.

Não foram poucos os trabalhos(...) que demonstravam o crescimento da defasagem entre a demanda do ensino básico e o público escolarizado. Propunham-se nesses estudos sistemáticas de aplicação crescente de

verbas da União para suprir deficiências de Estados e Municípios naquele nível de ensino. Não obstante, a aplicação de verba federal no ensino elementar foi quase sempre irrisória, tanto no período de vigência legal da Carta de 1934, como no período do Estado Novo, com alguma exceção em áreas de colonização estrangeira problemática. (Rocha, 1996: 132)

Segundo o autor, na área da educação básica não se deu a tão alegada política reivindicada pelo Estado Novo de agregação de direitos sociais à cidadania, em substituição aos direitos políticos liberais expurgados. E acrescenta:

No que se trata dos índices orçamentários de aplicação de recursos públicos em educação, a vitória dos renovadores teve maior consistência. É verdade que a Constituição de 1937 suspendeu os índices orçamentários, mas o princípio constitucional aprovado em 1934 foi suficientemente forte para voltar a vigorar na própria política educacional estadonovista, pelo menos para os Estados e Municípios (Rocha, 1996: 133).

De acordo com Paiva (1983), durante o Estado Novo houve uma significativa expansão das redes estaduais e municipais de educação. No início desse período, registrava-se a existência de 30.000 escolas no país com cerca de 2.500.000 matrículas; ao final, 40.000 escolas e 3.500.000 matrículas. Apesar desse crescimento, a autora registra:

(...) a aplicação de recursos, tanto quanto a amplitude das redes de ensino, continuava a ser muito desigual no conjunto do país. Em 1941, o INEP informava que somente Santa Catarina e Rio de Janeiro aplicavam mais de 15% de sua renda total com o ensino primário; dos Estados restantes, 8 deles aplicavam entre 10 e 15% e a maioria (10 Estados e Distrito Federal) empregavam menos de 10%. (...) Em todo o período, a subvenção federal se fez sentir apenas nos Estados onde se fazia necessário substituir as escolas "estrangeiras" por escolas nacionais e através das Escolas Regimentais, pois a regulamentação do Fundo Nacional do Ensino Primário, indispensável para que ele pudesse entrar em funcionamento, só foi decretada poucos meses antes da queda de Vargas. (Paiva, 1983:133-141)

Canesin e Loureiro (1994) assinalam que, no Estado de Goiás, no período compreendido entre 1930 /1937, os investimentos em educação foram significativos, em média 18% ao ano, e o combate ao analfabetismo era imperioso - 80% da população era constituída de analfabetos. Apesar disso, as autoras registram que

a partir de 1938, a análise das despesas orçamentárias mostrou a redução dos recursos destinados à educação e um aumento das despesas do governo no sentido de maior controle do estado e da construção da nova capital. (Canesin e Loureiro, 1994:75)

Em Goiás, conforme estudos de Nepomuceno (1994), os governos estaduais pós-1930 compreenderam a importância estratégica de uma política educacional voltada para a intensificação da integração à economia de mercado: *“Tratava-se, então, não apenas de continuar reproduzindo os quadros políticos, administrativos e burocráticos do Estado, mas também e necessariamente de formar a mão-de-obra adequada à agricultura”*. (Nepomuceno, 1994:140)

O governo de Goiás revitalizou o ensino superior, remodelou o Liceu, subsidiou a ampliação privada do secundário, ampliou a rede de ensino normal e reformulou o processo de ensino-aprendizagem à luz dos pressupostos e idéias escolanovistas. Ressalte-se porém que

Não se tratava, conforme proclamou-se, de ensinar a ler, escrever, contar, mas de forjar o ideal de homem prático (naturalmente adequado aos trabalhadores) através de uma completa e sistemática obra de educação, de instrução e propaganda, destinada a formar a mentalidade agrícola indispensável ao progresso material que o país (e o Estado de Goiás) vinha aspirando. (Nepomuceno, 1994:142)

A despeito das iniciativas de ampliação das oportunidades educacionais, cabe ressaltar que, em 1920, o Estado de Goiás tinha uma taxa de alfabetizados de 15,34%; já em 1940, o número de alfabetizados era de 18,94% da população total. *“Uma diferença de apenas 3,6% é pouco representativo para justificar o alarde do discurso”*. (Nepomuceno, 1994:114)

A expansão do setor agrícola fortaleceu a participação de Goiás no mercado e, paulatinamente, o conjunto das políticas implementadas garantiram sua integração e permanência no mercado nacional como Estado consumidor de manufaturados e fornecedor de produtos agropecuários baratos, necessários à sobrevivência e permanência do Centro-Sul como área dinâmica e hegemônica do capitalismo brasileiro.

O clima democrático do Pós-Guerra na Europa e Estados Unidos e os projetos políticos de Vargas colaboraram para que ele se aproximasse cada vez mais das camadas populares e provocasse a rearticulação das facções das classes dominantes brasileiras que o depuseram em outubro de 1945.

No período de 1942 a 46, o setor educacional foi marcado pela Reforma Capanema: uma série de leis orgânicas do ensino foram promulgadas na tentativa de organização de um sistema nacional de educação como instrumento de

democratização da educação pela universalização da escolaridade básica. Uma destas iniciativas foi a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP), aprovado em 1942, retornando a obrigatoriedade dos índices orçamentários para a educação que se havia perdido em 1937.

O FNEP estabelece que a renda será "proveniente dos tributos federais que para esse fim vierem a ser criados" (Art.2º). Portanto, ele não cria, de imediato, a contribuição da União. Propõe, no artigo 4º, que o Ministério da Educação fica autorizado a estabelecer com os Estados, Territórios e Distrito Federal, o Convênio Nacional de Ensino Primário. Este último acordo, estabelecido no ano seguinte, firmará o compromisso, com aquelas unidades, de que fique determinado, nos seus orçamentos, o índice de 15% em educação, no mínimo, para o ano de 1944, sendo este índice acrescido nos anos seguintes de 1% até o total de 20%. Em troca, a União compromete-se a cooperar financeiramente, com fim ao desenvolvimento do ensino primário, nos limites dos recursos do Fundo. O Convênio propõe ainda que as unidades federadas estabeleçam convênios com os seus municípios, nos mesmos termos, iniciando com o índice orçamentário em 11% até o limite de 15%. (Rocha, 1996:133).

O Ministro Capanema propôs também um convênio nacional de concessão de auxílio financeiro para o desenvolvimento do ensino primário entre a União e as unidades federadas e os Estados deveriam fazer o mesmo com seus Municípios. Para o provimento de recursos para esse fim, o Governo Federal criou um adicional de 5% sobre as taxas do imposto de consumo que incidia sobre bebidas. Embora o Convênio tenha sido celebrado em 1942, sua regulamentação somente se deu em 1945.

A falta de pressa com a qual o governo procedeu a esta ajuda demonstra que, apesar de sua intenção de utilizar a educação como veículo de difusão ideológica, a ação pedagógica através do sistema formal de ensino não era vista pelo governo central como um instrumento de ação política muito importante; na verdade, apesar da orientação populista do Estado Novo, a ação política seguiu os caminhos tradicionais das composições entre os grupos dominantes nos centros decisórios, sem incorporar maiores parcelas da população a este processo. Na concretização das medidas educativas, mais que a intenção inicial, influíram possivelmente uma nova estratégia política ligada a ampliação das bases eleitorais já no período de redemocratização e os estudos e opiniões técnicas do INEP, associados ao prestígio pessoal de Lourenço Filho (Paiva, 1983:140-141).

A Constituição de 1946, promulgada pelo Governo Dutra, retomou para o campo educacional discussões defendidas historicamente no Manifesto de 1932 e apontou para a União a competência de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. No que diz respeito ao financiamento da educação, duas

propostas foram debatidas: a da criação de um imposto específico para a educação e a que previa o retorno da vinculação de recursos.

A sugestão de um imposto específico para a educação, que incidisse sobre toda a sociedade, aparece nas contribuições do Prof. Sud Menucci apresentadas pelo deputado José Augusto (UDN-RN). Menucci coloca-se contra a fórmula que preconizava a educação "como dever do Estado", pois entendia que esta era dever de toda a sociedade.

(...) Sobre a vinculação de recursos, seus adversários argumentavam que não se deveria propor uma vinculação "que não seria respeitada", ou que "ao seu não cumprimento não corresponderia nenhuma sanção".

As diferentes propostas do "quantum" são arbitrárias, não se sustentam em análise das necessidades da educação nacional, nem na distribuição desse montante entre os diferentes níveis de ensino.

(...) Um parâmetro norteador do "quantum" a ser vinculado para cada esfera era a possibilidade efetiva de seu cumprimento. É por isso que a vinculação da União, inicialmente fixada em 20%, é reduzida, na própria comissão da Constituição, para 10%. Fica clara a preocupação de se fixar valores que significassem a explicitação da importância presumível da educação (Oliveira, 1996:182-183).

Enfim, após intensos debates, aprovou-se a vinculação de recursos públicos a serem aplicados na educação, com certa variação nas aplicações de percentuais, e exigindo maior dispêndio por parte dos Municípios, conforme o disposto no artigo 169 da C.F. de 1946: "*Anualmente, a União aplicará nunca menos de 10%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino*".

Em 1948, Clemente Mariani, após "acordos" entre escolanovistas e católicos, envia ao Congresso Nacional o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e, após longos anos de embates político-ideológicos, o deputado Carlos Lacerda apresenta um substitutivo que favorecia o sistema escolar privado com recursos públicos. A discussão em torno da LDBEN prolonga-se até 1961. Quando promulgada, era outra a realidade nacional - um país já industrializado e, portanto, com outras necessidades educacionais.

De acordo com Vieira (1987), nesse ínterim, o Governo Dutra é substituído por Getúlio Vargas, constitucionalmente eleito em 1950, apregoando uma política de conciliação de classes e cooptação das massas com promessas de harmonia nas relações entre capital e trabalho.

Sabidamente, Getúlio construiu sua ação política baseada na conciliação das diferentes forças que estavam na luta pelo poder, sem descuidar da manutenção da ordem social vigente. O governo getulista foi alimentado pelos

freqüentes discursos dirigidos às massas populares, dificultando-lhes a consciência e organização como classe social.

A partir de 1953, as forças conservadoras lideradas por Carlos Lacerda tramam contra Getúlio utilizando o argumento de que ele preparava uma nova ditadura. O descontentamento e as rivalidades nas forças armadas, os baixos soldos, o "risco" do comunismo, a crescente capacidade de mobilização das massas populares, as greves e a crise econômica de 1953, a pressão do capitalismo internacional, especialmente o norte-americano, levaram Vargas a se aproximar cada vez mais das massas sindicais, conclamando-as à organização e à participação política. Em 1954, a crise se agudiza e alcança o seu auge em agosto, com o "crime da Toneleros". Getúlio cede à pressão dos influentes militares que pediam sua renúncia e às ácidas críticas da oposição civil: suicida-se em 24 de agosto.

O projeto da LDB arrastou-se no Congresso por todo o governo Vargas. A seletividade do sistema educacional permanecia com altos índices de analfabetismo, de reprovações e evasão, tanto no ensino primário quanto no secundário. Em 1955, as matrículas no Ensino Superior representavam 1,5% das matrículas no ensino elementar.

A baixa qualificação e remuneração dos professores e a necessidade premente de expansão da rede de ensino, embora fossem elementos constantes dos discursos getulistas, ao final de seu governo revelaram-se inócuos.

Sem transformar substancialmente a Educação no Brasil, e até mesmo mantendo determinados logros, parece ter restado ao governo Vargas o mérito de incrementar as despesas públicas globais com o ensino. Ainda que as despesas públicas gerais com o ensino tenham se concentrado particularmente no Ensino Superior e Médio, em detrimento do Ensino Primário, é necessário destacar tal fato significativo. Trata-se, no entanto, de mérito relativo, pois os gastos federais com educação caíram no governo getulista, assim como o processo de exclusão no ensino brasileiro sofreu mínima diminuição (Vieira, 1987:47).

A morte de Getúlio não significou o fim da política de aliança de classes e cooptação da classe trabalhadora no Brasil, mas explicitou as contradições do pacto de setores da classe dominante enfraquecido pelas hesitações da burguesia em alinhar-se ao capital internacional e pela incapacidade das massas de dirigir suas lutas nacionalistas. Mesmo assim, a "aliança" não se desfez, perdurando até às vésperas do golpe militar de 1964.

A pressão da União Democrática Nacional (UDN) durante o curto período de Café Filho na Presidência da República não conseguiu romper a aliança partidária entre o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que elegeu Juscelino Kubitschek e João Goulart para Presidente do Brasil e Vice, respectivamente.

A UDN e a Cruzada Brasileira Anti-comunista ainda tentaram seduzir as Forças Armadas para impedir a posse dos eleitos. Por força do legalismo do General Lott, a posse foi garantida em janeiro de 1956, com a promessa de fazer o Brasil "progredir 50 anos em 5", realizando a substituição de importações nos setores de bens de consumo duráveis com empréstimos externos e investimento maciço no setor público e indústria de base.

Essa política desenvolvimentista fortaleceu a dependência tecnológica e financeira do país em relação ao capital estrangeiro. O caráter concentracionista e internacionalizado da economia brasileira beneficiava a burguesia e as camadas médias, acentuando ainda mais as desigualdades sociais. Às classes trabalhadoras restavam os baixos salários .

Em 1958, dadas as intensas emissões de moeda para garantir os investimentos estatais e de crédito, a inflação ameaçou a "estabilidade", levando o Fundo Monetário Internacional (FMI) a pressionar para que se adotasse austeridade na condução da economia brasileira. O Presidente Juscelino Kubitschek rompe com o FMI e prossegue com a política desenvolvimentista, buscando novos credores. Na verdade, JK transferia para o seu sucessor a resolução de questões, como a inflação, o financiamento externo e o pagamento da dívida externa. No fim de seu governo, o que havia de ilusão no desenvolvimento já se dissolvera, resultando na eleição de Jânio Quadros, candidato da oposição.

No campo educacional, em decorrência do desenvolvimentismo, JK enfatizava o ensino técnico-profissional, colocando a educação à mercê do mercado de trabalho, injetando recursos no ensino industrial, condenando metade da população ao analfabetismo e reservando o ensino superior à elite. Jânio herdou de JK um sistema de ensino tão elitista e anti-democrático que 23% dos alunos que ingressavam no curso primário chegavam ao quarto ano, e somente 3,5% concluíam o último ano do curso médio.¹⁰

¹⁰ Cf. Ghiraldelli (1994:132)

Apesar do quadro desalentador que caracterizava a educação nacional - a morosidade na discussão/aprovação da LDB, a tentativa de Lacerda de atropelar o projeto Mariani em favor de um substitutivo de caráter privatista - a Campanha em Defesa da Escola Pública ganhou força e publicou, em 1959, o "Manifesto dos Educadores mais uma vez convocados". Entre 1960 e 1961, a Campanha foi bastante divulgada, especialmente pelos representantes da esquerda. Resguardadas as diferenças político-ideológicas entre os diversos grupos que dela participaram, o que havia de consenso era a aceitação de duas redes de ensino, pública e particular, desde que as verbas públicas servissem somente à rede pública.

Em relação à Lei 4.024/61, LDB, Título XII que trata "dos recursos para a educação", Artigos 96 a 99, SAVIANI (1997) comenta:

numa clara posição conciliatória, estabelece que os recursos públicos "serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino". E em seguida regula a concessão de bolsas bem como a cooperação financeira da União com Estados, Municípios e iniciativa privada sob a forma de subvenção, assistência técnica e financeira "para compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamento" (p.20).

As reações das lideranças atestam as concessões que ambos os lados fizeram para que a LDBEN fosse aprovada: Anísio Teixeira afirmou: "*Meia vitória, mas vitória*". Do lado oposto, Carlos Lacerda respondeu: "*Foi a lei a que pudemos chegar*" (Apud Saviani, 1997: 21).

Com relação ao financiamento da educação, houve um pequeno avanço, elevando o percentual da União, antes de 10%, para 12% de aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino **preferencialmente** público. Reforçou também o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo do Ensino Médio e criou o Fundo do Ensino Superior. A LDBEN possibilitou maior controle na aplicação dos 20% mínimos da receita de impostos, exigindo dos Estados planos de manutenção e desenvolvimento de ensino devidamente orçados.

Nesse contexto, a promulgação da LDB não só atendia às necessidades da educação popular, mas também favorecia os interesses da rede particular, influenciando diretamente na sua administração por intermédio do Conselho Federal e Conselhos Estaduais de Educação.

Essas medidas representavam muito pouco diante da enorme dívida social no campo da educação, dado que, apesar da significativa diminuição do analfabetismo nas décadas de 1930 a 50, adentrávamos a década de 1960 com 50% da população em idade escolar fora da escola.

Num clima de profundos embates político-ideológicos dos caminhos da sociedade brasileira, o Presidente Jânio Quadros soube se aproveitar da sua condição de oposição e, em 1960, foi eleito para a presidência com posse em janeiro de 1961. Após 7 meses de governo, renunciou, sob a alegação de que "forças terríveis" se levantavam contra ele.

O legado de Jânio para a educação resumiu-se na contenção da expansão do ensino superior, na proposta de criação de escolas técnicas profissionais e Campanhas de Alfabetização de Jovens e Adultos, como o Movimento de Educação de Base (MEB) ligado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), instituição nacional e deliberativa da Igreja Católica.

Como nas eleições de 1960 havia se consagrado um governo híbrido com Jânio pela UDN na presidência e Goulart como vice pela coligação PTB/PSD, as forças conservadoras voltaram à carga na tentativa de não permitir a posse constitucional de João Goulart. Brizola, então governador do Rio Grande do Sul, articulou a Campanha pela Legalidade que garantiu a posse de Jango em 1961, embora sob o regime parlamentarista. Em 1963, via plebiscito, retorna o presidencialismo.

Goulart herda um país com baixa capacidade de importação, elevada dívida externa e alta inflação, crises econômica e financeira típicas de país dependente cuja industrialização era baseada na substituição de importações e exploração de força de trabalho.

Diante do quadro, Goulart opta por um programa nacionalista e reformista, na tentativa de reforçar a participação do capital nacional e estatal, colocando o capital internacional em plano secundário.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social - 1963/65 apresentava as estratégias do novo governo: elevar as taxas de crescimento da economia, redução da inflação, renegociação da dívida externa, redução das tensões sociais e realização das Reformas de Base: Agrária, Educacional, Eleitoral e Tributária.

Nas questões educacionais, Goulart pautou-se pelas prioridades da expansão do ensino primário, do desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica, da formação e treinamento de pessoal técnico. Em março de 1962, sanciona a LDB e anuncia o Plano Nacional de Educação com investimentos da ordem de 500 milhões de cruzeiros para os anos de 1963 a 65 - propunha educação para toda a nação e não somente para a elite. Para tanto, era necessário abrir mais escolas e atacar o problema do analfabetismo por meio da Campanha Nacional de Alfabetização.

Embora não se possa negar o crescente investimento na educação no Governo Goulart (o mesmo se deu no âmbito dos Estados e Municípios), o quadro ainda se revelava caótico, dado o alto grau de exclusão das camadas populares do sistema educacional.

Os movimentos em torno da educação popular levados adiante pela União Nacional dos Estudantes (UNE), Movimento de Cultura Popular do Recife (MCP) e Movimento de Educação de Base (MEB), com projetos financiados pelo Governo Federal, encontraram espaços no quadro de mobilização popular favorecido pelo populismo de Goulart.

Em 1963, o Governo Goulart esgota sua capacidade de sustentação diante da crise econômica e financeira, dados o aumento do custo de vida, as dificuldades de renegociação da dívida externa e o agravamento da crise política com a resistência articulada das forças conservadoras no Congresso.

Esses fatos aproximam Goulart cada vez mais dos grupos de esquerda em busca de apoio. A crise dominava o Estado Populista, fruto das emergentes classes populares urbanas resultantes da industrialização e insatisfeitas com suas condições de vida e trabalho. O Estado populista revela-se ambíguo: por um lado, reconhece os anseios populares e reage sensivelmente às pressões; por outro, desenvolve uma "política de massa", procurando manipular e dirigir essas aspirações. Na verdade, a busca de apoio do governo junto aos trabalhadores, naquele momento, expressava o antagonismo posto pelo nacionalismo de reformas sociais e os interesses da burguesia nacional e internacional ameaçadas pela mobilização e ascensão popular. Às Forças Armadas, a ameaça de radicalização das forças de esquerda ensejava um comunismo moscovita que exigia tomada de posição.

O comício de 13 de março de 1964 e as medidas ali anunciadas atemorizaram as classes proprietárias e médias. Cresce a resistência da direita e a organização em torno da conspiração. Igreja Católica, Forças Armadas, alguns governadores, empresariado, classe média, Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES), Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), Escola Superior de Guerra (ESG)...e estava pronto o famigerado Golpe Militar de 1964. As possibilidades de resistência das forças nacionalistas e de esquerda eram mínimas. Goulart recusa as propostas de Brizola para reagir e procura abrigo no Uruguai. Na manhã de 1º de abril, o cargo de Presidente é declarado vago .

Era o fim do populismo no Brasil e o início de um longo período ditatorial que governaria a nação brasileira por 21 anos, impedindo a construção da democracia. Para os golpistas, era o fim da demagogia e a possibilidade de modernização do país. Na verdade, era o capital travestido de Ditadura Militar que consagrou o pacto entre a tecnocracia civil e militar, burguesia nacional e internacional, com o objetivo de garantir a acumulação e reprodução do capital. Para tanto, era necessário substituir a ideologia nacional-desenvolvimentista pelo "desenvolvimento com segurança", e isto se fez pela via da violenta repressão aos movimentos de resistência ao golpe, ceifando vidas, exilando, cassando, torturando, aniquilando as organizações populares, acentuando a concentração do capital, abrindo a economia ao capital internacional e aprofundando as desigualdades sociais.

Nesse período histórico, no tocante ao financiamento da educação, é importante destacar que, do início dos anos de 1940 a meados de 1960, foram criados diversos instrumentos de vinculação de recursos fundamentados em tributos específicos, no sentido de concretizar a vinculação disposta na Constituição Federal de 1934: o Decreto-lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942, que instituiu o Fundo Nacional de Ensino Primário, com base na taxação em 5% sobre o consumo de bebidas; a Lei nº 2.342, de 25 de novembro de 1954, que dispôs "sobre a cooperação financeira da União em favor do ensino de grau médio", criando o Fundo Nacional de Ensino Médio, com dotação orçamentária "nunca inferior a 0,1 (um décimo)" da cota destinada à educação e cultura; e, por fim, em 1961, a promulgação da LDB, que instituiu o Fundo Nacional do Ensino Superior, constituindo três Fundos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e aumentando os percentuais de investimento da União para 12%.

Assim, os mecanismos de vinculação e financiamento da educação desde os primórdios do Brasil Colônia, no que se refere à ampliação de oportunidades educacionais, construção e equipamento de escolas, pagamento de professores e custeio de sua administração, evidenciam a desresponsabilização do Poder Público com a escolarização de qualidade para a classe trabalhadora.

A exemplo disso, de 1834 a 1934 – período caracterizado pela responsabilização das Províncias, e após a Proclamação da República, dos Estados pelo ensino primário, secundário, normal, e a década de 1930 pela materialização da vinculação – o ensino público e gratuito evoluiu de forma mais lenta que a demanda. O governo central, com pequena parte de seus impostos cobrados principalmente da exportação do café, financiava o ensino superior. As Províncias e os Estados foram fundando escolas à medida que crescia a arrecadação dos impostos sobre consumo de mercadorias. Dessa forma se explica por que São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul constituíram uma rede estadual de escolas públicas maior do que a dos outros Estados, dada a sua inserção no estágio avançado de desenvolvimento em termos industriais e mercantis.

Mesmo no período de crescimento econômico, 1950 a 1970, a distribuição de renda e cultura ficou restrita a pequenos grupos da sociedade brasileira. A verdade é que explodiram as matrículas na educação básica e os recursos financeiros, mesmo no pós-1960, com a implantação do salário-educação, aumentaram em ritmo muito menor, em consequência da política educacional militar de financiamento, significando a simples manutenção de um sistema escolar que fabricava excluídos com escolarização totalmente inadequada aos padrões de industrialização do país e de consumo da população.

Goiás, especialmente nas décadas de 1940 a 1960, passava por profundas alterações na sua estrutura agrária, que se refletiam na expansão da economia e no crescimento populacional, intensificando os conflitos sociais no campo.

Canesin e Loureiro (1994) assinalam que, no período entre 1948 e 1955, a renda goiana cresceu 525,1%, sendo o setor agropecuário o principal responsável por este crescimento. A população goiana cresceu 47,08% no período 1940-1950 e 60,9% entre 1950-1960. As autoras, em relação à educação, apontam que:

Nesse período a urbanização esteve associada à expansão de oportunidade de acesso à escola e ao crescimento de matrículas com situação diferenciada de acordo com o nível de ensino. O grande impulso nesse processo de expansão deu-se no curso ginasial secundário. Isso pode ser observado não só pela criação de novas unidades escolares como também pelo aproveitamento mais intenso dos estabelecimentos existentes. (Canesin e Loureiro, 1994:103)

Vale ressaltar que o Estado de Goiás, nesse mesmo período, em sintonia com as diretrizes do Governo Federal, incrementou investimentos na sua infraestrutura que alavancaram o desenvolvimento capitalista na região, em especial nas áreas de transporte e geração de energia elétrica.

CAPÍTULO II

GOLPE MILITAR - REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL E EM GOIÁS

Para aprofundar as estreitas relações entre as políticas econômica e educacional gestadas no Brasil durante os anos do Regime Militar, este capítulo busca compreender a materialidade da estratégia de intervenção ampliada do Estado na economia brasileira e goiana assim como a configuração da política educacional que desvinculou os índices de investimentos do Poder Público (com exceção do municipal) em educação como parte desta materialidade.

Nesse sentido, será analisada a ruptura do modelo nacional-desenvolvimentista que se fez necessária para a implantação do capitalismo associado que elevou o Brasil de 49^o lugar a 8^a potência mundial em Produto Interno Bruto (PIB). Esse crescimento econômico se fez com pesados investimentos estatais na industrialização e com base na internacionalização da economia, revelando a prioridade dada à acumulação capitalista em detrimento das políticas sociais, em particular a educação das camadas populares.

1. Regime Militar - estratégia de intervenção do Estado na economia

A intervenção dos militares na política brasileira em 1964 põe fim à “democracia populista” em curso desde a década de 1930 e implementa um regime militar de caráter autoritário. Nesse período, o Poder Executivo foi enormemente fortalecido pelo fato de ter reduzido o controle da sociedade civil sobre a sociedade política.

Para Fernandes (1979), a organização do Estado brasileiro no pós-1964 se caracteriza como um:

Poder político ultraconcentrado ao nível estatal e vemos o aparecimento de uma espécie de Estado neo-absolutista. Não só porque possui meios absolutos de poder; mais ainda porque o poder é manipulado por um grupo reduzido de pessoas ou de pessoas, civis e militares, que ocupam posições estratégicas de mando, tomam decisões sem recorrer ao consentimento expresso de maioria ou que dependem do consentimento tácito de pequenos setores dominantes. Portanto, o governo possui uma quantidade ampla de poder "absoluto" e "arbitrário" que, em sentido específico, nem sempre é um poder excepcional ou de emergência. O poder central não é distribuído pelos três poderes. (Fernandes, 1979: 42-3; grifos no autor)

Ainda de acordo com o autor, o regime de governo implantado a partir de 1964 caracterizava-se por uma ditadura moderna e, entre outras coisas, vale destacar a unicidade do sujeito investido no comando, na medida em que este se apresentava como uma magistratura monocrática com poderes extraordinários, mas legais e limitados no tempo. Nesse sentido, o golpe de Estado materializou a articulação entre o conjunto das classes dominantes em nível nacional e internacional um amplo setor (de caráter civil) de intelectuais e tecnocratas.

O golpe militar de 1964 foi a saída encontrada pelas classes dominantes para a crise enfrentada no início dos anos 60, isto é, respondeu ao esgotamento do populismo que, segundo Ianni (1979), nos anos de 1961-1964, foi particularmente importante na relação entre o Estado e a economia do país. Durante os anos de crise, tornaram-se mais evidentes, ou manifestaram-se de forma mais clara, alguns problemas cruciais gerados com o modelo de desenvolvimento econômico dos governos da época do nacionalismo populista:

Reduziu-se o índice de investimentos, diminuiu a entrada de capital externo, caiu a taxa de lucro e agravou-se a inflação. Pode-se mesmo dizer que nesses anos a inflação transformou-se no problema central da economia do país; deixou de ser apenas uma técnica de "confisco salarial" (poupança monetária forçada) e passou a funcionar como inflação de custos. (Ianni, 1979: 192)

Nessa mesma linha de raciocínio, Germano (1993), referenciado em Hirsch (1977), assinala que o início dos anos de 1960 foi problemático para as elites brasileiras, pois o país enfrentava uma crise econômica e política de grandes proporções:

A "crise política" se manifesta quando os aparelhos de Estado não podem mais garantir nem a "seletividade específica de classe", necessária à estabilidade do processo político, nem a reprodução da dominação política da burguesia em sua estrutura institucional e com a composição do pessoal

político existente quando é preciso então reestruturá-los de modo significativo. (Hirsch, 1977: 107-8; *apud* Germano, 1993:49)

Com o fim da “etapa de substituição de importação”, abre-se o processo de crise do início dos anos 60, quando os governantes buscaram novos programas de desenvolvimento nacional. Ianni assinala como uma das dificuldades encontradas para a proposição do novo programa de desenvolvimento a opção política subjacente a qualquer política econômica governante e acrescenta:

O governo deveria optar, ainda que de modo implícito, por uma das duas estratégias políticas de desenvolvimento: favorecer a expansão do capitalismo nacional ou acelerar a internacionalização, como meio de promover os investimentos indispensáveis a uma nova expansão econômica. (Ianni, 1979: 192)

As dificuldades políticas e econômicas inerentes à formulação e execução de um novo programa de desenvolvimento suscitaram na sociedade civil o debate em torno das reformas de base que haviam ganhado grandes dimensões no governo João Goulart. Já não havia mais condições políticas e econômicas para a conciliação entre ideologia nacionalista e capitalismo nacional ou entre ideologia nacionalista e capitalismo associado, isto é, postura favorável à reelaboração das relações e estruturas de dependência.

A questão político-partidária manifestou-se numa acentuada radicalização entre os partidos de esquerda e direita, com os partidos políticos de centro perdendo espaço diante da polarização de posições.

Assim, na medida em que se agravou a crise interna do poder político vigente... cresceu a importância relativa das correntes políticas que preconizavam o alargamento da ação do Estado na economia. Nesse contexto foi que germinou o movimento político civil-militar que depôs o Presidente João Goulart a 1 de abril de 1964. (Ianni, 1979: 97)

O movimento de 1964 representou uma reação a esse quadro de crise e fundamentalmente à redefinição do papel do Estado e sua intervenção na economia, concorrendo decisivamente para o crescimento das forças produtivas no país, culminando com um perverso processo de desenvolvimento capitalista que combinou crescimento econômico com brutal concentração de renda. No dizer de Germano (1993),

Para Oliveira (1976), a intervenção das Forças Armadas assume um significado de contestação da própria dominação burguesa, na medida em que se mostrava incapaz de, nos limites do regime instituído em moldes liberais em 1946 —, preservar as relações fundamentais do sistema capitalista implantado no Brasil. Segundo Rouquié (1984), tratava-se de uma ruptura institucional que tinha por objetivo reconstruir sobre outras bases a organização estatal reforçando-a. Para Cavagnari (1987), a intenção principal dos militares é a construção da grande potência. Assim, os militares atribuem maior prioridade à construção da potência do que à construção da democracia. Isso permeou o ideário que justificou a intervenção de 1964 (Germano, 1993: 52-3).

Consumado o golpe de 31 de março de 1964, inicia-se o processo de institucionalização da ditadura com a ampliação do espaço de atuação do Executivo, que ganha autonomia e liberta-se do controle social e político, evidenciando o caráter autoritário do regime. Segundo Germano (1993), o Executivo “absorveu” o Legislativo e passou a exercer a parte ativa, relegando a um Congresso “decapitado” um papel passivo subordinado: aprovar ou rejeitar as iniciativas do Executivo nos prazos que o próprio Executivo estabelecia. O Ato institucional (AI-1) assegurava ao Presidente da República:

a) o poder de introduzir emendas na Constituição; b) a exclusividade para legislar no campo financeiro ou orçamentário; c) o poder de decretar Estado de Sítio (Germano, 1993: 57).

Enfraquecido o controle social e político da sociedade civil, os militares montaram um aparato legal por meio dos Atos Institucionais, objetivando criar os mecanismos necessários à institucionalização da ditadura e sua permanência no poder, revelando-se contrários aos objetivos fundadores do movimento de 1964, como: *“restaurar a legalidade, reforçar as instituições democráticas ameaçadas e restabelecer a composição federativa da nação, rompendo o poder excessivamente centralizado do governo federal e devolvendo poderes aos Estados”*. Prometiam ainda: *“eliminar o perigo da subversão e do comunismo, e punir os que, no governo, haviam enriquecido pela corrupção”*. (Germano, 1993:56)

O período de 1964-1967 é considerado pelos analistas políticos como um “momento de ajuste”, caracterizado pela significativa queda na inflação que atinge estabilidade no período denominado “milagre econômico” (1968-1973), quando os militares intensificam a regulação da vida econômica do Estado num nível de intervenção até então desconhecido, ao mesmo tempo que intensificam sua

ação repressiva sobre a sociedade civil que reagia à suspensão dos direitos individuais e coletivos.

A ação do Estado nesse período se caracteriza pelo seu papel decisivo na organização da produção, sendo ao mesmo tempo promotor e ator da industrialização:

De 1968 a 1975, o Produto Interno Bruto (PIB) teve um crescimento anual médio de 9%. Entre 1968 a 1974, a população passou de 86 para 105 milhões de habitantes. Mas o Produto Nacional Bruto (PNB) passou de 40 a 78 bilhões de dólares. A produção de energia aumentou de 38 para 72 bilhões de KWH. A produção de aço passou de 4,4 para 7,5 milhões de toneladas. As exportações cresceram de 1.855 para 12.500 milhões de dólares. A produção de automóveis, de 279.000 a 858.000 unidades.
(Comblin, 1978; *apud* Germano, 1993: 73)

A ampliação da interferência do Estado na esfera econômica não significou, em absoluto, que ele tenha organizado a produção de forma a contrariar os interesses privados capitalistas em seu conjunto. Pelo contrário, a ação do Estado no pós-1964, especialmente na fase do “milagre econômico”, serviu de suporte à acumulação, garantindo a existência social do capital, conforme assinala Germano(1993). Nesse sentido, o setor estatal representou um grande impulso para o desenvolvimento do modo de produção capitalista e, conseqüentemente, o fortalecimento do próprio capital privado. Nas circunstâncias brasileiras,

Só o Estado disporia de condições para concentrar com rapidez os imensos recursos requeridos pela construção da infra-estrutura da moderna produção industrial e para o financiamento do capital privado a longo prazo, com juros baixos ou mesmo negociata e outras vantagens decisivas.
(Gorender, 1981. *apud* Germano, 1993: 75)

Em linhas gerais, a intervenção do Estado na economia abrangeu também a regulação do preço da força de trabalho, investimento na indústria pesada, concessão de créditos, subsídios fiscais e favores a grupos empresariais que, no limite, redundaram em corrupção e negociatas, endividamento interno e externo. Tais benefícios a setores empresariais foram patrocinados, em primeiro lugar, pelo incremento dos recursos orçamentários notadamente de origem tributária; pela expansão dos recursos extra-orçamentários, por meio da criação de grandes fundos e de outros mecanismos de captação de poupanças como fundos sociais: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social — Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS —

PASEP); títulos da dívida pública, como Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), dentre outros mecanismos.

O alargamento da ação estatal decorreu, em parte, da militarização do poder, que conferiu elevado grau de autonomia de decisões ao Executivo, o que não significou primazia sobre a classe dominante. Vale dizer, o Estado, em determinadas conjunturas, entrou em atrito com setores do capital privado.

Assim, as instâncias de decisões foram privatizadas, ou seja, o estado foi "invadido" por grupos privados específicos — grandes empreiteiras, bancos, conglomerados industriais — que, num conluio com militares, tecnoburocratas e altos escalões governamentais transformaram o aparelho estatal numa máquina de corrupção e fraude, a serviço dos seus interesses. Neste caso, não se trata de estabelecer as condições gerais de produção e reprodução do capital social total, mas de favorecer, fraudulentamente, a reprodução de certos e determinados capitais. (Germano, 1993: 86)

A atuação do Estado militar na área da educação, dada a coerência com a ideologia da segurança nacional, revestiu-se de um anticomunismo de repressão a professores e estudantes por meio do controle político e ideológico do ensino, visando à eliminação da crítica social e política para obter a adesão da sociedade ao seu projeto de dominação por meio da expansão desordenada dos graus de ensino com as Reformas de Ensino Universitário e Educação Básica. (Saviani, 1988)

É importante assinalar que, apesar da constante valorização da educação escolar no discurso, a escassez de verbas para a educação pública apontava para a privatização do ensino em virtude de o Estado empregar o montante de recursos sob sua responsabilidade em setores diretamente ligados à acumulação de capital, decretando medidas entre as quais a que desvinculou o orçamento e a obrigatoriedade de investimentos na manutenção e desenvolvimento da educação básica. Essa postura do Estado Militar negava sua função social.

A tarefa da esfera pública é, pois, a de criar medidas, tendo como pressupostos as diversas necessidades da reprodução social em todos os sentidos. Não é apenas a valorização do valor "per se", por exemplo, da reprodução do capital em setores que, por sua própria lógica, tivesse capacidade de se reproduzir. Não trata de prover educação apenas para transformar a população em força de trabalho. (Oliveira, 1998: 22-23)

O Golpe Militar de 1964, na ótica da intervenção estatal na economia, alcançou Goiás vivendo o apogeu do populismo do Governo Mauro Borges (1961 —

1965), que incrementava a inserção de Goiás no processo de modernização e industrialização do início dos anos 1960, implantando políticas e programas no sentido de estender a racionalidade e a autoridade do aparato administrativo: “ o planejamento integrado dos diferentes setores da ‘coisa pública’ permitiria o controle do processo administrativo e a neutralidade na execução da ação política; a consequência seria a superação do atraso econômico” (Canesin e Loureiro, 1994:114). Também, as tentativas do governo estadual no intuito de articular e garantir apoio das classes populares ao seu plano de ação, objetivando “acelerar o processo de desenvolvimento capitalista no Estado que, para fazer face à reação da fração reacionária da classe dominante, necessitava de uma base de apoio” (Idem, *Ibidem*), em sintonia com o modelo desenvolvimentista e industrializante que introduziu em Goiás o discurso do “progresso” , incentivou a migração e a ocupação da terra produtiva, ampliando a inserção de Goiás no cenário nacional.

O governo Mauro Borges é um marco preciso para a tendência de se separar o aparato estatal da face pessoal de seu dirigente, mesmo que antes outros governos tenham criado organismos mais proeminentes da ação estatal, tais como:

Banco do Estado de Goiás S. A. (1951), Centrais Elétricas de Goiás, CELG (1955); Companhia Agrícola de Silos do Estado de Goiás S.A., CASEGO (1959); Companhia Agrícola do Estado de Goiás, CAESGO (1959), e as autarquias: Departamento Estadual de Comunicação, DEC (1960); Departamento Estadual de Saneamento, DES (1960). (Rabelo, 1978, apud Borges, 1998: 143)

Borges (1998), ao citar Rabelo (1978), assegura que “antes desse período [Gov. Mauro Borges] a atividade do Estado se limitava à administração dos negócios públicos, ou seja, pouco se fazia em termos de produzir ou promover a produção econômica” (Borges, 1998: 143). Dessa forma, a expansão do Estado e a sua intervenção na economia com base no nacionalismo criaram as condições necessárias para a industrialização em Goiás.

Foram criadas em novembro de 1961, a Metais de Goiás S. A. (METAGO); Companhia de Seguros do Estado de Goiás S. A. (CASEGO). Maio de 1962: Companhia de Abastecimento do Estado de Goiás S. A. (CIAGO). Novembro de 1962: Indústria Química do Estado de Goiás S. A. (IQUEGO); Indústria de Bagaço de Goiás S. A. (IMBAGO) e mais as autarquias: Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás (IDAGO), Consórcio de Empresas de Radiodifusão e Notícias do Estado (CERNE); Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores de Goiás (IPASGO) e Caixa Econômica do Estado de Goiás (CAIXEGO). (Borges, 1998:143-144)

O golpe militar depôs o governo Mauro Borges em outubro de 1964, e Goiás passou a viver sob intervenção militar até as eleições de 1965.

O golpe militar alterou as relações dos atores políticos em Goiás, na articulação de forças políticas federais com as antigas lideranças locais que trouxeram de volta à política estadual antigos políticos apoiados pelas alianças construídas com os setores que materializaram o movimento de 1964.

A partir do remanejamento de forças políticas provocado pelo golpe, o controle estatal sobre a economia e a sociedade adquiriu formas mais enrijecidas e visíveis que antes, em função do caráter tecnocrata e repressivo do regime militar. Para Borges (1998), a implantação e sustentação da modernização capitalista no Estado requeria recursos de fontes públicas federais e estaduais, sendo a agroindústria o setor priorizado pelo Estado. E acrescenta:

A diferença, em face do período anterior, aparece no fato de os programas e objetivos da ação estatal assumirem, nesta etapa, padrões seletivos, com benefícios atingindo algumas camadas e excluindo várias outras... aos setores excluídos, a nova feição do estado reservará medidas compensatórias através de intenso assistencialismo praticado em vários governos.

O Governo Estadual, no pós-golpe militar, cria as condições necessárias aos estímulos fiscais e financeiros para o setor privado, especialmente o agropecuário, além de facilitar a tramitação de projetos e captação dos financiamentos de programas federais. Gera programas com recursos próprios e institui órgãos estaduais promotores da infra-estrutura ideal para a inserção de Goiás no novo pacto econômico-militar nacional.

Até a década de 50, em Goiás, as atividades industriais não ultrapassavam 6% da renda total do Estado e basicamente diziam respeito ao ramo de beneficiamento de cereais. A evolução do setor industrial estava diretamente ligada à intervenção do Estado na economia. Segundo Borges (1998),

Somente nas décadas de 1960 e de 1970 manifestam-se os primeiros sintomas de um efetivo impulso industrializante em Goiás, com registros censitários do desempenho setorial triplicando os índices dos anos vinte, para a faixa dos 18%. O pano de fundo da alteração é formado pelos efeitos conjugados das mudanças na infra-estrutura do estado e da povoação intensa dos últimos anos. (1998: 150)

O processo de modernização em Goiás a partir da década de 1970, tanto na agropecuária como no setor industrial e de serviços, conforme tabela abaixo, evidencia a importância que ele adquire no cenário nacional, com a implantação dos complexos agroindustriais que se tornaram estratégicos para o desenvolvimento do Centro-Oeste.

TABELA 1

PIB POR SETOR DE ATIVIDADES DE GOIÁS, CENTRO-OESTE E BRASIL (%)

Unidade	Agropecuário			Indústria			Serviços		
	1970	1985	1995	1970	1985	1995	1970	1985	1995
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Centro-Oeste	7,0	7,4	7,1	0,9	2,8	3,6	4,3	4,4	4,8
Goiás	3,9	3,5	3,2	0,4	1,2	1,8	1,6	2,2	2,3
Goiás/CO (%)	55,7	47,2	45,0	44,4	42,8	50,0	37,2	50,0	47,9

Fonte: Estevam, 1998

A expansão das atividades dos setores secundário e terciário da economia goiana no período em estudo consolidou a inserção de Goiás no mercado nacional, mas não foi suficiente para criar um mercado de trabalho que absorvesse a força de trabalho excedente resultante do êxodo rural. A expansão dessas atividades concentrou-se na indústria de transformação, seguindo o modelo nacional implantado no pós-1964. A consolidação dos complexos agroindustriais modernizou o setor primário no Centro-Oeste, valorizou as terras, expulsou o homem do campo e intensificou os conflitos agrários em meados da década de 1970.

Segundo Carneiro(1984), a partir de 1964, o sistema de ensino expande-se em estreita relação e ajustado ao desenvolvimento econômico do Estado. Ao mesmo tempo, expande-se também como forma de legitimação do poder ditatorial e cooptação dos setores populares, construindo alianças políticas como forma de o governo estadual se fazer presente nos municípios sem expressão econômica. A autora assinala que:

A Secretária de Educação e Cultura (SEC) que sempre desempenhou função política, ajuda a suprir, pelas circunstâncias conjunturais, a omissão do governo no interior. Com a implantação da Lei nº 5.692/71, através de convênios são destinadas verbas para reformas e ampliação de prédios escolares para implantação do 1º grau, criação de escolas de 2º grau, dentro do projeto de expansão do ensino; construção de algumas escolas polivalentes em cidades escolhidas por critérios político-eleitorais;

treinamento de professores; desenvolvimento de cursos de licenciatura curta... A nível de organização, várias medidas atingem o interior como a estrutura dos programas: Mobral, Supletivo, Magister e Lumen, os dois últimos destinados a habilitar, a nível de 2º grau, professores leigos; e a elaboração e aprovação de um Estatuto de Magistério que entretanto não entra em vigor. (Carneiro, 1984:69)

Nesse sentido, a Secretaria de Educação e Cultura (SEC), que tradicionalmente fora considerada, nas palavras da autora, “trampolim político” do titular da pasta para o Congresso Federal, em função da ampliação de sua penetração no interior no regime militar, torna-se a mais importante dentre as secretarias, por exercer o papel de instrumento de consolidação e ampliação de bases eleitorais para o Governo Estadual.

Durante o regime militar, o Estado cumpriu o papel de patrocinar a acumulação do capital, assumiu um cunho ditatorial de intervenção na economia e na sociedade. A economia brasileira apresentou forte crescimento e os interesses do capital prevaleceram enormemente sobre as necessidades dos trabalhadores.

Assim, é preciso analisar como o Estado militar cumpriu a clássica função de escolarização/qualificação da força de trabalho potencial e ativa, isto é, compreender os objetivos da política educacional dos militares e seus mecanismos de acesso e financiamento.

2. Reformas educacionais e (des) qualificação do trabalho

A Ditadura Militar instituída no Brasil por meio do Golpe de 1964 sob a égide da política de “Segurança Nacional” e que se propôs alavancar o desenvolvimento econômico para colocar o país como potência econômica no cenário mundial, inserindo-o no capitalismo internacional, impôs uma série de medidas no âmbito educacional com os objetivos de: promover a reprodução da força de trabalho mediante a escolarização e qualificação das classes trabalhadoras, adequando-as às exigências do sistema ocupacional; e impor, por intermédio da educação escolar, a ideologia militar do “civismo” como base da democracia que afastava o risco do comunismo.

As iniciativas repressivas e autoritárias no campo político-social criaram as condições favoráveis para a implantação das reformas necessárias à consecução dos objetivos dos militares.

O fortalecimento do Poder Executivo e a fragilização do Legislativo se concretizaram por meio da: cassação de direitos políticos, reforma partidária, imposição da Lei de Segurança Nacional, instituição do Serviço Nacional de Informações (SNI) e repressão violenta aos movimentos de resistência da sociedade civil - especialmente o universitário - através de Inquéritos Policiais Militares (IPM).

Na tentativa de dar legitimidade ao golpe e buscar consenso em torno de seus objetivos, a estratégia dos militares se pautou pela busca de cooptação e adesão de intelectuais, setores médios e populares.

Daí os apelos constantes à democracia, e à liberdade, quando estas eram duramente golpeadas por ele; daí a proclamação em favor da erradicação da miséria social quando, na prática, as suas políticas concorriam para manter ou mesmo aumentar de forma dramática os índices de pobreza relativa - mesmo num contexto de crescimento econômico -, mediante a intensificação da exploração da força de trabalho, da concentração desmedida da renda e da manutenção de um numeroso exército industrial de reserva. Daí o discurso favorável à erradicação do analfabetismo, a valorização e expansão da educação escolar(...) quando o setor era penalizado com forte repressão política, insuficiência e mesmo diminuição das verbas consignadas no orçamento da União, além da malversação dos recursos públicos destinados à área educacional. (Germano, 1993:102-103)

Os movimentos de resistência ao golpe no âmbito da sociedade civil provocaram reações cada vez mais contundentes por parte do governo militar.¹¹ Minadas as resistências, o campo político-educacional ficou à mercê das reformas que se seguiriam.

A lei 4.464/65, regulamentando a organização e o funcionamento do movimento estudantil, a implantação das disciplinas Educação Moral e Cívica para o 1º grau, Organização Social e Política Brasileira para o 2º grau e Estudos de Problemas Brasileiros para o ensino superior e a intervenção na União Nacional dos Estudantes (UNE) colocando-a na clandestinidade, corporificaram a intervenção militar na educação.

Ao final do ano de 1968 e início de 1969, a decretação do Ato Institucional nº 5 (AI-5) e do Decreto-Lei nº 477 trouxeram para dentro das

¹¹ Instrumentos para "acabar" com a resistência: Lei 4.464/65, AI.5 e Decreto 477/69.

instituições educacionais a lei da censura, da delação, do exílio e do terror, marcando profunda e nefastamente a história brasileira.

Na tentativa de analisar as condições em que as reformas educacionais foram impostas, e tendo como referência a intervenção promovida pelos militares no setor econômico nos primeiros anos da Ditadura, Frigotto (1995) aponta as estratégias de subordinação dos processos educativos ao capital, desde o capitalismo nascente até a economia globalizada deste final de milênio.

Esta subordinação nem sempre é de fácil dissimulação ao longo do desenvolvimento do sistema capitalista. Assim, por diferentes maneiras, o caráter contraditório das relações sociais capitalistas pode ser explicitado no âmbito das relações entre a sociedade e os processos educativos, ou destes com processo produtivo. (Frigotto, 1995:33)

As reformas educacionais promovidas pelo Regime Militar nas décadas de 60 e 70 estavam impregnadas do conceito de educação de viés economicista, reduzindo-se a preparar recursos humanos para o processo de produção. Inspiradas na "teoria do capital humano", as reformas tiveram por objetivo habilitar técnica, social e ideologicamente a força de trabalho, adequando-a às demandas e exigências postas pelo capitalismo dependente que se instituíra.

A teoria do capital humano, enquanto construção teórica, se deu em meio às teorias sobre o desenvolvimento que surgiram após a Segunda Guerra Mundial nas décadas de 1950 e 1960, especialmente nos Estados Unidos, na Universidade de Chicago, que encontraram sua maior expressão nas obras de Theodore Schultz (*Capital humano* e *O valor econômico da educação*), na educação como forma de:

Revelar ou extrair de uma pessoa algo potencial e latente; significa aperfeiçoar uma pessoa, moral e mentalmente de maneira a torná-la suscetível de escolhas individuais e sociais, capaz de agir em concordância, significa prepará-la para uma profissão, por meio de instrução sistemática; e por fim, significa exercitar, disciplinar ou formar habilidades...(Schultz, 1963:18)

Neste sentido, a teoria do capital humano entende que a educação proporciona ao homem maior capacidade e, conseqüentemente, maior produtividade, devendo ser colocada em pé de igualdade com os fatores capital e trabalho. As habilidades adquiridas pelo homem através da educação são um tipo de capital, e contribuem para uma produtividade maior, donde advém o necessário

investimento em instrução e a compreensão da educação enquanto valor econômico.¹²

O mesmo autor recomenda que, para o pleno desenvolvimento do capital, as instituições educacionais sejam constituídas como empresas: *"As escolas podem ser consideradas empresas especializadas em "produzir" instrução. A instituição educacional, que congrega todas as escolas, pode ser encarada como uma indústria". (Schultz 1963:19)*

O conjunto das idéias e concepções dessa teoria do capital humano e da Pedagogia Tecnicista encontraram terreno fértil junto aos setores civil e militar, que pensavam a sociedade brasileira no pós-golpe de 1964 e com base nelas formularam as bases delimitativas das reformas educacionais.

Nessa direção, Frigotto (1995) diz que:

O conjunto de postulados básicos da teoria do capital humano teve profunda influência nos (des) caminhos da concepção, políticas e práticas educativas no Brasil, sobretudo na fase mais dura do golpe militar de 64, anos 1968 a 1975.

No plano da política, de forma autocrática, o economismo serviu às forças promotoras do golpe, da base conceptual e técnica à estratégia de ajustar a educação ao tipo de opção por um capitalismo associado e subordinado ao grande capital. A Reforma Universitária de 68 e, sobretudo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1971 (sic), corporificam a essência desse ajuste. (Frigotto, 1995:43)

Há que se considerar que a reforma educacional também era uma exigência posta pela sociedade civil, tanto é que fazia parte da agenda política em torno das Reformas de Base do início da década de 1960. Com o discurso dissimulado de democracia dos militares, essa exigência passou a ser respondida pelos acordos MEC-USAID (Ministério da Educação e Cultura e United States Agency for International Development) na formação da política educacional brasileira, com assistência técnica e cooperação financeira norte-americana. Ao se referir às medidas tomadas pelo governo militar, Saviani (1988:86) aponta que elas eram orientadas pela doutrina da interdependência e se completavam com a orientação nacional-desenvolvimentista, base das reivindicações estudantis.

¹² A produção sobre a teoria do capital humano está assentada sobre dois aspectos básicos: o primeiro discute a possibilidade de se mensurar o impacto da educação sobre o desenvolvimento, estabelecendo métodos de projeções e previsão de necessidades de mão-de-obra e nível de instrução através da análise de custo, taxa de retorno, relação custo-benefício, oferta e demanda, etc. O segundo aspecto centra-se no entendimento da educação enquanto "produtora de capacidade de trabalho".

O governo militar não revoga a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 4.024/61 e as reformas que se seguem vão aos poucos desfigurando-a conforme as necessidades.

As mobilizações estudantis ocorridas durante o ano de 1968 desencadearam a reação do governo que instituiu, em 02 de julho desse ano, o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU) que, em tempo recorde, encaminhou sua proposta ao grupo de ministros responsáveis pela sua tramitação (Fazenda, Planejamento, Justiça e Educação). Estes, por sua vez, encaminharam-na ao Congresso, em regime de urgência. Após a rejeição sumária das emendas que comprometiam os interesses do governo militar e o acolhimento de algumas para dar a ilusão de que o Legislativo havia participado da elaboração da Reforma Universitária, aos 28 do mês de novembro de 1968 estava decretada e sancionada a Lei 5.540 que fixava *“normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média”*.¹³

Ao analisar o significado político da Reforma Universitária consubstanciada na Lei 5.540/68, Saviani (1988: 96 - 97) refere-se à estratégia do “autoritarismo desmobilizador” montada pelo Regime Militar numa linha de continuidade com o processo sócio-econômico em curso desde os anos 50, que *“exigia relativa ampliação e fortalecimento dos setores médios para compatibilizar a demanda com a expansão da produção de bens de consumo duráveis”*.

O impacto da Lei 5.540/68 no ensino superior brasileiro deu-se de forma contraditória. Por um lado, fortaleceu a tendência privatizante da educação, proporcionou maior controle social e contribuiu para a reprodução do capital em função da “adequação” da força de trabalho ao mercado; por outro lado, possibilitou o avanço da pesquisa crítica de largo alcance social e intensa repercussão política, gestando no meio acadêmico a resistência à ditadura e as lutas pela democratização da sociedade brasileira na década de 1970.

Constata-se também uma grande expansão de matrículas no ensino superior: em 1960, eram 95.691 alunos matriculados; já em 1986, chegou-se a 1.418.196. Tais dados comprovam a acentuada tendência privatizante, uma vez que a expansão se deu por meio das instituições de caráter privado (1/3, no ensino público e 2/3, no ensino privado) . Dessa forma, a política de ensino superior

¹³ Sobre a elaboração e tramitação do projeto que originou a Lei 5540/68, ver Saviani, 1988:81-100.

implantada na década de 1960 constituiu-se num dos fatores de agravamento das desigualdades sociais no país até nossos dias, conservando e reproduzindo a estrutura dualista histórica na sociedade e educação brasileiras.

Esse quadro é ainda mais grave quando se constata que, no âmbito das instituições privadas, as relações entre educação e mercado de trabalho se redefiniram, apontando para uma (de) formação perversa, dada a mercantilização da educação. Para a maioria destas instituições, segundo Germano (1993: 153) ,

O que prevaleceu na prática, do ponto de vista das escolas particulares, foi a lógica empresarial de obtenção de lucros mediante a realização de baixos investimentos que proporcionassem, em contrapartida, retornos elevados. Neste caso, o que interessa à rede privada de ensino não é uma suposta preocupação com o destino social dos seus alunos, ou formar um contingente de profissionais que “corresponda às exigências do mercado de trabalho”; interessa-lhes a existência de um mercado consumidor para os produtos de sua lavra.

Em linha de continuidade com as reformas educacionais iniciadas em 1964 pelo Estado Militar, a reforma do ensino primário e médio se consubstanciou em 1971 na Lei 5.692/71, que fixou Diretrizes e Bases para o ensino de 1^o e 2^o graus e deu outras providências.

Ao analisar o contexto histórico em que a Lei 5.692/71 foi elaborada, decretada e sancionada, Germano (1993) destaca que este foi “*o período no qual o Estado Militar alcançou o maior grau de consenso e legitimação social graças ao crescimento econômico e ao clima de euforia em torno da crença no “Brasil-potência”, bem como ao repúdio de setores da população brasileira às ações armadas da esquerda e ao medo da repressão do Estado*” (Germano,1993: 159).

O então Presidente da República, general Emílio Garrastazu Médici, através do Decreto 66.600 de 20 de maio de 1970, instituiu um Grupo de Trabalho formado por intelectuais afinados com o Regime, para, no prazo de sessenta dias, apresentar estudos e propostas para a atualização e expansão do Ensino Fundamental e do Colegial.

Instalado em 15 de Junho de 1970, aos 14 dias do mês de agosto do mesmo ano esse Grupo de Trabalho encaminhou ao Ministro da Educação, Jarbas Passarinho, relatório dos trabalhos e um anteprojeto de lei.

Submetido ao Conselho Federal de Educação e recebidas as emendas, o anteprojeto foi encaminhado ao Congresso Nacional em 25 de junho de 1971 pelo presidente Médici.

Frente à inocuidade e fragilidade do processo de discussão no Legislativo, somadas ao regime de urgência com o qual o anteprojeto fora enviado pelo Executivo, em 11 de agosto de 1971 foi promulgada a Lei 5.692/71.

As lideranças de esquerda, que faziam resistência ao Regime Militar e que, no período pré-1964, tinham como uma das suas principais reivindicações a Reforma educacional, já no período pós-1964, especialmente nos anos 1969 a 71, estavam envolvidas na luta armada contra a ditadura ou caladas pela repressão, e, assim, não se manifestaram quando da promulgação da 5.692/71.

No meio educacional, a referida lei foi recebida com relativo entusiasmo e adesão. O próprio MEC tratou de realizar cursos para educadores de todos os Estados visando à sua divulgação e implantação.

O texto aprovado confirma o espírito que presidiu o ideário do Estado Militar:

manutenção da estrutura da desigualdade social, na medida em que procura estabelecer uma relação direta e imediatamente interessada com a produção capitalista. Trata-se, portanto, de subordinar diretamente o sistema educacional ao sistema ocupacional . (Germano, 1.993: 181).

No que diz respeito ao ensino de 1^o grau, a 5.692/71 trouxe a novidade da extensão da escolaridade obrigatória e a junção dos antigos primário e ginásial, dispendo nos artigos 18 : *“o ensino de 1^o grau terá a duração de oito anos letivos ...”* e no 20: *“o ensino de 1^o grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos...”*, suprimindo os exames de admissão.

Para Germano (1993: 164 - 171), a razão principal que conduziu o Estado a essa medida de ampliação da escolarização esteve na busca de legitimidade pelo Estado junto à maioria da sociedade, consistindo, portanto, numa estratégia de hegemonia:

“A diferença, com relação a Reforma Universitária, é que o Estado toma a iniciativa, se antecipa às reivindicações sociais e, num contexto de expansão econômica e de forte concentração de renda, demonstra a intenção de proporcionar uma “igualdade de oportunidades”. Ao se preocupar, portanto, com o ensino primário e médio, expressava seu interesse em melhorar as condições de vida das grandes massas do povo. Consiste, portanto, numa

medida que, por palavras e atos, se apresentava como uma busca de equidade num momento em se aguçavam as desigualdades sociais. Tratava-se, assim, de desmentir evidências e manter intocável o mecanismo responsável pela manutenção e ampliação das desigualdades. Enfim, tratava-se de procurar ampliar e consolidar as bases de legitimação do Estado, num contexto em que a correlação de forças era francamente favorável à dominação existente. (Germano, 1993: 166).

Coloca-se em questão também o quadro de extrema carência da educação brasileira, traduzido no grande contingente populacional excluído da escola (em 1971, 30% das crianças de 7 a 14 anos nunca tinham ido à escola) e somado aos altos índices de evasão e repetência que colocavam o Brasil no mesmo patamar ou em situação pior que vários países subdesenvolvidos. Tal situação era inconcebível diante das pretensões do Estado Militar de construção do "Brasil potência". O próprio Ministro Passarinho admitiu a necessidade de mudanças nesse quadro - *"isso era um dever de Estado, a democratização do ensino era um duplo imperativo; um imperativo ético e um imperativo político"* (Passarinho, 1985, apud Germano 1993: 168).

No plano da realidade, a prometida democratização do ensino de 1º grau revelou-se no seu aspecto meramente quantitativo - no período de 1973 a 1985, houve expansão de 40% das matrículas neste nível de ensino. Apesar desse crescimento, em 1985, 15% das crianças entre 7 a 14 anos continuavam fora da escola. Aos que conseguiram ingressar no ensino público foi oferecida uma educação de baixa qualidade, dadas as condições precárias dos prédios escolares, grande número de professores leigos e baixos salários de educadores, permanecendo altas as taxas de evasão e repetência e permitindo observar que:

a) a oferta de escolaridade obrigatória se restringiu às três primeiras séries do 1º grau, que em 1984 concentraram 59,9% das matrículas(...) b) a denominada taxa de eficiência (nº de aprovados dividido pela matrícula inicial) do ensino de 1º grau decresceu ao longo do período, passando de 75,4% em 1973 para 62,6% em 1983; c) a universalização na faixa etária de 7 a 14 anos está longe de ser conseguida, conforme prevê a legislação; d) a taxa de analfabetismo, portanto, permanecia extremamente alta em 1985, 20,7% do total da população de 15 anos e mais. (Germano,1993; 170)

Na análise da construção da política educacional do Regime Militar já apontamos a influência da "teoria do capital humano". Certamente, é na reforma do 2º grau que aquela teoria se revela de maneira bastante explícita, especialmente na

obrigatoriedade da profissionalização, conforme o artigo 5º da Lei 5.692/71 no seu parágrafo 2º - a formação especial do currículo:

- a) terá o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, no ensino de 1º grau, e de habilitação profissional, no ensino de 2º grau;*
b) será fixada, quando se destine à iniciação e habilitação profissional, em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional, à vista de levantamentos periodicamente renovados.

De forma bastante clara, a Reforma no 2º grau subordina a educação à produção, estabelecendo a terminalidade neste nível de ensino, com o propósito de diminuir a demanda para o ensino superior. Germano (1993:176) destaca a inversão que se fez no Brasil em comparação com os países capitalistas avançados: naqueles, aumentam-se os anos de escolaridade para conter o ingresso da força de trabalho no mercado; aqui, abrevia-se a escolarização dos mais pobres, lançando-os no mercado de trabalho já saturado pelo exército de reserva.

Essa medida de profissionalização para todos esconde também, sob o discurso da equidade, a criação de uma suposta igualdade de oportunidades antes e fora do processo do mercado. Mas, na realidade, há a

manutenção da estrutura da desigualdade social, na medida em que procura estabelecer uma relação direta e imediatamente interessada com a produção capitalista. Trata-se, portanto, de subordinar diretamente o sistema educacional ao sistema ocupacional. (Germano, 1993: 181).

Em que pesem as dificuldades e contradições na implantação da Reforma do 1º e 2º graus encetada pelo Regime Militar, constatou-se que, no período de 1972-1985, a matrícula no 2º grau passou de 1.330.251 para 3.165.577 (Unicamp, 1987, *apud* Germano, 1993:188). Destaca-se, no entanto, que essa expansão deu-se por meio da iniciativa privada, consagrando, mais uma vez, o aspecto privatizante da política educacional do Regime militar. Nesse sentido,

a reforma educacional do Regime foi particularmente perversa com o ensino de 2º grau público. Destruiu o seu caráter propedêutico ao ensino superior, elitizando ainda mais o acesso às universidades públicas. Ao mesmo tempo, a profissionalização foi um fracasso.

O resultado foi o fortalecimento da rede privada, na medida em que ela assumiu efetivamente a função de instância preparatória para os vestibulares, criando para tanto um novo tipo de escola - exclusivamente propedêutica -, os chamados "cursinhos". (Germano, 1993: 190)

Dado o alto grau de concentração de poder político e econômico na esfera federal, as reformas impostas foram prontamente assumidas pelos Estados.

Os sucessivos governos autoritários que se instalaram após o golpe de 1964 pautaram-se pela tentativa de alinhar o sistema educacional à ideologia do "desenvolvimento com segurança". Isto é, ajustar o sistema escolar ao novo modelo de desenvolvimento do país, visando explicitamente a atender aos interesses de legitimação da dominação burguesa e de preparação de força de trabalho qualificada necessária ao capital nacional e internacional.

Em relação ao financiamento da educação, as medidas adotadas são claras. Decreta-se o fim da vinculação constitucional de recursos para a educação e, em conseqüência, desaparecem os fundos de ensino criados anteriormente, que deixarão de constar dos orçamentos da União a partir de 1968.

É a Constituição de 1967 que vai revelar claramente o descomprometimento do Estado com relação ao financiamento da educação pública e o conseqüente incentivo à privatização do ensino. Tal descomprometimento é mantido pela Emenda Constitucional nº 01 de 1969, assinada pela Junta Militar.

Em primeiro lugar, a Constituição de 1967 suprime os percentuais mínimos de recursos a serem aplicados em educação pela União, Distrito Federal e Estados. Exclusivamente quanto aos Municípios é que a mencionada Constituição mantém a obrigatoriedade. Desse modo, ela inclui entre as causas de intervenção nas prefeituras: quando "não tiver havido aplicação no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal" (Artigo 15; parágrafo 3º, alínea f). Inequivocamente isso expressa um retrocesso, porquanto as Constituições de 1934 e 1946 - a Constituição de 1937, da ditadura de Vargas, também suprime esse item - fixavam percentuais mínimos a serem aplicados no ensino pela União, correspondente a dez por cento da receita de impostos, cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios aplicarem vinte por cento. (Germano, 1993:196)

De acordo com Melchior (1981), no âmbito municipal, a CF/67 suprimiu a política de vinculação de recursos. A Emenda Constitucional nº 01 de 1969 restabeleceu-a no art. 15, parágrafo 3º, alínea f: "*os municípios que não aplicarem no ensino primário, anualmente, 20% pelo menos da receita tributária serão passíveis de intervenção estadual*". (Melchior, 1981:42). Dessa forma, só os municípios, segundo a Emenda Constitucional nº 1, eram obrigados a aplicar 20% de suas respectivas receitas no ensino primário.

Por ocasião da imposição da CF/67, o então Consultor Geral da República, por meio do Parecer nº 723-H de 2 de agosto de 1968, manifestou-se a favor da desvinculação, justificando que mais da metade da receita federal estava

vinculada a órgãos ou despesas, *“enrijando a despesa pública em condições insuportáveis e impedindo o ajustamento dos orçamentos à conjuntura”* (Melchior, 1981;42). Tal parecer deixa claras as opções do regime militar por áreas que favoreciam a ampliação e reprodução do capital em detrimento das políticas públicas sobre as quais recaíam as vinculações orçamentárias.

Desde 1961, o governo federal vinha empreendendo esforços para conseguir recursos específicos para a constituição dos Fundos do Ensino Primário, Médio e Superior. Tais medidas, porém, foram implantadas somente no período do pós-Golpe militar. Dentre as iniciativas, Melchior (1981:48) aponta: vinculação de 20% da receita do Fundo Especial da Loteria Federal (Lei nº 5.525 de 5 de novembro de 1968); instituição de incentivos fiscais sobre o imposto de renda de pessoas físicas ou jurídicas (Decreto-lei nº 568 de 7 de maio de 1969); 2,5% sobre a exploração de óleo ou gás da plataforma continental (Decreto-lei nº 523, de 8 de abril de 1969); vinculação de 30% da receita líquida da Loteria Esportiva Federal (Decreto-lei nº 594 de 27 de maio de 1969); e a instituição do Salário-educação.

Com essas medidas, o Poder público passou a despender menos recursos da receita geral de impostos. De acordo com o autor, o salário-educação passou a ser importante fonte de recursos para os Estados no financiamento do ensino de 1^o grau.

O salário-educação foi instituído legalmente pela Lei nº 4.440 de 27 de outubro de 1964 não se configurando como imposto, mas para fins contábeis, como “taxa”. Para Melchior (1981), constituiu-se como uma contribuição parafiscal¹⁴, determinando que todas as empresas sujeitas à contribuição previdenciária recolhessem 1,4% sobre a folha de pagamento. Se a empresa tivesse mais de 100 empregados poderia eximir-se da contribuição mantendo escolas de ensino primário para os filhos de seus empregados ou distribuindo bolsas de estudo mediante convênio com escolas privadas. O montante arrecadado era, inicialmente, distribuído igualmente entre o MEC e as Secretarias Estaduais de Educação. Em 1975, o Decreto-lei 1.422/75 elevou a alíquota de 1,4% para 2,5% e redistribuiu para 1/3 a quota federal e 2/3 para a quota estadual.

De acordo com Cunha (1995),

¹⁴ Por essa razão, não pode ser considerada como parte da receita de impostos sobre a qual incidirá novamente a vinculação de recursos pós – Emenda Calmon/1985. A partir da CF/88, passou a ser considerada como contribuição federal. Para maior aprofundamento da questão, recorrer a Melchior (1997); (1981); Cunha(1995).

Como compensação ao patronato, a regulamentação (decreto 79.624/75) ampliou ainda mais as possibilidades de insenção do recolhimento do Salário-educação: as escolas mantidas pelas empresas e/ou as bolsas de estudo que elas custeassem já não precisavam ser destinadas apenas aos "seus" empregados e aos filhos destes mas a indenizar as despesas de "quaisquer adultos ou crianças" no ensino regular ou ensino supletivo de 1º grau. Esses recursos transferidos diretamente das empresas para as escolas privadas constituíam o chamado "sistema de manutenção do ensino" denominação eufemística do apoio governamental aos interesses empresariais. (Cunha, 1995: 325)

A aplicação dos recursos do salário-educação pelas empresas em escolas privadas *"chegou a consumir quase 50% dos recursos que seriam arrecadados e teriam uma destinação pública, isto é, em escolas públicas. A receita da União, Estados e Distrito Federal oriunda do salário-educação foi diminuindo. Sofreu principalmente a escola pública estadual". (Melchior, 1997:40)*

Na verdade, o salário-educação acabou por constituir-se num mecanismo privilegiado de sonegação de impostos e de repasse de recursos públicos para os empresários da educação privada.¹⁵

A Lei 5.692/71, conhecida como Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, seguindo os preceitos constitucionais, omitiu os percentuais mínimos que a União deveria destinar obrigatoriamente à educação, e determinou os índices para os municípios conforme o disposto no artigo 59:

Aos Municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau aplicar-se-á o disposto no artigo 15, § 3º, alínea f da Constituição
Parágrafo Único - Os municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação.

Em meados da década de 1970, volta o debate sobre os mecanismos de vinculação de parte da receita de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino, materializados na proposta em 1976 pelo Senador da República João Calmon, então membro da Comissão de Educação do Senado. Segundo depoimento do próprio Senador, tal proposta visava a corrigir o erro cometido pela CF de 1967, mantido na EC de 1969, que havia suprimido a vinculação de recursos para a educação.

¹⁵ Após inúmeras mudanças na legislação, especialmente a CF/88 e LDB 9.394/96, suprimiu-se o "sistema de manutenção do ensino" e os recursos do salário-educação somente puderam ser aplicados no ensino público.

A minha primeira proposta acrescentava o seguinte parágrafo ao artigo 176 da Constituição da época: 'Anualmente a União aplicará nunca menos de 12%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 24%, no mínimo de suas receitas resultantes de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. (Calmon, apud Gomes, 1996:16)

Apesar de essa proposta ter sido objeto de intensas negociações até mesmo com o então Presidente da República, Ernesto Geisel, foi arquivada por falta de *quorum* na sessão em que foi votada, pois tal vinculação significava limitação no poder de livre manipulação dos recursos orçamentários, uma vez que a Emenda Constitucional obrigava a aplicação de índices para educação.

Sete anos depois, em um novo clima político, decidi apresentar outra emenda restabelecendo a vinculação (...) Este percentual foi estabelecido na proporção mínima de 13%, e não mais de 12% da receita de impostos da União, e nunca menos de 25% da receita de impostos dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para a educação. (Calmon, apud Gomes, 1996:17)

Embora tenha sido aprovada e promulgada no dia 1^o de dezembro de 1983, sob a denominação de Emenda Constitucional nº 24/83, sua aplicação dependeu de longa batalha e de regulamentação específica, sendo sancionada pelo Presidente José Sarney só em 24 de julho de 1985, na "Nova República".

A regulamentação da emenda trazia uma inovação importante que correspondia ao que o Tancredo chamava de 'espírito da emenda'. Essa inovação incluía expressamente a transferência de receitas de impostos da União para os Estados e Municípios. Essa transferência ampliava a base de cálculo do percentual mínimo. Em vez dos estados e municípios serem obrigados a destinar para a educação apenas 25% da receita de impostos, passaram a ser obrigados a destinar também 25% do dinheiro recebido do governo federal para o Ministério da Educação. Apesar de ter continuado o mesmo percentual, os recursos para a educação, através da Emenda, tiveram um acréscimo de 25% sobre o dinheiro federal transferido para os estados. Na área dos municípios, o percentual de 25% incidiria também sobre o dinheiro transferido dos estados para os municípios. Da mesma forma a regulamentação estabelecia que o salário educação, que não é imposto, deveria dirigir-se integralmente para o ensino, não sendo computado para efeito de percentual mínimo. Eram as conseqüências lógicas da fórmula adotada pela Emenda Calmon, explicitada no texto da nova lei (Gomes, 1996:20 - 21).

A aplicação da Emenda efetivou-se somente em 1986, a partir dos orçamentos elaborados em 1985, ano em que foi sancionada. O impacto da Emenda pode ser constatado, segundo afirma Gomes (1996), pois elevou-se o montante dos recursos destinados ao Ministério da Educação de 06 trilhões para quase 39 trilhões, duplicando-os em termos reais, ou seja, descontada a inflação.

No âmbito da sociedade civil, com o processo de rearticulação dos movimentos populares e a crescente mobilização pela abertura política, os educadores brasileiros se organizaram na luta pela democracia.

Saviani (1997) destaca que essa organização compunha-se de dois vetores distintos: um primeiro representado pela entidades de cunho acadêmico-científico, voltadas para a discussão e formulação de propostas na perspectiva de construção de uma escola pública de qualidade que atendesse à maioria da população. Três grandes entidades destacaram-se: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPEd), criada em 1977; Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), constituído em 1978; e a Associação Nacional de Educação (ANDE), fundada em 1979. Essas entidades organizaram as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs)¹⁶ que se constituíram em marcos na defesa do ensino público na década de 1980¹⁷.

O segundo vetor apontado por Saviani (1997) diz respeito à consolidação de entidades sindicais de caráter reivindicativo em processo de articulação nacional desde a década de 1970, reunidas em dois grandes movimentos: Confederação dos Professores do Brasil (CPB) que, em 1983, muda seu nome para Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), aglutinando entidades estaduais (sindicatos e associações) de professores de 1^o e 2^o graus; e Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), criada em 1981, e que reuniu docentes do ensino superior a partir da primeira greve de professores universitários em âmbito nacional no ano de 1980. Essas entidades, embora voltadas para preocupações de cunho econômico-político, foram incorporando ao longo dos anos preocupações de ordem político-pedagógicas e passaram a promover os Congressos Nacionais de Educação (CONED).

¹⁶ Foram realizadas 6 CBEs na década de 1980/90: I CBE, abril de 1980 em São Paulo (PUC/SP), tema "A Política Educacional"; II CBE, junho de 1982 em Belo Horizonte (UFMG), tema "Educação: perspectiva na democratização da sociedade". III CBE, outubro de 1985 em Niterói (UFF), tema "Das críticas às propostas de ação"; IV CBE, setembro de 1986 em Goiânia (UFG e UCG), tema "A educação e a Constituinte"; V CBE agosto de 1988 em Brasília (UnB), tema "A lei de diretrizes de base da educação nacional"; e a VI em 1991 São Paulo.

¹⁷ Para maior aprofundamento da história destas entidades e suas mobilizações, consultar Cunha (1995).

A realização da I CBE em 1980 revelou aos educadores a necessidade de superação da crítica meramente ideológica da educação, a necessidade do entendimento da educação como parte do movimento da sociedade brasileira concreta e do sentido político da ação educacional.

Na II CBE (1982), a temática central foi "*Educação: perspectiva na democratização da sociedade*". Na abertura dos trabalhos, Florestan Fernandes advertia:

educação e democratização da sociedade são entidades reais e processos concretos interdependentes, um não se transforma, nem pode transformar-se sozinho; ambos se determinam reciprocamente e qualquer política educacional democrática teria que levar em conta essa totalidade histórica dinâmica e criadora (Anais da II CBE, 1982 : 21).

Apontava ainda a necessidade de democratização dos recursos públicos para a educação, denunciando a transferência destes para o setor privado. Nesse sentido, a Moção nº 1 dessa CBE explicita a preocupação dos educadores quanto à temática do financiamento da educação como instrumento de democratização:

Educadores brasileiros reunidos na II CBE manifestam sua disposição de luta a favor do Ensino Público e gratuito em todos os graus. Enfatizam a necessidade da redefinição da política estatal de alocação de recursos públicos priorizando a educação pública e saúde pública como áreas de urgência social (Anais da II CBE, 1982 : 321).

Destaca-se também nessa II CBE a participação do Prof. Osmar Magalhães, representante do Centro de Professores de Goiás (CPG) que, no seminário de abertura, denunciava o descaso para com a educação pública no Estado: precariedade dos equipamentos e prédios escolares; cobrança de taxas de matrícula, ausência de concurso público para o magistério estadual, presença de 80% de professores leigos na rede pública contratados mediante apresentação de cartas de Deputados, Vereadores e outros políticos do então PDS, partido do Governador Ary Valadão. As reivindicações do CPG eram por aumentos salariais, estatuto do magistério, melhores condições de trabalho e contratação de 5.000

professores que trabalhavam sem contrato há anos, muitos dos quais sem receber salários, e o compromisso de mais verbas para a educação no Estado de Goiás.¹⁸

É importante notar que a preocupação com a temática do financiamento na I e II CBEs ainda era tratada genericamente e não se colocava a questão da vinculação de recursos da receita pública para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), embora, no âmbito do Legislativo Federal, ela fosse objeto de discussão desde 1976.

Em 1983, conforme já posto, o Congresso Nacional promulgara a Emenda Constitucional nº24 (chamada Emenda Calmon) que restabelecia a vinculação de recursos orçamentários para MDE nas esferas do Poder Público nas seguintes proporções: União 13%, Estados, Distrito Federal e Municípios 25%, incorporando ainda que, para as últimas três instâncias, também incidiria a vinculação sobre as transferências originadas pelos Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O esforço empreendido pelo então Senador João Calmon encontrou ressonância nos quadros do Congresso Nacional que já contava com uma composição menos reacionária, dado que, nas eleições de 1982, para *"a Câmara Federal a oposição elegeu 10 deputados a mais do que o PDS (PMDB, 200; PDT, 24; PTB, 13; PT, 08; totalizando 245), que preencheu 235 cadeiras"*. (Germano, 1993: 222). No Senado, o PDS, favorecido pela existência do Senador Biônico, garantiu 46 parlamentares e a oposição, 23 (PMDB, 21; PDT, 01; PTB, 01). Somava-se ao quadro ainda a vitória de 10 Governadores de oposição, entre eles Iris Rezende em Goiás.

Em Goiás, o PMDB havia se consagrado nas eleições de 1982 com Iris Rezende como Governador que, naquela conjuntura, era tido como a oposição no poder. As greves organizadas pelo CPG desde 1979 e as frustrações advindas das tentativas de negociação com o governo Estadual resultaram em poucos avanços no campo educacional, permanecendo os graves problemas que haviam sido apontados pelo prof. Osmar Magalhães na CBE de 1982.

Em 1985, na eminência das eleições que ocorreriam no próximo ano, o governo do PMDB mostrou claras pretensões de *"ampliar o apelo político do setor*

¹⁸ Para maior aprofundamento do papel do CPG na política educacional goiana no período de 1979 a 1989, consultar CANESIN (1993).

educacional no contexto da nova república. Dois exemplos evidenciam-se: o mutirão das salas de aula e a expansão do ensino superior” (Canesin, 1993: 145).

Por ocasião da III CBE (1984), a temática do financiamento ganha maior destaque na perspectiva da democratização da educação enquanto exigência da democratização política. Nesse particular, o Manifesto aos Participantes da III CBE coloca que:

É preciso também que as secretarias de Educação conquistem progressivamente maior autonomia no que concerne à utilização das verbas que por direito lhes pertencem; que se arranque do governo federal uma reforma tributária que possibilite uma real descentralização administrativa e um radical repensar das relações intergovernamentais; que se coloque em prática a Emenda João Calmon à Constituição, que estabelece a aplicação de 13% do orçamento no ensino, permitindo ampliar e recuperar o ensino de 1º grau sem prejuízo do desenvolvimento dos demais níveis. Que os recursos públicos sejam fundamentalmente destinados à rede pública, com a moralização e reorientação da aplicação dos recursos provenientes do salário-educação.” III CBE - SIMPÓSIOS (1984 : 18).

Outras questões relacionadas aos recursos para a educação estavam postas: a necessidade de se reverem os acordos com agências financiadoras internacionais que, desde os anos 1970, embora de forma incipiente, passaram a abrir linhas de crédito para financiar projetos na área educacional¹⁹; a queda nos índices de expansão das oportunidades educacionais (especialmente nos anos compreendidos entre 1974 a 1984) nas primeiras séries do 1º grau, dado que a expansão de matrículas era menor que as taxas de crescimento populacional; a queda de qualidade da escola pública de 1º e 2º graus, derivada da *“escassez de recursos resultante do seu desvio para a alimentação do capital parasitário que se aplicava no setor educacional e da municipalização do ensino de 1º grau num período de empobrecimento dos municípios”* (Idem, p. 19); a grave situação dos docentes, sua desvalorização social e constantes perdas salariais.

A queda nos investimentos públicos de manutenção e desenvolvimento do ensino após a desvinculação promovida pela CF/67 motivou o Senador João Calmon na propositura da Emenda Constitucional:

A partir dessa eliminação (desvinculação), os recursos destinados ao Ministério da Educação declinaram sensivelmente, chegaram ao máximo de 8,69% do orçamento da União, em 1969; caíram a 7,33% no ano seguinte; a 6,78% em 1971; a 5,62 em 1972; a 4,95% em 1974; enfim, a 4,31% em

¹⁹ Para aprofundamento dessa questão, consultar FONSECA (1996).

1975. Esse declínio era uma explicação a mais para o calamitoso estado da educação brasileira. (Calmon, apud Gomes, 1996).

Os dados extraídos de Cunha (1995:316), na tabela a seguir, complementando os citados acima, expressam o impacto da desvinculação de recursos orçamentários para o MDE na educação brasileira.

TABELA 2 - RELAÇÃO ENTRE RECEITA DE IMPOSTOS E DESPESAS DA UNIÃO
NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA - 1970 a 1985

ANOS	RECEITA DE IMPOSTOS		DESPESAS FUNÇÃO EDUC, CULTURA		DESPESAS CORRIGIDAS		B/A %	C/A %
	Valores A	Taxa de crescimento	Valores B	Taxa de crescimento	Valores C	Taxa de crescimento		
1970	45.566	---	3.734	---	3.559	---	8,19	7,81
1971	50.455	10,73	3.661	-1,96	3.462	-2,51	7,26	6,86
1972	61.803	22,49	4.636	26,63	4.420	27,67	7,50	7,15
1973	71.167	15,15	4.889	5,46	4.638	4,93	6,87	6,52
1974	79.426	11,61	5.168	5,71	4.966	7,07	6,50	6,25
1975	82.062	3,32	6.026	16,60	5.709	14,96	7,34	6,96
1976	96.194	17,22	7.471	23,98	7.206	26,22	7,77	7,49
1977	95.829	-0,38	10.311	38,01	8.419	16,86	10,76	8,79
1978	94.879	-0,99	11.786	14,31	9.339	10,93	12,46	9,84
1979	96.844	2,07	12.243	3,88	9.679	3,64	12,64	9,99
1980	99.541	2,78	10.665	-12,89	8.987	-7,15	10,71	9,03
1981	92.937	-6,63	13.765	29,06	9.636	7,22	14,81	10,37
1982	96.543	3,88	15.170	10,21	10.684	10,88	15,71	11,07
1983	88.544	-8,29	11.830	-22,02	8.406	-21,32	13,36	9,49
1984	86.038	-2,83	11.336	-4,66	7.762	-7,66	13,18	9,02
1985	105.596	22,73	16.771	47,94	11.399	46,86	15,88	10,79

Fonte: Cunha (1995: 316)

É importante observar que os dados que Cunha apresenta referem-se a despesas com Educação e Cultura e não somente com MDE. Nesse sentido, cabe ressaltar que as despesas com Educação e Cultura permaneceram oscilando entre 7,81% em 1970 a 9,03% em 1980 (conforme dados da coluna C/A%), registrando-se uma tendência de aumento a partir de 1981, já no período de abertura política da sociedade brasileira.

No próximo tópico aprofundaremos o significado desses dados para a educação pública goiana.

3. Impactos da desvinculação de receitas públicas para manutenção e desenvolvimento do ensino em Goiás

Considerando as transformações ocorridas no Estado de Goiás, decorrentes do processo da industrialização tardia que se expandia naquele momento, buscou-se apreender a extensão e a profundidade das ações do Estado no campo educacional, tendo como referências os índices de matrículas reveladores da expansão da rede escolar estadual, as condições de trabalho docente e uma análise dos percentuais do orçamento gastos com educação no período.

Conforme evidenciado, o Golpe Militar de 1964 alcançou Goiás vivendo o apogeu do populismo, prática marcante do Governador Mauro Borges (1961-1965), ao mesmo tempo em que incrementou sua inserção no processo de modernização e industrialização, embora o peso do setor primário na economia goiana (agricultura e pecuária) tivesse aumentado até a década de 60, ao invés de diminuir frente aos setores secundário e terciário.

O acelerado processo de urbanização em Goiás não se fez acompanhar pela expansão do mercado de trabalho do setor secundário, típico do capitalismo desenvolvido. Pelo contrário, fez-se muito mais em função da política agrária que expulsou o homem do campo²⁰.

Nas décadas anteriores, especialmente de 1930 a 1950, havia se constituído, em Goiás, o mito de sua vocação agrícola, incrementado pela política oligárquica. Mauro Borges, embora herdeiro da oligarquia Ludovico, imprimiu ao seu governo

um caráter progressista, aprofundando a inserção estatal no direcionamento do processo econômico, compondo alianças e direcionando, num esquema populista, os interesses e as forças populares, principalmente rurais, que começavam a emergir favorecidas pela conjuntura nacional e adotando critérios técnico-rationais na condução do serviço público²¹ (Carneiro, 1984:64).

²⁰ Importante pontuar que, em 1940, a população rural no Estado era de 85,4% enquanto que a urbana era 14,6%. Em 1960, a população urbana saltou para 30,7% e em 1970, para 44%.

²¹ Embora Mauro Borges tenha aderido ao Golpe em abril de 64, a oposição, especialmente a caiadista, se articulou com os militares e em outubro foi decretada a intervenção em Goiás e o Governador, cassado.

Mas, naquelas duas décadas, Goiás, frente ao desenvolvimento econômico, se havia estabelecido como fornecedor de alimentos básicos para o centro-sul. A mudança da capital para Goiânia, o movimento da Marcha para o Oeste e a construção de Brasília, colocaram o Estado de Goiás como ponto de atração para os excedentes populacionais do sul do país.

Neste sentido, Carneiro (1984) avalia a época:

A submissão da economia goiana aos centros hegemônicos tem tornado-a polo (dirigido) de atração migratória, que, associado à mecanização rural e à pequena expressividade do setor secundário da economia, ratificam um mercado de trabalho fluido, gerando também, em consequência da tradicional prática do coronelismo, uma característica marcante do mercado de trabalho: o clientelismo do serviço público...(Carneiro, 1984:47)

A inserção de Goiás no cenário do desenvolvimento capitalista brasileiro, ainda que de forma dependente e submissa, colocou a necessidade de modernização do Estado para ensejar condições para o crescimento, correspondendo, assim, ao ideário desenvolvimentista do Regime Militar.

Somava-se a esse quadro, a necessidade de incorporação da força de trabalho advinda do acelerado processo de urbanização. Neste sentido, ganhou relevância o setor terciário, na expansão dos serviços públicos e, dentre eles, a Secretaria de Educação, dadas as novas exigências da política educacional do Regime Militar de estender o ensino obrigatório e democratizar o acesso à educação básica.

Desde 1961, com a vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 4.024/61), o Governo Estadual já havia iniciado a reestruturação da Secretaria de Educação, criando as Delegacias Regionais e instituindo um setor de Planejamento para dar conta da gestão dos fundos criados pela lei.

A par dos discursos modernizantes e da estruturação de uma racionalidade técnica na administração pública, a Secretaria de Educação, como já apontado anteriormente, consagrou-se como trampolim eleitoral para os sucessivos governos do período da Ditadura Militar em Goiás. Através dela, projetavam-se futuros deputados, prefeitos e outros políticos com pretensões eleitorais. As ingerências político-partidárias, características da política clientelista e de apadrinhamento, típicas da política goiana, jogavam por terra o discurso da modernização administrativa.

Construções, ampliações e reformas de prédios escolares eram negociadas por critérios político-eleitorais, bem como indicações de dirigentes para os cargos da estrutura administrativa da SEC e das escolas, reafirmando a prática clientelista de exercício do poder herdada das oligarquias goianas.²²

Concordando com Saviani (1997:6), na sua afirmação de que a educação se tornou uma questão nacional após a Revolução de 1930, e com Azevedo (1997:61), para quem um setor ou uma política pública constitui-se a partir de uma questão que se torna socialmente problematizada e a sociedade passa a exigir a atuação do Estado, é possível afirmar que, em Goiás, de forma tardia, a educação passou a ser encarada como política educacional a partir de meados da década de 1950, em decorrência do processo acelerado de urbanização e das pressões por escolarização advindas.

Conforme Carneiro (1984), a expansão de matrículas iniciais em Goiás na década de 1960, nos níveis do ensino primário, ginasial e médio, apresentaram elevadas taxas de crescimento em relação às décadas anteriores. No final da década de 1970, o ritmo de crescimento sofreu uma queda nos três níveis, explicada, em parte, pela implantação da Lei 5.692/71, que provocou um deslocamento de vagas do primário para o ginásio pela obrigatoriedade e junção desses níveis num único. Cabe lembrar que a Constituição Federal de 1967 eliminou a obrigatoriedade da União e dos Estados de gastar percentuais vinculados à arrecadação de impostos com a educação. Certamente esses motivos permitem analisar com mais propriedade a expansão ilusória das matrículas.

Nesse sentido, Carneiro (1984) assinala que esse surto expansionista não foi tão significativo como pareceu e se deu de forma discriminatória, uma vez que só foi possível pela retração no ensino primário que tradicionalmente atende às classes populares.

A autora aponta ainda que esse crescimento se deu por meio do ensino público, em especial pela rede municipal: *“Entre 1955 a 1978 a rede municipal cresceu 2.402,56% em relação a um crescimento de 606,19% da rede estadual e 217,03% da rede particular”* (Carneiro,1984:100)

²² A cassação de Mauro Borges em outubro de 1964 interrompe a hegemonia da oligarquia Ludovico e rearticula a oligarquia caiadista que, com a reforma partidária de 1965, se aglutina na ARENA/PDS que permanece no Executivo Estadual até 1982, tendo como governadores: Otávio Lage (1966-1970); Leonino Caiado (1971 a 1974); Irapuan Costa Junior (1975-1978) e Ary Valadão (1979-1982).

Vale ressaltar que essa expansão da rede municipal revelou uma tendência de municipalização, atestando um acordo velado, mas efetivo, entre Estado e Municípios para que estes últimos assumissem, prioritariamente, o ensino das quatro primeiras séries, transferindo responsabilidades e colocando os prefeitos em condição de subalternidade em relação ao Governador e Secretário de Educação, que definiam as políticas de apoio ao ensino. Convém lembrar que a Lei 5692/71, em seu artigo 59, obrigava os municípios a aplicarem, anualmente, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau, como também 20% das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Os municípios, premidos pela imposição legislativa e pela política tributária, viam-se obrigados a assumir responsabilidades para as quais não tinham recursos suficientes. Utilizando-se de artifícios contábeis, conseguiam comprovar os gastos com educação para fins de prestação de contas, mas, na realidade, encobriam um "jogo de faz-de-conta". Na verdade, o que se via era rebaixamento de salários dos professores, precárias condições dos prédios escolares, falta do mínimo necessário para o processo de ensino-aprendizagem, reafirmando a histórica discriminação da educação oferecida às classes populares.

Apesar desse quadro, ao se comparar o crescimento populacional e a expansão de matrículas no período de 1960 a 1980, constata-se que houve um aumento significativo na taxa de escolarização em Goiás, uma vez que a população cresceu 101,99% e a matrícula cresceu 411,1% no mesmo período. Mesmo assim, esse crescimento não acompanhou o movimento migratório rural-urbano nas décadas de 1960 e 1970, colocando a população rural à margem da escolarização. Esse mesmo movimento de segregação das camadas populares se manifestou nas microrregiões mais pobres do Estado, dado que a expansão de matrículas se concentrou na microrregião do Mato Grosso de Goiás, economicamente mais rica e mais urbanizada.

Nesse sentido, Carneiro (1984:127) aponta que a expansão das matrículas foi discriminatória e elitista, uma vez que se deu na zona urbana e nas regiões mais urbanizadas do Estado, reproduzindo, na educação, as desigualdades do sistema econômico produtivo, e revelando-se, também, incapaz de acompanhar o incremento populacional urbano.

Cabe ainda analisar em que circunstâncias se deu essa expansão em relação aos prédios escolares e a situação do corpo docente.

Dados os baixos investimentos em educação que caracterizaram o período em análise, tanto do ponto de vista da União quanto dos Estados por meio da desvinculação de recursos na Constituição Federal de 1967 e da centralização tributária concentrada no governo federal (Reforma Tributária de 1966), aos governos estaduais e municipais pouco restou a fazer senão cumprir as determinações das políticas econômica e educacional do Executivo Federal. Como já discutido anteriormente, a lógica que presidia as ações governamentais era a da racionalidade técnico-administrativa. Nesse sentido, a absorção do alunado se deu não às custas de novos investimentos, mas da desqualificação do ensino público materializada: no aumento de números de alunos por turma; na redução dos turnos de trabalho escolar para acomodação do 4º turno; no uso clientelista dos contratos de professores em regime de "pro-labore"²³; no rebaixamento dos salários docentes, obrigando os professores a assumirem carga horária máxima ou a desdobrarem-se para trabalhar em dois ou três diferentes postos docentes.²⁴

Finalmente, os dados sobre a participação da Secretaria da Educação de Goiás no orçamento global do Estado contribuem para elucidar a corporificação da política educacional no período em estudo, possibilitando compreender a posição secundária que ocupou no período pós-1964 no Brasil e sua repercussão em Goiás, dado o investimento estatal prioritário de criação de infra-estrutura que ensejou a acumulação do capital em detrimento da qualificação/formação da força de trabalho.

Os dados abaixo permitem avaliar o acentuado decréscimo do fundo público para a educação em Goiás, em especial o impacto da desvinculação de recursos para a educação após a Emenda Constitucional de 1969. Em 1962, os percentuais para educação eram de 21,08; já em 1982, caíram para 8,75%. Embora com algumas oscilações, permitem constatar o descaso dos Governos Estaduais do regime militar com a educação.

Diante do exposto e pela tabela abaixo, é possível afirmar que o Governo Estadual em Goiás, no período da ditadura militar, esteve profundamente articulado, numa relação de subserviência, ao Executivo Federal, tanto no que diz

²³ No Estado de Goiás, professores contratados sem concurso público para suprir déficits no quadro docente são chamados de pró-labore. Estes exercem função docente sem exigências de formação/qualificação adequadas e se submetem a salários irrisórios, constantes atrasos de pagamento, sem nenhum direito trabalhista assegurado.

²⁴ Carneiro (1984: 227 a 235) aponta a queda nos salários docentes no período de 1961 a 1981 que em valores reais decresceram em média 6,5 vezes nas diversas categorias. Comparando salários dos professores da rede estadual com outras categorias profissionais do funcionalismo estadual, a diferença é, em média, 10 vezes inferior.

respeito à política econômica quanto à política educacional. Carrearam-se recursos prioritariamente para a modernização da agroindústria, para criação de infraestrutura no setor de transporte rodoviário, energia elétrica e outros subsídios governamentais para a reprodução do capital, relegando à educação os poucos recursos que sobravam.

TABELA 3
PARTICIPAÇÃO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO NO ORÇAMENTO GLOBAL
DO ESTADO DE GOIÁS NO PERÍODO DE 1960 A 1982.

ANO	PERCENTUAL PARA EDUCAÇÃO
1960	21,03
1961	-----
1962	21,08
1963	-----
1964	4,98
1965	17,86
1966	-----
1967	16,98
1968	13,31
1969	15,92
1970	-----
1971	9,3
1972	8,7
1973	7,7
1974	11,91
1975	13,71
1976	8,79
1977	10,49
1978	9,51
1979	-----
1980	10,25
1981	11,55
1982	8,75

Fonte: Diário Oficial do Estado, (Apud Carneiro, 1984:23).

O intenso processo de modernização e tecnificação do Estado brasileiro promovido durante o período do regime militar se deu sobretudo pela secundarização das políticas sociais. Barreto (1990) aponta que a expansão dos serviços sociais públicos, em especial a da educação verificada nesse período, se deu muito mais em decorrência da necessidade de ordenação dos recursos disponíveis pelo Estado e menos como resultado de características inerentes ao próprio modelo autoritário-burocrático de governo.

O reduzido alcance das políticas sociais se deu pela extrema centralização federal e pela tendência à privatização, que beneficiou os prestadores de serviços e restringiu ainda mais o acesso da população ao atendimento. A autora indica ainda a inadequação dos mecanismos de financiamento das políticas sociais

como determinantes do malogro na redistribuição dos benefícios à população:

O montante de recursos a elas destinado é irrisório face ao que é alocado em outras áreas. Para as políticas que dependem do orçamento fiscal, como educação, saúde pública, transporte coletivo e suplementação alimentar, a alocação geral de recursos durante o período autoritário foi, no seu conjunto, muito pequena, tendo sido essas áreas muito penalizadas. O avanço da intervenção ocorreu praticamente nos setores financiados por mecanismos autônomos em relação ao orçamento fiscal, calcados na contribuição dos assalariados; mas aí a lógica que informa a implantação das políticas foi a rentabilidade dos investimentos antes que a das carências da população. (Barreto, 1990:305)

No final da década de 1970, no processo de abertura política que se iniciava, essa situação crítica da educação em Goiás, mormente o crescimento da dilapidação dos salários do magistério, mobilizou os educadores goianos, rearticulando as forças progressistas. Emerge no cenário uma nova postura no CPG, não mais ao reboque do governo estadual, mas como instância crítica da política educacional vigente.

Na década de 1980, o movimento dos professores nacionalmente articulado promoveu intenso debate na sociedade civil. Em Goiás, as inúmeras greves de professores iniciadas em 1979 ensejaram a retomada da defesa da escola pública centrada em quatro questões: *“a ampliação das vagas, através da criação de escolas; fim das taxas de matrícula nas escolas públicas; condição de trabalho do educador e a gestão da escola”* (Loureiro, 1993: 115).

As eleições para governo do Estado em 1982 consagraram o PMDB em Goiás, que permaneceu no poder por 16 anos consecutivos.²⁵

E as esperanças depositadas no novo governo para o campo educacional, dados os seus apelos democráticos, logo se esvaíram, a despeito das mobilizações dos professores e da sociedade civil.

No próximo capítulo, serão avaliadas a lógica e a materialidade impressas por esses governos na educação goiana.

²⁵ O PMDB fez sucessivos governadores após 1982: Iris Rezende (1983 a 1986), Henrique Santillo (1987 a 1990), Iris Rezende (1991 a 1994) e Maguito Vilela (1995 a 1998)

CAPÍTULO III

O ESGOTAMENTO DO REGIME MILITAR - PRIVATIZAÇÃO DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E EM GOIÁS

A partir de meados da década de 1970, com o fim do “milagre econômico” estende-se um longo processo de crise que culminará com o fim da ditadura militar no Brasil em 1985. O período de “abertura” política ganha força em 1978, quando operários da indústria automobilística, contando com a simpatia de setores da classe média, desencadeiam as primeiras greves no país pós-golpe militar de 1964.

Outras categorias de trabalhadores, como os servidores do Estado, voltam a utilizar a greve como forma de resistência e reivindicação. Professores, médicos, funcionários do metrô, assalariados do campo, motoristas, funcionários públicos em geral passam a utilizar com freqüência o recurso da greve na tentativa de melhorar suas condições de vida e trabalho. A greve de professores da rede pública de Goiás, em maio de 1979, mobiliza também outros servidores públicos. Essas greves assinalam a profundidade do descontentamento a que a sociedade em seu conjunto havia sido levada e, ao mesmo tempo, a fragilidade potencial do governo militar.

Cava (1986) assinala que a política de distensão teve origem nos próprios meios militares, visando primeiramente, senão de modo exclusivo, a controlar uma facção minoritária da “linha dura” dentro das Forças Armadas, agrupada no Serviço Nacional de Informações (SNI) em grande e rápida expansão à época. O autor acrescenta:

Em nenhum momento essa política, ou as modificações subseqüentes que sofreu, pretendeu de fato devolver o poder executivo do governo ao controle civil antes de meados da década de 1990. Numa palavra, a distensão, que depois de 1978 passou a ser chamada de “abertura”, era na verdade uma política estimulada pelo faccionismo interno dos militares que visava a assegurar de maneira mais habilidosa o controle militar a longo prazo. (Cava, 1986:18)

Mas as forças de apoio ao governo se desencantaram com o ideário “revolucionário” dos militares, abrindo maiores perspectivas para o processo de abertura política.

1. Do autoritarismo militar ao autoritarismo civil - a Nova República

Durante o período de distensão, as surpreendentes vitórias eleitorais das oposições em 1974 e 1978, unidas apesar das diferenças no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), tiveram como reação dos militares a violação das regras eleitorais. Os inúmeros decretos baixados para garantir ao partido do governo, Aliança Renovadora Nacional (ARENA), a reocupação da maioria dos cargos eletivos concretizaram, em 1979, a reforma eleitoral que permitiu a criação de diversos partidos políticos com o intuito de dividir e melhor controlar as oposições.

Por outro lado, industriais antes favoráveis ao governo começaram a abandoná-lo em protesto contra o crescente controle estatal sobre a economia, denunciado como “estatização” e “entreguismo” do regime na forma de subsídios fiscais e favores às multinacionais. *Também a corrupção em larga escala entre os próprios oficiais que haviam tomado o poder precisamente para “limpar a corrupção” contribuiu para a má reputação das grandes empresas.* (Cava, 1986:19). Esses fatos contribuíram para o desencanto da classe média com o regime militar, à medida que o impacto da crise do petróleo aumentava os preços em geral e gerava uma perda mais rápida do poder aquisitivo dos salários.

Do ponto de vista da sociedade civil, ganha corpo a luta contra a tortura, desenvolvida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Igreja Católica que, identificada anteriormente às classes privilegiadas, apoiava agora desencantada a luta pelo retorno do “estado de direito” no país. A defesa das eleições sem trapanças, o fim da censura, a anistia aos presos políticos, o direito de greve, a liberdade de organização sindical, a escola pública de qualidade eram bandeiras defendidas pela sociedade civil que, do final dos anos 70 a meados de 1980, ganhavam forma e organicidade no Brasil.

No final de 1983, inicia-se a campanha de grande repercussão popular em prol da realização de eleições diretas para a Presidência da República. Sucessivos atos públicos nas principais cidades do país colocavam milhões de pessoas nas ruas, exigindo “Diretas já”.

A consequência disso tudo é que tanto os “militares enquanto governo”, na expressão de Stepan, como também frações, cada vez mais amplas, das classes dominantes recorrem à sociedade civil em busca de apoio. Primeiro são os militares que procuram aliados na sociedade civil, no momento em que essa não tinha força suficiente para pressionar o Regime em favor de uma abertura política. O próprio Regime, portanto, em função de desavenças no bloco do poder, abre frestas à participação da sociedade civil. Depois, são as classes dominantes – quando ocorre a explosão da sociedade civil a partir da segunda metade da década de 1970 – que se incorporam gradativamente às mobilizações contra a ditadura e acabam por hegemonizar o próprio movimento da “Diretas já” em 1984 e conduzem à eleição – no Colégio Eleitoral – de Tancredo Neves e José Sarney em janeiro de 1985, instituindo a “Nova República”, numa evidente manobra “pelo alto”.(Germano, 1983:213)

A “Nova República”, expressão cunhada por Tancredo Neves para diferenciar seu governo do dos militares, nasceu da aliança dos grupos de centro-direita que, por meio de composições políticas hábeis, conseguiram evitar a presença política dos trabalhadores na transição da ditadura militar para o novo regime e fazer uma composição política conservadora e antiparticipativa, que beneficiou o capital internacional, garantindo a continuidade dos *“ideais de 1964, ou seja, a promessa de não arranhar a estrutura mantenedora do país de capitalismo periférico”* (Ghiraldelli, 1994:220).

Martins (1986) é enfático ao assinalar que *“o pacto político de 1984, que teve uma figura central em Tancredo Neves, foi num certo sentido uma traição aos trabalhadores que fizeram suas lutas desaguar na campanha das Diretas já”*. Nesse sentido, o novo pacto foi excludente, deixando de fora os atores mais importantes do processo de desgaste político da ditadura. E o fim da ditadura não significou o fim das lutas sociais na medida em que o novo regime político, ao excluir do poder os trabalhadores, facultou-lhes as diversas tentativas de reimpôr um novo pacto social.

Assim, o fim da ditadura e a negociação entre militares e civis sinalizaram o término da disputa pelo poder entre os militares, cujo conflito acabaria polarizando os vários descontentamentos com o governo. Dessa forma, dentro do próprio partido governista, gerou-se o candidato presidencial que deveria selar a

“abertura política” com um governo civil de composição com setores da oposição, expressada na candidatura de Aureliano Chaves, vice-presidente do General Figueiredo.

Chaves era apoiado pelos empresários e por militares da “Sorbonne”. Entretanto, os militares do SNI, sucessores da “linha dura”, tinham outro candidato: o general Octávio Medeiros. A candidatura Medeiros, porém, foi pulverizada pelo general Golbery do Couto. Diversos escândalos vieram a público envolvendo o general com a divulgação de documentos comprometedores. A partir desse momento sua candidatura tornou-se impossível. (...) Figueiredo tornou legalmente impossível a candidatura Chaves: este assumiu automaticamente a presidência e tomou-se inelegível”. (Martins, 1986:27-28)

Diante destas manobras, Aureliano Chaves, que gozava de importante influência e liderança nos setores da política brasileira, passou a canalizar e organizar as dissidências políticas do partido governista na Frente Liberal (logo em seguida, oficializada como Partido da Frente Liberal – PFL), e com esse trunfo na mão pôde negociar com a oposição um pacto político para eleger o Presidente da República e pôr fim ao regime militar. Essa dissidência foi reforçada pela renúncia de José Sarney da presidência do PDS, o partido do governo, seu desligamento e posterior ingresso no PMDB.

O PMDB chega ao poder – por via indireta – com uma composição mais à direita e através de uma aliança com a Frente Liberal, que reúne desde setores da burguesia industrial e financeira, até os representantes mais modernos das oligarquias. (Martins, 1986:29)

Martins conclui afirmando que:

Desde 1979, cresceram não apenas as greves, mas também as depredações, as invasões urbanas, as invasões de terras no campo. Na verdade, o pacto político de 1984 foi a resposta das classes dominantes ao esvaziamento do poder, à perda de legitimidade do governo. É muito significativo que, após ter feito o pacto político, através do novo presidente e do novo governo, o Estado estivesse propondo aos trabalhadores o “pacto social”: a cessação temporária das reivindicações salariais, das greves, das invasões. (Martins, 1986:30)

Iniciava-se, assim, após a morte de Tancredo Neves, a chamada Nova República, uma nova fase da história política brasileira na qual a sociedade depositava a confiança de estabelecer a democracia plena e recuperar a economia e o padrão de vida de todos. Mas foi também o momento de explicitações dos

conflitos sociais que evidenciavam a pesada herança da ditadura. A solução para a crise política e econômica desencadeada a partir desse momento estava longe de ser solucionada, devido à inflação, à enorme dívida externa sob controle do Fundo Monetário Internacional (FMI), ao arrocho salarial e à crescente pauperização da classe média, retornando à cena o debate político não só nas fábricas, campos e praças públicas, mas também nas salas de aula e nos estabelecimentos de ensino.

Em 1986, foram eleitos os membros do novo Congresso Nacional que, participando simultaneamente da Assembléia Constituinte, elaboraram em um ano e meio de trabalho a nova Constituição Brasileira, promulgada a 5 de outubro de 1988.

Ainda em fevereiro de 1986, para fazer frente às dificuldades econômicas nacionais, o governo estabeleceu inúmeras medidas que visavam a reverter o quadro inflacionário. Lançou o plano econômico "Cruzado", que determinava o congelamento dos preços e salários e a substituição da moeda que circulava no país (o Cruzeiro perdeu três zeros e passou a ser Cruzado) e que contou com o apoio da sociedade de maneira geral, na medida em que, por algum tempo, apresentou efeitos promissores.

O sucesso inicial do Plano Cruzado deu popularidade a Sarney e ao então partido do governo, PMDB, garantindo uma estrondosa vitória nas eleições para os governos estaduais e para o Congresso Nacional em novembro de 1986. Porém, logo ao final de 1986, a situação reverteu-se e o plano demonstrou seu fracasso frente à falta de mercadoria, às inúmeras pressões por aumentos e à generalizada cobrança de ágio na compra de produtos.

Decorridos mais de três anos desde que a Presidência da República passou às mãos de um civil, continuavam turvadas de incerteza as perspectivas da democracia no país. Agravava-se a crise econômica, quer na frente interna, onde a inflação batia recordes e ameaçava fugir ao controle das autoridades governamentais, quer na frente externa, onde não se logrou firmar com os credores internacionais acordos de médio e longo prazo que retirassem a economia brasileira da marcha forçada à qual foi compelida pelos compromissos de curto prazo e permitissem a ela operar em horizonte de tempo mais dilatado, com maior grau de liberdade e com maior previsibilidade. (Andrade, 1989:185)

A sociedade brasileira, frustrada pelo agravamento da crise econômica, foi submetida, ainda no governo Sarney, a outros planos de estabilização igualmente mal sucedidos.

A inflação alcançou 84% em março de 1990, o último mês do governo Sarney, atingindo o índice de 4.853% em um ano (março de 1989 a março de 1990). Ao descontrole financeiro juntavam-se o peso da dívida externa, o descrédito do Brasil no mercado internacional, com ausência de investimentos estrangeiros, e a enorme dívida interna do governo, que chegava a 60 bilhões de dólares. (Vicentino, 1998:155)

Em 1988, depois de inúmeras dificuldades e manobras na sua fase de elaboração, é promulgada a Nova Constituição. O choque entre as forças conservadoras se fez sentir em diversos momentos, sobretudo quanto às questões sociais e à reforma agrária. Tímidos avanços são alcançados, mas aquém das esperanças nela depositadas pelos setores mais progressistas da sociedade.

A questão da escola pública acirrou as discussões no decorrer dos trabalhos da Constituinte 1987/1988. Muitos foram os confrontos e pressões, inclusive da escola particular, desejosa de manter o acesso às verbas públicas garantidas pela Constituição anterior, conforme assinalado no Capítulo II.

Nesse quadro de crise econômica e política, em 1989, vários candidatos concorreram às primeiras eleições diretas para presidente da República, após os anos de ditadura militar. Suas regras, amparadas pela Constituição de 1988, determinavam uma novidade: a realização de eleições em dois turnos sempre que o primeiro colocado não obtivesse a maioria dos votos.

O segundo turno das eleições foi marcado pela disputa entre Fernando Collor, candidato do inexpressivo Partido de Reconstrução Nacional (PRN), representante de tendências liberais e conservadoras, e Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), que reunia vários grupos de esquerda. A campanha presidencial de 1989 provocou o enfrentamento de tendências políticas divergentes, polarizando os discursos partidários e oferecendo possibilidades para um amplo debate político nacional ausente da história do país há muitos anos.

Collor venceu as eleições e assumiu a presidência em janeiro de 1990, impondo um pacote econômico destinado a por fim ao descontrole da economia na base do "confisco da poupança" e abertura de mercado, o que acarretou uma série de transformações na economia, aproximando-a da globalização dos mercados.

O lado especial das eleições de 1989 não se deveu apenas à plena democratização do país, mas também a uma conjuntura internacional peculiar. Nesse mesmo ano, acontecia a queda do muro de Berlim, na crise dos países socialistas do leste europeu e especialmente da ex-União Soviética governada

então por Mikhail Gorbatchev. Esses acontecimentos marcavam uma das mais profundas crises das esquerdas políticas (muitas vezes apenas chamadas de socialistas) no cenário mundial e, para muitos, eram indicadores da vitória das potências capitalistas, competitivas, modernas e liberais.

O governo Collor foi marcado pela política recessiva, ampliando o desemprego e a miséria da maioria da população. Um destaque econômico foi a abertura do mercado à entrada de produtos estrangeiros, com a redução das tarifas de importação, incluindo a eliminação de reservas de mercados, como o da informática. Tal política foi apontada pela oposição como sucateamento da produção interna e desencadeou a falência de pequenas e médias empresas, acentuando o desemprego.

Embora breve, o governo Collor enfatizou a privatização, isto é, a transferência de empresas estatais para o setor privado. Na prática, Collor assumiu a política econômica neoliberal, defendida pelas grandes potências capitalistas desde a década de 1970. Assim, priorizou a valorização da economia de mercado, isto é, o não-intervencionismo e o não-protecionismo estatal e a idéia de "Estado mínimo", que consiste no enxugamento das despesas e responsabilidades do Estado, especialmente por meio da privatização de suas empresas. Era o abandono do tradicional modelo de desenvolvimento nacional centrado na substituição das importações via protecionismo governamental, que o país experimentara desde a versão nacionalista getulista até a abertura às multinacionais da época JK e ditadura militar. No plano interno, essas medidas agravavam a crise: aumentavam o índice de desemprego, a inflação e a violência urbana e rural ao mesmo tempo em que vinham à tona os escândalos do "staff" governamental, sendo o mais famoso o "caso PC", e a instalação de CPIs que avançavam à medida que as manifestações populares ganhavam as ruas exigindo o "impeachment" do Presidente. O desfecho final do Governo Collor deu-se em 29 de setembro de 1992, quando a Câmara dos Deputados apresentou 441 votos a favor do impedimento e 33 votos contra. No sábado, 3 de outubro, Collor foi afastado da Presidência, assumindo o vice, Itamar Franco.

A sociedade brasileira viveu, mais uma vez as alterações no comando do governo; mais uma vez um vice-presidente assumia a Presidência, criando clima de especulações, temores de novos planos econômicos, anúncio de privatizações, desmentidos oficiais quanto a congelamentos de preços e salários, greves, etc.

Na conjuntura internacional, segundo classificação mundial das condições de vida da ONU (Relatório do Desenvolvimento Humano – 1993), o país perdia posição com base na combinação de índices como analfabetismo, mortalidade infantil e distribuição de renda e – o Brasil caiu de 59º lugar para 70º na lista mundial. Essa classificação confirmava o resultado de décadas de empobrecimento da maioria da população e a crescente concentração de riquezas nas mãos de uma reduzida elite. Isso somado ao fato de o país apresentar, então, um dos maiores índices inflacionários do mundo.

Nesse quadro de instabilidade política e fragilidade sócio-econômica, realizou-se o plebiscito estabelecido pela Constituição de 1988 para definir a forma (República ou Monarquia) e o sistema de governo (Parlamentarismo ou Presidencialismo), com vitória esmagadora para a República Presidencialista.

A economia brasileira no ano de 1993 atingiu quase 5% de crescimento, parco, devido ao aumento populacional, de forma que a renda *per capita* não alcançou 3%, mantendo alto o índice de empobrecimento.

No final do governo Itamar Franco, o Plano Real foi implantado em duas etapas, sob a coordenação do então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC). A queda da inflação possibilitou a valorização da moeda nacional frente ao dólar norte-americano, o que ampliou o consumo, impulsionando a atividade econômica no final de 1994 com um crescimento econômico superior a 4%.

O efeito do Plano Real alavancou a candidatura de FHC à sucessão presidencial que, no final de março de 1994, deixou o Ministério da Fazenda para candidatar-se à presidência. Em outubro de 1994, foi eleito presidente com maioria absoluta em único turno, conseguindo 54,3% dos votos válidos.

De acordo com Oliveira (1998), os grupos mandantes do país esperavam, desde Vargas, pelo surgimento de um “*condottiere*” como FHC e assinala que “*Vargas não era amado pela burguesia como é FHC*”, acrescentando:

Ele articulou os grupos políticos dominantes no Brasil que não se combinavam: PFL, PMDB quase inteiro, PSDB, PPB, uma boa parcela do PTB. Desde a Revolução de 30 não surgia um grupo hegemônico. Ao longo destes anos, extremamente violentos, os conflitos significavam a impossibilidade de hegemonia de um grupo que soldasse as diferenças sociais e as traduzisse politicamente. (Francisco de Oliveira, 1998:159)

Assim é que, nos dois primeiros anos, FHC obteve progressivo sucesso na estabilidade da moeda, levando o Brasil, em setembro de 1996, a apresentar a mais baixa inflação da América Latina, embora na área econômica abandonasse o projeto de desenvolvimento nacional e o fim do Estado protetor e diretor da economia. Ganhavam fôlego as idéias de adotar um novo modelo de abertura e integração progressiva à economia capitalista globalizada e de enxugamento do Estado, privatizações, ênfase na economia de mercado, ou seja, de implantar medidas fundamentadas no neoliberalismo, seguindo o que acontecia no cenário mundial em torno da constituição de blocos econômicos. Em maio de 1995, FHC investiu no MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), objetivando eliminar as barreiras econômicas e buscar a união aduaneira entre os países membros.

Nesse processo, o déficit da balança comercial acelerou, a dívida externa aumentou, aceleraram-se as privatizações das telecomunicações, da Vale do Rio Doce, implantou-se um plano de demissões voluntárias, acentuou-se a concentração de renda²⁶. No plano político, acirravam-se as disputas e os confrontos político-sociais predominantemente na área rural, ganhando importância o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Mesmo assim, o governo FHC reprimiu de forma truculenta os movimentos sociais e preparou sua reeleição que, no entender de Francisco de Oliveira (1998), foi garantida:

face ao sucesso da ampla coalização liderada por FHC, unificando do centro para a direita, do Amazonas ao Rio Grande do Sul, cuja base estaria no "senso comum" das vantagens da estabilidade momentânea alcançada desde a "Regência" Fernando Henrique – na síndrome de abstinência de Itamar – e que catapultou o presidente de um quase limbo político até a presidência (imperial) da República. Em outras palavras, em termos gramscianos, a estabilidade monetária havia construído um amplo consenso entre dominantes e dominados, e seria esse consenso que seria soldado, sobre as bases materiais da ampliação da dominação de classe no Brasil. (Francisco de Oliveira, 1998:14)

A partir de 1980, a conjuntura internacional, no que se refere às questões da intervenção estatal e dos destinos da democracia, ganham outra direção no mundo todo. Buscam-se apreender novos padrões emergentes de sociabilidade e soluções capazes de bloquear propostas neoconservadoras em

²⁶ Em 1981, os 10% mais ricos do país concentravam 46,63% da renda e os 40% mais pobres ficavam com 8,27%. No ano de 1997, os 10% mais ricos detinham 48,21% e os 40% mais pobres apenas 7,10% da renda. (Cf. Folha de São Paulo de 13/06/99 - Brasil 1, p. 15)

relação aos mercados e à proteção social, de modo a entender as transformações ocorridas nas sociedades atuais, no

conseqüente aprofundamento das crises sociais, econômicas e ambientais, decorrentes dessa "desregulamentação": as mudanças no mundo do trabalho em face da maior utilização da microeletrônica; suas repercussões no mundo do trabalho e na tendência à globalização dos mercados e, ainda, a "débâcle" do socialismo real, são alguns dos fatores que têm ameaçado as formas de organização sócio-política deste século.(Azevedo, 1997:7)

Dessa forma, faz-se necessário entender o sentido e o impacto dessas transformações no financiamento da educação goiana, considerando que a ampliação da cidadania e a conseqüente excelência educacional dependem da organização e atuação da sociedade civil.

2. Abertura Política - impasses no campo educacional e vinculação de receitas públicas para o ensino

No contexto da abertura política, as discussões acerca da situação educacional brasileira conquistavam espaços cada vez maiores em decorrência das inúmeras greves e mobilizações organizadas em nível nacional pela CPB e pela ANDES; da grande produção acadêmica sobre a temática da política educacional originada nos cursos de pós-graduação; do intercâmbio e articulação proporcionada pelas CBE's e outros eventos. Acrescentem-se ainda as experiências de algumas administrações estaduais e municipais que haviam sido eleitas em 1982 e promovido gestões democráticas e exitosas no campo da política educacional. Neste sentido, Saviani (1997) aponta que

É nesse contexto que se foi impondo cada vez mais fortemente a exigência de se modificar por inteiro o arcabouço da educação nacional, o que implicava a mudança da legislação em vigor. A oportunidade surgiu com a instalação de um governo civil (a chamada Nova República) e a elaboração da nova Constituição Federal (Saviani,1997:34).

Os educadores brasileiros, mobilizados por ocasião da IV CBE realizada em Goiânia no ano de 1986, haviam expressado as demandas da política educacional na eminência da elaboração da nova Constituição Federal por meio da Carta de Goiânia.

O documento apontava para a urgência de se enfrentarem os graves problemas sociais e econômicos que entravavam o avanço das democracias econômica, social e política, analisando:

São obstaculizadas por uma organização social injusta e, em decorrência, por políticas governamentais incapazes de promover a justiça social. Persiste uma política econômica, e particularmente salarial, marcada pela distribuição desigual da renda, cujas expressões são a questão agrária e a violência social contra os trabalhadores rurais; o enorme indigênto externo; a dívida pública; o precário atendimento às necessidades de escolarização da população e a outras necessidades sociais como saúde, assistência e previdência social". (Carta de Goiânia, In: Ghiraldelli (1994:226).

Apontava ainda que, a despeito das eleições de 1982 e da posse de um Presidente da República civil em 1984, a frustração permanecia, dado que a educação nacional se encontrava em estado lastimável: índice de mais de 50% de evasão e repetência ao longo da 1ª série do ensino de 1º grau; cerca de 30% de crianças e jovens na faixa dos 7 aos 14 anos fora da escola; 30% de analfabetos adultos e numeroso contingente de jovens e adultos sem acesso à escolarização básica; 22% de professores leigos; precária formação e aperfeiçoamento profissional dos professores de todo o país; salários aviltados em todos os graus de ensino.

No sentido da democratização da sociedade e da educação, propôs princípios para o texto constitucional, quase todos incorporados à CF/88.

Quanto aos recursos públicos para educação, propunha que fossem destinados exclusivamente aos sistemas de ensino criados e mantidos pela União, Estados e Municípios; que despesas com saúde da criança em idade escolar, merenda e outros programas assistenciais fossem providos com verbas próprias desvinculadas dos recursos orçamentários para a Educação; e que se mantivesse o disposto na Emenda Calmon, estabelecendo sanções jurídicas e administrativas no caso de não-cumprimento dos dispositivos legais.

A Assembléia Nacional Constituinte (ANC) nos anos de 1987 e 1988 mobilizou a sociedade brasileira. No campo educacional, essas mobilizações

explicitaram o histórico conflito entre o público e o privado, especialmente no tocante aos recursos públicos, com três posições claras: a primeira originária do Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito que aglutinava quinze entidades, entre as quais ANDE, ANDES, ANPEd, CEDES, CPB, UNE, UBES, CUT e OAB, que defendiam exclusividade de recursos públicos para a escola pública; a segunda defendida pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), de cunho privatista, que na defesa dos interesses da escola privada propunha gratuidade somente aos que provassem “insuficiência de recursos para sua manutenção” e imunidade tributária para as atividades educacionais; a terceira defendida pelas escolas comunitárias e confessionais representadas pela Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), Associação de Educação Católica do Brasil (AEC) e Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC), cuja proposta era de que o Estado, além de manter as escolas públicas, subvencionasse as instituições educacionais sem fins lucrativos.

Essas diferentes propostas provocaram intensos debates nas instâncias da ANC, especialmente nas concorridas Audiências Públicas, e explicitaram três diferentes conceitos de público: o público mantido pelo Estado; o público não-estatal; e o público como serviço prestado ao público²⁷. Nesse sentido, Pinheiro (1996:284) esclarece:

A cada uma dessas conceituações correspondeu a defesa de uma proposta concreta. A do **público estatal** continha a reivindicação da exclusividade de recursos públicos para a escola pública; a do **público não-estatal** a de recursos para a escola do Estado e a escola comunitária, confessional ou filantrópica; e a do **público como serviço público** a de recursos para a educação em geral. Todas essas propostas tinham como objetivo garantir a destinação de recursos do Estado para manutenção do ensino. Foi em torno deste problema que se concentrou fundamentalmente o conflito público-privado na Constituinte”.

Após inúmeras tentativas de negociação, o Centrão²⁸ apresentou um projeto completo para o capítulo Educação, Cultura e Desporto da Constituição, incorporando as propostas da escola privada. O fato fez com que os setores de

²⁷ Para maior aprofundamento destas posições e dos conflitos aí explicitados, consultar PINHEIRO (1996) e CUNHA (1995).

²⁸ No decorrer da ANC formaram-se blocos inter e intra-partidários especialmente entre os partidos maiores (PMDB e PFL). Um destes grupos, denominado Centro Democrático - Centrão, era comandado externamente pelo Executivo.

esquerda e centro-esquerda entrassem em acordo com o Centrão na tentativa de resguardar algumas conquistas possíveis, dada a correlação de forças no interior da Assembléia Nacional Constituinte.

O texto final teve ganhos para o setor público quanto à destinação orçamentária para a educação, restabelecendo os percentuais mínimos de 18% para União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios na manutenção e desenvolvimento de ensino. Para o setor privado, mantiveram-se mecanismos de transferência de recursos públicos para as escolas particulares, tais como:

Poderão ser destinadas bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade (art. 213 § 1º. CF/88),

e o financiamento de pesquisa e extensão das universidades privadas, escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas desde que: *"comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seu excedentes financeiros em educação"*. Possibilitou também que as empresas continuassem deduzindo do salário-educação as despesas realizadas com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes. Este último mecanismo só foi eliminado com a Lei 9.424/96, art.15 § 3º.

Em relação ao restabelecimento da vinculação de receitas, confirmando a Lei 7.348/85 (Emenda Calmon) conforme era o desejo expresso dos educadores brasileiros colocado na Carta de Goiânia (IV CBE, 1986) e pelo Fórum em Defesa da Escola Pública, Cunha (1995) assinala que, à primeira vista, o texto constitucional resultou mais generoso do que era a reivindicação posta pelas entidades.

Ocorre que a nova Constituição promoveu uma forte desconcentração da receita tributária em proveito dos estados e, principalmente, dos municípios. A previsão era de que o governo federal perdesse 28% da receita, enquanto os estados ganhassem 13% e os municípios 31%. Assim, a nível do Governo Federal, o aumento da parcela mínima da receita de imposto da União significa, na melhor das hipóteses, em manutenção do montante de recursos a serem destinados ao ensino. (Cunha, 1995:450)

Outro avanço a ser considerado diz respeito aos programas de merenda escolar e saúde do escolar que deveriam desde então ser custeados por meio de outras contribuições específicas e não pelos recursos da receita vinculada. Dado o enorme volume de recursos para a sustentação desses programas, o dispositivo constitucional favoreceu muito o ensino propriamente dito.

Apontados estes avanços e limites expressos na CF/88 no disposto acerca dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, cabe a consideração de Pinheiro (1996) sobre o conflito público e privado: *"na parte da educação, encontrou, como as constituições passadas, uma solução conciliatória para o conflito entre o público e o privado. Com isso, não resolveu o conflito, mas incorporou-o"* (Pinheiro, 1996:284).

Cabe considerar que, concomitantemente à realização da ANC, no Congresso Nacional havia se instalado uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com vistas a averiguar a aplicação da Lei 7.348/88 (Emenda Calmon) no âmbito da União. O problema fora colocado pela reação do próprio Poder Público, principalmente municipal, no que diz respeito ao entendimento do que se configuraria como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

A legislação brasileira anterior à Lei 7.348/85 deixou margem para que o poder público interpretasse de forma conveniente o conceito de despesas de ensino, utilizando-se das brechas e ambigüidades legislativas, incluindo em MDE a categoria de função "educação e cultura" e gastos com infra-estrutura que beneficiassem indiretamente escolas.

A Emenda Calmon tentou corrigir estes desvios e interpretações ao dispor no art. 6º:

Parágrafo 1º- Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vistas ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino.

De forma incipiente, propôs-se também a legislar sobre o que não se consideravam despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Apesar do esforço do legislativo, o poder público continuou criando mecanismos para incluir despesas que não deveriam constar como MDE. A questão do descumprimento da

Emenda Calmon resultou em vários processos no Judiciário e Legislativo federais, tanto da parte da sociedade civil, que exigia seu cumprimento, quanto da parte do poder público, que argüía a sua inconstitucionalidade, culminando com a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em 1987, para apurar o destino da aplicação pelo MEC dos recursos dela provenientes.

Nesse sentido, a CPI encaminhou questionários às SEC's dos Estados, Distrito Federal e Municípios e aos Tribunais de Contas, solicitando informações sobre os dispêndios efetivados com educação nos anos de 1986, 1987 e 1988. A SEC de Goiás informou que havia aplicado em educação 19,1%, 22% e 31,5% da receita orçamentária naqueles anos. O Tribunal de Contas de Goiás não respondeu ao questionário, impossibilitando confrontar as informações. Ressalte-se porém que os dados informados pela SEC-Goiás não são compatíveis com os dados apurados nesta pesquisa, conforme se constatará adiante.

Interessante apontar que os dados fornecidos pelas Secretarias Estaduais, com exceção da do Estado de Amazonas, foram completamente diferentes dos informados pelos respectivos Tribunais de Contas Estaduais, explicitando claramente as divergências quanto à análise de prestação de contas e as diferentes interpretações quanto a considerações de gastos com a MDE.

Embora a CPI se propusesse a averiguar os recursos federais, inúmeras intervenções foram feitas sobre a situação nos Estados e Municípios, que demonstraram os descaminhos dos recursos públicos para a MDE²⁹.

As conclusões da CPI foram elucidativas para a compreensão do problema evidenciado e muito contribuíram na elaboração da CF/88. Do ponto de vista da contabilidade orçamentária, é possível afirmar que a Emenda Calmon estava sendo cumprida nominalmente, porém o seu cumprimento real não foi passível de ser demonstrado, uma vez que o Poder público criou contribuições e taxas em lugar de Impostos para fugir da vinculação destinada à MDE.

Assim, a liberação de recursos para a MDE se dava no último trimestre de cada ano, quando os valores reais estavam corroídos pela alta inflação, comprometendo o real cumprimento da Emenda.

Por outro lado, a falta de conceituação clara do que eram despesas com MDE, a despeito do aspecto restritivo da lei, permitia debitar despesas com

²⁹ O Relatório e as Conclusões da CPI estão publicados na íntegra no Diário do Congresso Nacional - Seção I, Ano XLIV - Suplemento A, nº 84, de 29 de junho de 1989.

educação e cultura no seu sentido lato, dificultando o levantamento adequado de dados sobre as despesas públicas com o ensino propriamente dito.

Os gastos com pessoal da educação colocado a serviço de outros órgãos não envolvidos diretamente com o ensino e o pagamento de inativos constituíam aberrações orçamentárias que evidenciavam uma convivência tácita e um descontrole do poder público. Também os altos gastos com atividades-meio, em detrimento das atividades-fins, destinando parcela considerável dos recursos para manutenção da complexa administração do ensino, relegava as escolas e professores a condições precárias de funcionamento e salários aviltantes.

Os Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios, que tinham o papel de fiscalização do cumprimento da lei, simplesmente faziam análise contábil, quando deveriam averiguar o real destino dos gastos elencados como MDE.

Da leitura e análise da bibliografia consultada sobre os recursos públicos destinados à educação no país, apreende-se a enorme dificuldade de disponibilização e fidedignidade dos dados. A esse respeito, Cunha (1995) aponta:

O controle autoritário que a burocracia exerce sobre as informações impede a gestão democrática dos recursos públicos, mesmo quando se recupera a prática da eleição dos governantes em todos os níveis, por via direta, como é da tradição brasileira. Esse controle autoritário faz com que sejam classificados como despesas com o ensino gastos que se destinam a outros propósitos. É o caso bastante significativo, dos salários dos funcionários públicos dos estados, contratados como professores, mas que prestam serviços no poder legislativo ou nas mais diversas secretarias, que não as de educação; ou então que simplesmente não trabalham em lugar algum. Como esses funcionários continuam classificados como professores e são pagos como tais, a despesa com a educação (com o ensino, especificamente) aparece mais alta do que é na realidade, servindo para fraudar o dispositivo constitucional de vinculação das despesas à receita tributária. Não bastasse a existência de distorções como essa, os padrões de elaboração de orçamento, de um lado, e de prestação de contas, de outro, impedem uma desejável avaliação pública (e até mesmo de especialistas em matéria econômico-financeira) dos gastos públicos. (Cunha, 1995:301)

Na leitura do Relatório da CPI fica patente a dificuldade de análises criteriosas e conclusões seguras sobre os gastos públicos com ensino. Um dos depoentes, Prof. José Carlos de Araújo Melchior, declarou "*que a falta de uma metodologia adequada é o principal entrave para concluir com fidedignidade se a Emenda Calmon está ou não sendo cumprida*" (Relatório da CPI, 1989:25). Aliavam-se a essa falta de metodologia adequada, a opacidade, a incongruência, a

incoerência e as contradições que emergiam, tanto que, dependendo das fontes que forneciam os dados, chegava-se a diferentes resultados e conclusões.

As discussões ocorridas no âmbito da CPI e as conclusões dali extraídas foram fundamentais para subsidiar a redação final do artigo 212 da CF/88, conforme se segue:

Art. 212. 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.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

Uma vez promulgada a CF/88, as Assembléias Legislativas voltaram-se para a elaboração das Constituições Estaduais promulgadas em 1989.

Sobre o financiamento da educação, Cunha (1995) comenta que, regra geral, as Constituições Estaduais incorporaram o dispositivo da CF/88, com exceção de sete Estados, que elevaram o percentual mínimo de 25%, dentre eles o Estado de Goiás, que elevou para 30% e restringiu o repasse de recursos para as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, prescrevendo a sua possibilidade somente após a universalização do ensino fundamental público.

Nesse sentido, a Constituição Estadual de Goiás, promulgada em 1989, contando com expressiva participação do conjunto dos profissionais da educação organizados no SINTEGO e da competente intervenção dos parlamentares ligados às forças democrático-populares, no âmbito dos recursos para educação e como fruto de ações mobilizadoras, dispôs, no seu artigo 158:

O Estado aplicará, anualmente, no mínimo trinta por cento da receita de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e

desenvolvimento do ensino público, prioritariamente nos níveis fundamental, médio, pré-escolar e de educação especial.

§ 1º - a parcela dos impostos estaduais transferida aos Municípios não constitui receita do Estado, para efeito deste artigo.

§ 2º - os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, visando à universalização do ensino fundamental.

§ 3º - Cumpridas as exigências deste artigo, as verbas poderão ser destinadas a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, cujos mantenedores comprovem não ter finalidade lucrativa, aplicar seus excedentes financeiros em educação, e se comprometam a destinar seu patrimônio a outra entidade da mesma natureza ou ao Poder Público, em caso de dissolução.

Já os dispositivos do ordenamento jurídico, no que diz respeito aos investimentos públicos para manutenção e desenvolvimento do ensino, materializaram-se após o retorno da vinculação orçamentária restabelecida na Emenda Constitucional nº 24/83 (Emenda Calmon, sancionada pela Lei 7.348/85) e ratificada na CF/88 e CE de Goiás/89.

A materialidade e a lógica dos investimentos públicos na área dos direitos sociais no Brasil se inscrevem na lógica imposta pelos "novos senhores do mundo", dado o processo de intensa dependência econômica internacional, mormente os princípios do Estado mínimo que regem os rumos das políticas sociais.

Peroni (1999) assinala que:

As políticas sociais, conforme Vieira (1997), percorreram três momentos políticos no último século, em nosso país: "o primeiro período de controle da política (que corresponde à ditadura de Getúlio Vargas e ao populismo nacionalista); o segundo período de política do controle (da ditadura militar em 1964 até o final do período constituinte em 1988). O terceiro período, denominado pelo autor, de "política social sem direitos sociais", iniciou-se em 1988 e está em plena vigência. A política social que, por um lado, nunca havia recebido tanto acolhimento por parte de uma constituição no Brasil, como ocorreu na de 1988, por outro, simplesmente não viu esses direitos praticados e nem mesmo regulamentados. (Peroni, 1999:58).

Nessa mesma linha, Lerche Vieira (1998) assinala que a ação propagandista, objetivando a "satanização" do Estado brasileiro nos últimos anos, configurou-se na interpretação de que a crise do sistema nacional de saúde e de educação evidenciou a falência do Estado e, assim, a privatização apresentou-se como a alternativa capaz de fazer face também às necessidades básicas de serviços por parte da população. E acrescenta:

O Estado delega ao setor privado a maior parte de suas obrigações e retém somente aquelas de tipo assistencial para os setores cujo poder aquisitivo não lhes permite pagar por um serviço necessário. A noção de direito à

saúde, moradia e educação perdem assim seu sentido global. Em lugar de os cidadãos reclamarem um direito, estabelece-se, como se fosse "normal", que eles "comprem" serviços. Aqueles que não podem comprá-los devem conformar-se com uma ação assistencial do Estado, que se limita a dar o mínimo necessário (e, freqüentemente, bem abaixo do mínimo requerido para manter os níveis de subsistência e funcionamento degradado dessa parcela da população). (Ferreiro, 1993, apud Lerche Vieira, 1998:36)

A consolidação do Estado Assistencial acaba por agudizar o histórico mecanismo pelo qual o itinerário percorrido pelos filhos das elites econômicas privilegia a rede privada da educação básica e pública da educação superior que, segundo a autora, forma "*um circuito que termina por preservar a existência de mecanismos mantenedores de uma escola para os que podem – escola de opção – e de uma outra para os que não podem – a escola dos sem opção*". (Lerche Vieira, 1997:78)

Assim, a atual reforma do Estado, ao propor o Estado mínimo e moderno evidencia seu caráter patrimonialista e suas relações clientelistas, por destituir o cidadão de seus direitos, à medida em que inclui saúde, educação, ciência e tecnologia, entre outros, no chamado "setor de serviços não-exclusivos do Estado", deixando de considerá-los como campo dos direitos sociais. Segundo Chauí (1999):

Essa pequena alteração terminológica – passar do direito ao serviço – não só as transferiu para a rede do mercado como também legitimou seu tratamento como mercadoria qualquer, sujeita aos mecanismos contratuais que regem as ações mercantis e que identificam o cidadão com o consumidor, deslocando sua defesa para órgãos como o Procon. (...) O Estado não sente a menor responsabilidade, uma vez que lhes dá a escola pública gratuita a que têm direito e permite a indignidade de sua expulsão da escola privada, exclusão que tem como causa direta a política econômica que arrocha salários, produz desemprego e estabiliza a moeda, instabilizando a vida, estimulando, entre outras façanhas, a manutenção do trabalho infantil". (Chauí, 1999: Folha de São Paulo, Cad. *Opinião*, 12/12/99)

Dessa forma, como caridade ou mercadoria, a educação desapareceu do campo democrático dos direitos sociais, cujos portadores estão sendo sumariamente excluídos da escola com os crescentes cortes orçamentários do setor social.

Nesse particular, verifica-se uma queda de recursos públicos federais destinados às políticas sociais, em particular à Educação, conforme pode-se extrair dos dados levantados por Gomes (1996:6):

TABELA 1 - TESOURO NACIONAL
 DESPESA TOTAL E DESPESAS EDUCACIONAIS EM RELAÇÃO AO PIB
 1980 a 1993 EM %

ANO	DESPESAS TESOURO NACIONAL/PIB	DESPESA NA FUNÇÃO EDUC. E CULTURA/PIB	DESPESA DO MEC/PIB
1980	9,5	0,8	0,6
1981	9,2	1,1	0,7
1982	9,3	1,1	0,8
1983	9,7	1,0	0,7
1984	9,2	0,9	0,6
1985	9,4	1,2	0,8
1986	14,9	1,6	1,1
1987	14,0	1,8	1,2
1988	18,3	1,9	1,5
1989	41,7	2,1	1,4
1990	66,1	1,6	1,4
1991	27,9	1,2	1,1
1992	34,1	0,9	1,0
1993	37,6	1,9	1,1

Fontes dos dados originais: Balanços Gerais da União

PIB: 1985/92 - F-IBGE.

1993 - Estimativa do DEPEC/BACEN.

Esses dados permitem avaliar que, nos anos de 1984 a 1986, a Emenda Constitucional nº 24/83, que restabeleceu a vinculação de recursos para a MDE, muito pouco alterou o percentual de despesas da União com o MEC sobre o PIB, uma vez que o Poder Público considerou que aquela Emenda não era auto-aplicável, vindo a sancioná-la somente em 1985 (Lei 7.348/75) e a aplicá-la a partir dos orçamentos de 1986. As repercussões desse dispositivo podem ser constatadas na tabela de Gomes acima, que atesta a elevação dos percentuais de despesas do MEC/PIB a partir de 1986. Em 1985, significavam 0,8% e em 1990, 1,4%.

Nos anos de 1991 a 1993, esses percentuais diminuíram em decorrência da aguda recessão econômica, alta inflação e instabilidade política provocada pelo processo de impedimento do então Presidente da República, Collor de Melo.

Complementam essas informações os dados recolhidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicados no jornal Folha de S. Paulo (caderno 1, pág.8 - Brasil de 08/08/1999).

TABELA 2 - O GASTO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL 1994 a 1998

Composição do Gasto em %	1994	1995	1996	1997	1998
Previdência Social	42,8	44,2	46,2	46,1	48,2
Benefícios a servidores	21,9	21,4	21,5	20,5	20,5
Saúde	16,3	17,6	14,8	16,3	13,5
Educação e cultura	11,1	8,7	7,8	6,8	6,6
Emprego e defesa do trabalhador	2,8	3,7	4,1	3,8	4,6
Outros	5,1	4,4	5,6	6,5	6,5

*Não foram computados gastos com juros de projetos sociais, nem projetos financiados com recursos do FGTS.

Fontes: IPEA e Banco Central

Os gastos com Educação e Cultura que, em 1994, significaram 11,1% dos gastos sociais da União, em 1998 caíram para 6,6%, indicando claramente a política de desresponsabilização do Governo Federal em relação à Educação e outras políticas sociais, em função das transferências de recursos públicos para o capital privado, especialmente por meio do pagamento da dívida externa e outros mecanismos, como, por exemplo, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER), criado em 1995. Torna-se assim o Estado máximo para o capital e mínimo para as políticas sociais.

O Estado de Goiás, no período de 1983 a 1996, tendo à frente sucessivos governos do PMDB e sob o comando de Iris Rezende, deu continuidade à sua inserção cada vez maior no cenário capitalista nacional. Borges (1998:185) aponta que, em Goiás, *“a modernização capitalista avançou com lógica excludente suplantando os efeitos compensatórios das políticas públicas”*. O autor, ao se referir à segunda eleição de Iris para o Governo Estadual (1991 a 1994), diz que ela acentuou *“a implantação de infra-estrutura exigida pela modernização capitalista, com destaque àquelas voltadas à agro-industrialização. A pavimentação de rodovias e a eletrificação rural ganharam prioridade...”* (ibid. p. 186)

Na busca de explicitar a materialidade e a lógica na distribuição dos recursos públicos no Estado de Goiás no período em estudo, veja-se o seguinte quadro, elaborado a partir dos Balanços Gerais:

QUADRO 1 - DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS COM A SEC EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS GLOBAIS DO ESTADO DE GOIÁS

Ano	% Gasto em Educação	Lugar no "ranking"	% de despesas com outras secretarias	
1983	16,00	2°	1° SEFAZ (39,34)	3° Transp. (10,39)
1984	15,91	3°	1° SEFAZ (34,93)	2° Transp. (19,97)
1985	8,08	3°	1° SEFAZ (23,45)	2° Transp. (17,90)
1986	10,52	3°	1° SEFAZ (21,26)	2° Transp. (14,96)
1987	12,68	2°	1° SEFAZ (17,01)	3° Transp. (11,82)
1988	10,26	3°	1° SEFAZ (16,16)	2° Transp. (11,48)
1989	9,26	3°	1° SEFAZ (20,80)	2° Transp. (09,65)
1990	12,64	2°	1° SEFAZ (41,12)	3° Transp. (10,16)
1991	15,04	2°	1° SEFAZ (37,25)	3° Transp. (09,85)
1992	12,77	2°	1° SEFAZ (27,70)	3° Desenv. (11,03)
1993	11,67	3°	1° SEFAZ (27,04)	2° Transp. (24,25)
1994	12,23	4°	1° SEFAZ (28,18)	2° Transp. 17,15
1995	16,04	2°	1° SEFAZ (41,89)	3° Desenv. (04,02)
1996	13,94	2°	1° SEFAZ (42,62)	3° Transp. (10,42)

Fonte: Balanços Gerais do Estado de Goiás de 1983 a 1996 - SEFAZ/GO - Os anos eleitorais estão evidentes na primeira coluna.

¹A Secretaria de Desenvolvimento Regional ocupou o 3° lugar, com 15,72%.

A análise desse quadro permite afirmar que a educação estadual, no período de 1983 a 1996, disputou recursos com as despesas nas áreas de organização da estrutura administrativa, transportes e desenvolvimento regional do Estado, confirmando a priorização de investimentos na infra-estrutura de suporte ao processo de expansão capitalista e modernização imposto pela transformação em curso, especialmente da agroindústria.

Importante considerar que, nos anos pós-eleições para o Executivo e Legislativo estaduais (1983, 1987, 1990 e 1994), os percentuais destinados à educação sofreram acréscimos em relação às despesas globais, não por coincidência, mas por compromissos acordados nas campanhas eleitorais, reafirmando a estreita relação da SEC com a política partidária no Estado de Goiás, em relações características do Estado patrimonialista, conforme apontado por Carneiro (1984).

Nesse sentido, vale considerar o papel de destaque que a SEC vem tendo desde a década de 1960, dada a sua influência e capacidade de atingir todos os municípios, até os mais abandonados pelo Poder Público Estadual. Tal a constitui como *locus* privilegiado da prática clientelista, traço marcante da história política de Goiás.

Canesin (1993), ao analisar o fenômeno da clientelismo em Goiás, aponta:

As alterações na estrutura agrária, o êxodo rural e a urbanização redefiniram, modernizaram as "formas de apadrinhamento político" para acesso aos recursos do Estado, entretanto, não as fizeram desaparecer. Em sua múltiplas formas de manifestações, não deixou de ser uma forma de convivência ou convivência política considerada legítima, principalmente nos momentos eleitorais, servindo como elo de uma corrente, sobre a qual se assenta o pacto entre o executivo e o legislativo no sentido de articulação e mobilização dos agentes políticos para obtenção dos dividendos eleitorais (Canesin, 1993:63).

Vale ressaltar o proselitismo que fez o governo estadual via destaque nos meios de comunicação da construção de centenas de ginásios de esporte, enquanto os prédios escolares encontravam-se em situação precaríssima. Loureiro (1993:121) assinala que, em 1988, cerca de 1.926 escolas, das 1.987 que a rede estadual de ensino possuía, precisavam de algum tipo de reforma, e 20% dos 1.926 dessas escolas estavam sem qualquer condição de funcionamento.

Na leitura dos dados dos Balanços Gerais, chamam a atenção as diferenças entre as receitas previstas e as arrecadadas. Nas conversas informais³⁰ com técnicos da SEFAZ-GO, pode-se apreender que esse mecanismo se constitui num artifício para dar plenos poderes ao Executivo na consecução das Diretrizes Orçamentárias, lidando com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como uma ficção.

A tabela abaixo coloca em evidência a utilização do expediente de suplementações e reduções orçamentárias como instrumento legal (cf. CF/88 art. 166), para, ao sabor das opções e negociações políticas, definir alocação de recursos públicos conforme conveniências e conviências.

³⁰ Cabe ressaltar a disponibilidade da SEFAZ-GO em fornecer os dados e em disponibilizar o acesso aos Balanços Gerais. Por outro lado, informações mais detalhadas sobre a elaboração e os mecanismos contábeis que são utilizados nos balanços não nos foi possível obter. Para compreensão desses mecanismos houve a colaboração do Sr. Jeoválder Correia, funcionário da SEFAZ/GO e ex-presidente da Federação Nacional do Fisco Estadual (FENAFISCO).

TABELA 3 - DIFERENÇA ENTRE A RECEITA PREVISTA E A ARRECADADA
PELO ESTADO DE GOIÁS EM % (1983 a 1996)

Ano	%
1983	+31,05
1984	+125,26
1985	+255,02
1986	+76,18
1987	+34,45
1988	+50,48
1989	-15,75
1990	-----
1991	-----
1992	+31,95
1993	-19,06
1994	-31,71
1995	-29,72
1996	-22,26

Fonte: SEFAZ, Balanço Gerais do Estado de Goiás
1983 a 1996.

(---) dados não disponíveis

A subestima de receitas, especialmente nos anos de inflação muito alta, como no período de 1983 a 1988, permitiu aos governantes desconsiderar o orçamento. A subestima produz superávit orçamentário que, mediante prioridades e acordos políticos, pode ser investido onde for considerado conveniente.

A Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de Goiás de 1989 tentaram corrigir esse descaminho das finanças públicas. Porém, apesar de os números indicarem uma superestima de receitas nos anos de 1993 a 1996, pelos balanços descobre-se outro mecanismo de driblar os orçamentos: as suplementações e reduções orçamentárias que deveriam ter aprovação prévia da Assembléia Legislativa.

As informações obtidas com os técnicos da Secretaria da Fazenda (SEFAZ) evidenciaram que o Executivo Estadual envia ao Legislativo inúmeras Leis Complementares (LC's) para redução ou suplementação orçamentária durante o ano. No período em apreço, anualmente, mais de 200 LC's foram encaminhadas e, como o partido político aliado do Governador detém maioria na Assembléia Legislativa, estas LC's são votadas ao final das sessões sem que haja qualquer discussão sobre o seu mérito. Esse é um mecanismo que configura uma "carta branca" ao Executivo.

Mas a análise dos Balanços Gerais trouxe à luz outro dado intrigante: na consolidação contábil dos gastos com educação, especialmente a partir de 1986, houve diferenças entre as Despesas Autorizadas e as Despesas Realizadas. Em

alguns anos, essa diferença foi altamente significativa, chegando a 34,47% em 1991, o que exige investigar o real significado desses dados e o seu impacto na manutenção do desenvolvimento do ensino.

Na série histórica analisada, esse artifício foi utilizado a partir de 1985, ano da vigência da Lei 7.348/85 (chamada Lei Calmon), constituindo-se num mecanismo privilegiado para cumprir a letra da lei ao mesmo tempo que fugir da responsabilidade social de aplicação dos percentuais obrigatórios vinculados à MDE.

Os dados abaixo indicam que, a partir de 1985, utilizou-se largamente o artifício contábil de autorizar despesas, empenhá-las e, portanto, computá-las entre as despesas realizadas no ano, para no início do ano seguinte anular o empenho, não efetivando as despesas.

TABELA 4 - DIFERENÇA ENTRE DESPESA AUTORIZADA E DESPESA REALIZADA PELA SEC (1983 a 1996)

Ano	%
1983	+0,62
1984	+0,09
1985	-17,58
1986	-0,06
1987	-20,52
1988	-9,83
1989	-1,06
1990	-11,81
1991	-34,47
1992	-19,14
1993	-19,64
1994	-7,19
1995	-19,23
1996	-14,01

Fonte: SEFAZ, Balanço Gerais do Estado de Goiás 1983 a 1996

Esses mecanismos contábeis utilizados na elaboração dos orçamentos públicos e na consolidação dos balanços encontram justificativa nas altas taxas inflacionárias da economia brasileira no período em análise.

Pelos dados demonstrados na tabela acima, tudo indica que esse artifício contábil tende a se consagrar como parte de uma estratégia para dilapidar ainda mais os poucos recursos para a Educação Pública.

A esse respeito, Gomes (1994) afirma que:

quanto mais alta a inflação, mais volátil é o orçamento e maior é a margem de arbitrariedade dos seus gestores. A receita fixada rapidamente se defasa e o Poder Executivo envia mensagens à Assembléia Legislativa para aprovar créditos adicionais. Na verdade, o excesso de arrecadação a ser distribuído é nominal e a receita pode ficar abaixo do esperado em termos reais. Com isso, se forma uma fila de liberação de verbas, na Secretaria da Fazenda ou Finanças, onde, em face da escassez, têm primazia as necessidades mais urgentes, definidas conforme as pressões políticas usais. (Gomes,1994:20)

Apesar desses inúmeros artifícios contábeis que impedem maior fidedignidade das informações, há que se verificar se os Balanços Gerais do Estado de Goiás, no período de 1983 a 1996, cumpriram (pelo menos contabilmente) os dispositivos legais que restabeleceram a vinculação de percentuais da receita de impostos para MDE.

Para a organização dos dados e elaboração das tabelas sobre financiamento da educação no Estado de Goiás, devem-se considerar as diversas mudanças de moeda ocorridas no período de 1983 a 1996, conforme quadro abaixo:

QUADRO 2 - MUDANÇA DE MOEDA BRASILEIRA (1970 a 1994)

Moeda	Vigência
Cruzeiro (CR\$)	31/03/70 a 27/02/86
Cruzado (CZ\$)	28/02/86 a 15/01/89
Cruzado Novo (NCZ\$)	15/01/89 a 15/03/90
Cruzeiro Real (CR\$)	15/03/90 a 30/07/93
Real (R\$) ¹	01/08/93 a 30/06/94
Real (R\$) ²	01/07/94

1 Real com fator de indexação – Unidade de Referência de Valor (URV).

2 A partir de 01/07/1994, o valor da moeda em 30/06/1994 foi dividido por R\$ 2.750,00 e deixou de ser indexado pela URV. Fonte: CODIF – Contabilidade, Auditoria e Perícia S/A Ltda.

As mudanças ocorreram em função da histórica desvalorização da moeda nacional corroída pelas altas taxas de inflação, que deram origem aos sucessivos planos econômicos que prometeram a estabilidade econômica ao país.

Dessa maneira, para possibilitar análises comparativas mais realistas ao longo da série histórica, é preciso converter os valores encontrados para o dólar, considerando sua estabilidade ao longo dos anos e sua referência na economia mundial³¹ e também tomar em consideração o disposto na Lei 7.348 de 24 de julho

³¹ Sendo assim, os valores anuais dos Balanços Gerais do Estado de Goiás foram convertidos tendo por base a cotação do dólar comercial de 31 de dezembro de cada ano em análise e, por fim, atualizados conforme o dólar comercial do dia 20 de dezembro de 1999 (1,812).

de 1985 (Lei Calmon)³², que retornou a obrigatoriedade de vinculação de arrecadação de imposto para manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente nos

Art. 1º - anualmente, a União aplicará nunca menos de 13%, e os Estados e Distrito Federal e os Municípios, 25% no mínimo, da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

art. 4º - Os recursos mencionados no artigo 1º desta lei originar-se-ão de: b- nos Estados e no Distrito Federal, da receita de impostos que venham a arrecadar, assim como da que lhes seja transferida pela União, por força de mandamento constitucional.

Deve-se acrescentar ainda o dispositivo da Constituição Federal de 1988, que aumenta a vinculação para os Estados em 25%, e a Constituição Estadual de Goiás de 1989, que prevê 30% para a MDE.

Os principais impostos estaduais sobre os quais incide a vinculação, conforme dispositivos legais, são:

- Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICM/ICMS), que se constitui, no período em estudo, na maior fonte de receita do Estado de Goiás (em média 70% da arrecadação total), com tendência crescente pelo aumento das atividades industriais e dos serviços, gerando cada vez mais empresas contribuintes. Nesse sentido, lamenta-se o fato de que há, no Brasil e em Goiás, altos índices de sonegação fiscal (alguns comentaristas apontam 50% de evasão de receitas) e inúmeras leis que isentam empresas e serviços de recolhimento de ICMS. Isso significa perda para a sociedade como um todo, principalmente para a MDE, conforme aponta Gomes (1996:99). Da arrecadação total de ICMS, 25% são repassados aos Municípios; os restantes 75% compõem a receita líquida do Estado;
- Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Herança e Doações (IHD). São impostos pouco significativos em relação ao ICMS e pouco também contribuem com a receita estadual;
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Auto-motores que, em relação ao ICMS, representa pouco na receita estadual, além do fato de 50% serem repassados aos Municípios.

³² Embora a Lei 7.348 de 24 de julho de 1985 tenha sido sancionada pelo Presidente Sarney somente nessa data havia a compreensão de que ela seria auto-aplicável desde sua promulgação pelo Congresso Nacional em 1 de dezembro de 1983 sob denominação de Emenda Constitucional N° 24 de dezembro de 1983.

Há ainda, conforme a legislação, as transferências de parcelas dos impostos federais para os Estados, materializadas no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e correspondentes à transferência da União para os Estados de 21,5% dos impostos federais, principalmente do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados de Exportação (IPI-EXP) e do Imposto sobre Operações Financeiras do Ouro (IOF-ouro).

Somando esses impostos estaduais e as transferências da União, obtém-se a receita sobre a qual o Estado é obrigado a destinar 25% para MDE – no caso de Goiás, 30%.

A discussão suscitada nesta pesquisa sobre o investimento do Estado de Goiás no campo educacional fundamenta-se nesses mecanismos legais descritos.

Mediante essas considerações, é que se extrai, dos Balanços Gerais de 1983 a 1996, o resultado da receita líquida (receita de impostos e transferências) sobre a qual incidem os percentuais destinados à MDE.

A atualização das seis modificações que a moeda brasileira sofreu no período de 1983 a 1996 e a sua repercussão nas receitas vinculadas podem ser visualizadas na tabela A:

TABELA A- ATUALIZAÇÃO DAS RECEITAS DO GOVERNO
DO EST. DE GOIÁS VINCULADAS À EDUCAÇÃO
DE 1983 a 1996

ANO	Moeda época	Receita Total Vinculada	Indexador US	Receita total em Dólar (US)	Ind. Dólar atual (R\$)	Receita Total Atual (R\$)
1983	Cr\$	128.397.014.855,32	984	130.484.771,19	1,812	236.438.405,40
1984	Cr\$	525.770.578.944,50	3.184,00	165.128.950,67	1,812	299.213.658,62
1985	Cr\$	1.802.423.134.716,75	10.490,00	171.822.987,10	1,812	311.343.252,63
1986	Cz\$	488.880.952.234,50	14,89	32.832.837.624,88	1,812	59.493.101.776,29
1987	Cz\$	13.990.818.786,70	71,71	195.102.758,15	1,812	353.526.197,76
1988	Cz\$	92.843.733.787,05	756,55	122.719.819,33	1,812	222.368.443,09
1989	NCz\$	1.503.764.321,42	11,36	132.373.619,84	1,812	239.860.999,16
1990	Cr\$	59.230.577.637,31	171,3	345.771.031,16	1,812	626.537.108,46
1991	Cr\$	272.258.911.114,52	1.057,20	257.528.292,77	1,812	466.641.266,50
1992	Cr\$	2.586.984.160.828,41	12.243,00	211.303.125,12	1,812	382.881.262,72
1993	Cr\$	51.469.450.939,37	320,92	160.380.938,99	1,812	290.610.261,44
1994	R\$	621.356.644,34	0,846	734.464.118,61	1,812	1.330.848.982,91
1995	R\$	1.200.677.814,81	0,972	1.235.265.241,57	1,812	2.238.300.617,73
1996	R\$	1.452.313.154,45	1,039	1.397.798.993,70	1,812	2.532.811.776,58

Fonte: Balanços Gerais do Estado de Goiás – SEFAZ/GO (1983 a 1996).

Observação:

O critério de conversão utilizado baseou-se nos dados em moeda corrente de cada exercício cívil, indexados ao dólar do dia 31 de Dezembro de cada ano e, ao final, indexados ao valor do dólar comercial do dia 20/12/1999 (1,812), chegando-se à coluna Receita Atual Total em valores reais.

A política de controle e combate à evasão e sonegação fiscal do Estado nos anos 90, com distribuição de prêmios (Campanha "Troque sua nota fiscal por prêmios") para os consumidores e gratificação por produtividade para os agentes do fisco, somada à estabilidade econômica do país são fatores determinantes do aumento de arrecadação do Estado, conforme tabela A, e do salto nas despesas realizadas pela SEE em Goiás, na tabela B (abaixo).

Configurado o quadro das receitas vinculadas, podem-se extrair dos Balanços as despesas gerais realizadas pela Secretaria Estadual da Educação, convertendo-as em dólar e atualizando-as em reais, conforme tabela B.

TABELA B - ATUALIZAÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS (1983 a 1996)

ANO	Moeda época	Gastos Sec. Educação (Despesas realizadas)	Indexador U\$	Gastos Sec. Educação em Dólar (U\$)	Ind. Dólar Atual (R\$)	Despesas Total Atual (R\$)
1983	Cr\$	30.466.440.656,57	984	30.961.829,94	1,812	56.102.835,84
1984	Cr\$	126.940.655.137,87	3.184,00	39.868.296,21	1,812	72.241.352,74
1985	Cr\$	422.980.512.404,00	10.490,00	40.322.260,48	1,812	73.063.935,98
1986	Cz\$	77.980.041.648,00	14,89	5.237.074.657,35	1,812	9.489.579.279,13
1987	Cz\$	4.592.215.874,62	71,71	64.038.709,73	1,812	116.038.142,03
1988	Cz\$	31.853.547.139,19	756,55	42.103.690,62	1,812	76.291.887,40
1989	NCz\$	329.524.175,04	11,36	29.007.409,77	1,812	52.561.426,51
1990	Cr\$	16.391.572.019,44	171,3	95.689.270,40	1,812	173.388.957,96
1991	Cr\$	68.993.015.180,27	1.057,20	65.260.135,43	1,812	118.251.365,41
1992	Cr\$	718.111.136.125,34	12.243,00	58.654.834,28	1,812	106.282.559,72
1993	Cr\$	12.943.304.723,01	320,92	40.331.873,12	1,812	73.081.354,10
1994	R\$	161.438.037,60	0,846	190.825.103,55	1,812	345.775.087,63
1995	R\$	290.167.888,14	0,972	298.526.633,89	1,812	540.930.260,61
1996	R\$	331.888.632,86	1,039	319.430.830,47	1,812	578.808.664,81

Fonte: Balanços Gerais do Estado de Goiás- SEFAZ/GO (1983 a 1996).

Nota explicativa:

Os critérios utilizados foram em moeda corrente de cada exercício civil e do dólar comercial como indexador de atualização.

Os valores totais de despesas de cada exercício foram divididos pelo dólar de 31 de dezembro de cada ano e multiplicados pelo dólar de 20/12/1999 (1,812), encontrando o valor atualizado em reais.

Em relação aos dados da Tabela C (abaixo), cabem algumas considerações. No ano de 1986, houve grande disparidade no valor atualizado das despesas totais, provocada por erro detectado no Balanço Geral daquele ano, que apresentou informações contraditórias na sua consolidação contábil. Provavelmente, tal erro ocorreu por ocasião da conversão da moeda Cruzeiro para Cruzado. Esse equívoco promove a ilusão de que, naquele ano, o Estado de Goiás resolveu todos os problemas da educação pública. Infelizmente, a elaboração dos cálculos de percentuais gastos com a SEC sobre as despesas totais do Estado (tabela C)

constatou que o ano de 1986 foi o que menos gastou com educação (15,95%) na série analisada. Cabe ainda considerar que a Lei 7.348/85 (Lei Calmon) entrou em vigor no ano de 1986, portanto ano de "ajustes" à nova legislação, fato que leva a supor que ainda não haviam sido criados mecanismos para driblar as exigências legais. Nesse mesmo ano, em decorrência do Plano Cruzado, houve queda acentuada na inflação e, portanto, o mecanismo de despejar gastos no último trimestre para atingir os percentuais mínimos não resultou nos efeitos dos anos anteriores. Esses fatos levam a crer que, a despeito do equívoco contábil, contraditoriamente, o dado resultante parece ser fidedigno.

TABELA C - PERCENTUAL DE DESPESAS EM
EDUCAÇÃO
SOBRE A RECEITA VINCULADA - ESTADO DE GOIÁS
(1983 a 1996).

ANO	Receita Total Vinculada Atual (R\$)	Despesas Total Atual (R\$)	% Despesas com Educação
1983	236.438.405,40	56.102.835,84	23,73
1984	299.213.658,62	72.241.352,74	24,14
1985	311.343.252,63	73.063.935,98	23,47
1986	59.493.101.776,29	9.489.579.279,13	15,95
1987	353.526.197,76	116.038.142,03	32,82
1988	222.368.443,09	76.291.887,40	34,31
1989	239.860.999,16	52.561.426,51	21,91
1990	626.537.108,46	173.388.957,96	27,67
1991	466.641.266,50	118.251.365,41	25,34
1992	382.881.262,72	106.282.559,72	27,76
1993	290.610.261,44	73.081.354,10	25,15
1994	1.330.848.982,91	345.775.087,63	25,98
1995	2.238.300.617,73	540.930.260,61	24,17
1996	2.532.811.776,58	578.808.664,81	22,85

Fonte: Balanços Gerais do Estado de Goiás - SEFAZ/GO (1983 a 1996).

Nota: Valores atualizados em Reais, convertidos pelo dólar comercial do dia 20 de Dezembro de 1999.

Os dados da receita total vinculada (tabela A) e os dados das despesas realizadas pela SEC (tabela B) constróem a tabela C que permite verificar qual foi o percentual de despesas em Educação sobre a receita vinculada no período em análise.

Importante pontuar que estas despesas referem-se a todos os dispêndios do Estado de Goiás com Educação, incluindo todos os graus de ensino, manutenção de prédios escolares, salários de pessoal administrativo, docente e inativo, execução de programas alheios à MDE, como, por exemplo, repasses para União a título de convênio com a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE)

referentes ao programa de Merenda Escolar e Manutenção do Programa de Educação Compensatória, provavelmente saúde do Escolar. Só não foi possível discriminar as despesas com a MDE, pela forma de apropriação contábil dos programas constantes nos Balanços Gerais.

Com essas referências, os dados extraídos da tabela C informam que o governo do Estado de Goiás não cumpriu a legislação no ano de 1986, quando já estava em vigor a Lei 7.348/85 (Emenda Calmon). Não a cumpriu também nos anos de 1989 a 1996, quando vigoravam não só essa Lei como também a Constituição do Estado, uma vez que não atingiu os percentuais mínimos de despesas com Educação e, em decorrência, muito menos com a MDE.

Se se leva em conta o artifício contábil já apontado de autorizar despesas no final de cada exercício e no início do próximo ano anular os empenhos, os percentuais para educação são menores ainda do que os revelados pela tabela C.

Da comparação dos dados de 1986 (15,95%) com os de 1987 (32,82%) e 1988 (34,31%), pode-se inferir que, nesses dois últimos, os "ajustes" contábeis à nova legislação já estavam postos, inclusive facilitados pelo retorno de altas taxas inflacionárias.

Essa histórica sonegação de recursos para a educação em Goiás em grande medida explica as condições precárias da Escola Pública Estadual. Conforme já apontado, esse mesmo movimento se fez em relação ao Governo Federal.

Para apreender a materialidade e a lógica na alocação dos recursos públicos para a educação, é preciso ainda notar o que isso significou em relação à expansão de matrículas.

TABELA D - EVOLUÇÃO DE MATRÍCULAS NAS REDES PÚBLICA E PRIVADA EM PERCENTUAIS SOBRE O TOTAL DE MATRICULADOS - BRASIL (1975 a 1999)

Ano	Ensino Fundamental		Ensino Médio		Ensino Superior	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
1975	87,1	12,9	54,7	45,3	35,8	64,2
1985	87,9	12,1	66,8	33,2	40,8	59,2
1991	87,6	12,4	73,1	26,9	38,8	61,2
1996	88,8	11,2	79,5	20,5	39,4	60,6
1999	90,9	9,1	84,3	15,7	37,9	62,1

Fonte: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Publicado no jornal Folha de São Paulo - Cotidiano 3, p. 5, 03/12/1999.

TABELA E – BRASIL: EDUCAÇÃO
TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 7 A 14 ANOS DE IDADE.
EVOLUÇÃO NO PERÍODO DE 1950 a 1990.

ANO	MATRÍCULAS TOTAIS			MATRÍCULAS DE 7 A 14 ANOS			TAXAS
	População de 7 a 14 anos(1000)	Primário (1000)	Ginásial (1000)	Primário (1000)	Ginásial (1000)	Total (1000)	Taxas de Escolarização (7 a 14 anos) %
1950	10402,7	3709,9	421,7	3561,5	206,4	3767,9	36,2
1960	14604,4	6423,6	910,3	6103,6	436,9	6540,5	45,4
1970	19693,0	12812,0	3082,6	11845,3	1354,6	13209,9	67,1
1980	22981,8	16089,7	6508,5			18476,7	80,4
1990	26757,3	18812,8	7610,0			23252,1	86,9

Fonte: IBGE, Censos Demográficos, MEC/SEEC, Sinopses Estatísticas - Plano Decenal de Educação para todos – MEC, 1993:96.

Os dados da tabela E indicam decréscimo no ritmo das taxas de escolarização na década de 1980 para 1990, quando comparados ao surto expansionista das décadas de 1950 a 1970. Tal fato indica um claro recrudescimento na taxa de analfabetismo no Brasil que, em 1995, era de 20,07% em relação à população total, agravado pela baixa escolaridade média dos trabalhadores brasileiros que, no mesmo ano, era de 3,5 anos – nos países desenvolvidos essa taxa atinge 12 anos nos Estados Unidos e 11 anos no Japão.

Correlacionando os diversos dados extraídos das tabelas apresentadas, é possível afirmar que a universalização do Ensino Fundamental obrigatório ainda é uma meta a ser atingida no Brasil, revelando a permanência de um sistema educacional excludente e seletivo, uma vez que, na década de 1980, a taxa de escolaridade atingiu 80,4% da população entre 7 e 14 anos de idade e, em 1990, esse percentual apresenta um aumento modesto para 86,9% (cf. tabela E).

TABELA F – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL EM GOIÁS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (1983 a 1995)

ANO	Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Particular (%)
1983	511 (0,05)	610028 (61,16)	303607 (30,44)	83280 (08,35)
1988	566 (0,06)	577931 (66,30)	207813 (23,84)	85417 (09,80)
1991	552 (0,05)	651983 (61,77)	288687 (27,35)	114333 (10,83)
1995	552 (0,05)	659750 (57,42)	346066 (30,13)	142,549 (12,40)

Fonte: Secretaria Estadual de Educação/GO – Setor de Estatísticas
Tabela elaborada pela autora.

No Estado de Goiás, em 1996, a taxa de analfabetismo absoluto era de 17,43% (cf. Goiás em números, 1998:52), sem considerar os analfabetos funcionais que tiveram 1 ou 2 anos de escolarização e mal conseguiam escrever o nome.

Esse crescimento de matrícula no Ensino Fundamental tem se dado por intermédio das redes municipais de ensino, numa clara desresponsabilização dos Governos Federal e Estadual. Em Goiás, conforme dados da tabela F, em 1988 a rede estadual absorvia 66,30% das matrículas no EF e a rede Municipal, 23,84%; já em 1995, a rede Estadual cobria 57,42% e a Municipal, 30,13%.

Cabe ressaltar que, a partir de 1988, com a separação do Estado do Tocantins, deixam de ser computadas as matrículas ali originadas. Esse fato explica o aparente decréscimo na rede municipal ao se compararem os índices da tabela F relativos aos anos de 1983 e seguintes. Isto permite inferir que, na antiga região norte do Estado, a cobertura ao Ensino Fundamental se dava mais por intermédio da rede municipal, dada a queda de 30,44% (1983) para 23,84% (1988); na rede estadual, esse decréscimo não se verificou.

É possível ainda inferir que a diminuição no número de matrículas da rede estadual no EF verificada após 1988 pode ser decorrente das inúmeras greves de professores, que fizeram com que as famílias optassem por matricular seus filhos em escolas municipais ou na rede particular de ensino que, no período de 1988 a 1995, cresceu 2,6%.

A tendência à municipalização do Ensino Fundamental traduz-se num impasse para a universalização da escolaridade mínima, dado que os Municípios não têm recursos suficientes para garantir a expansão necessária. Nesse sentido, Barreto (1990) alerta:

Considerando as enormes e crônicas carências detectadas no país e as grandes discrepâncias de atendimento entre as diferentes regiões, entre as áreas rurais e urbanas, e mesmo entre as atuais redes municipais e estaduais de ensino, tudo indica que nenhuma das instâncias administrativas logrará sozinha assegurar a escolaridade de oito anos ao conjunto da população. Os municípios, na sua maioria, mesmo com uma reforma tributária, não disporão dos recursos financeiros necessários à criação e manutenção de um sistema escolar que abrigue, ao longo das oito séries, a quase totalidade da população do país na faixa etária que corresponde à da educação compulsória, que é a parcela que freqüenta a escola pública. A prática de repasse de recursos para outras instâncias tem demonstrado ademais e sobejamente, que só alimenta dependência quando a instância que os recebe não tem capacidade de gerar parcela considerável da sua própria receita (Barreto, 1990: 312-313)

Em Goiás, um fenômeno a ser considerado que corrobora a desresponsabilização do governo estadual em relação ao Ensino Fundamental

público é a existência de uma extensa rede de escolas conveniadas³³: escolas privadas que estabelecem convênios com a SEC. A SEC fornece pessoal docente e administrativo, material de consumo e assume pagamento de taxas públicas. As escolas privadas oferecem prédios e equipamentos e cobram mensalidades conforme normas estabelecidas pela SEC.

Loureiro (1993) aponta que, no ano de 1964, havia 93 escolas conveniadas; em 1991, esse número saltou para 146, atestando que o expediente tem significado ganhos econômicos e políticos para o Estado, dado que a escola conveniada

Atende a uma camada média urbana que não tem possibilidade econômica de pagar a escola particular, mas tem nível de escolaridade que lhe permite uma visão crítica da escola pública, exigindo uma escola nos moldes da particular. A escola conveniada permite ao Estado relegar ainda mais a escola pública sem, contudo, aumentar seu desgaste político. Assim, ele pode investir menos ainda na educação e mais nos setores da economia que interessam ao capital. (Loureiro, 1993:12)

TABELA G – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO EM GOIÁS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (1985 a 1996).

ANO	Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Particular (%)
1985	2949 (3,24)	62951 (69,28)	3169 (3,48)	21800 (24,00)
1988	3100 (3,30)	67600 (72,12)	2526 (2,69)	20517 (21,89)
1991	3559 (3,38)	78567 (74,58)	1819 (1,72)	21411 (20,32)
1996	3927 (2,54)	120961 (78,26)	3439 (2,22)	26238 (16,98)

Fonte: Secretaria Estadual de Educação/GO – Setor de Estatísticas
Tabela elaborada pela autora.

Em relação à demanda do Ensino Médio, e com base nos dados da tabela D (dados nacionais) e tabela G (dados estaduais), pode-se afirmar que, desde a década de 1980, têm ocorrido um paulatino aumento de matrículas na rede pública e um decréscimo na rede particular, que parecem ocorrer muito mais em função da pressão das camadas médias da população que não suportam o ônus das pesadas mensalidades da escola privada do que propriamente em reconhecimento da qualidade e opção por educação pública.

No Ensino Superior, os dados apontam para uma significativa redução do número de vagas na rede de Ensino Superior Público pela falta de investimento da União. Dessa forma, as instituições privadas têm garantido uma reserva de mercado para sua expansão, conforme dados da tabela D. Portanto, é nesse grau de ensino que o sistema educacional brasileiro tem se mostrado mais excludente

³³ Para maior aprofundamento dessa questão, consultar Loureiro (1993).

para com as camadas populares. Dados do IBGE de 1995 informam que 47,94% da população economicamente ativa no Brasil tinham no máximo a sétima série do primeiro grau - o percentual de trabalhadores com curso superior nas capitais brasileiras é de 10% em média (Folha de São Paulo, 1995: cad. 1 p.16-29/10/95)

Os dados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) divulgados pelo MEC em dezembro de 1999 (Folha de São Paulo, 3º cad. p. 1, 13/12/99) revelam o grau de seletividade entre a educação de ricos e pobres no país:

QUADRO 3 - DEMONSTRATIVO DO DESEMPENHO DOS ALUNOS NO ENEM 1999
(RESULTADOS DA PROVA DE CONHECIMENTOS GERAIS)

Nota Obtida	Renda Familiar						
	Até 1 Salário mínimo (R\$ 136)	De 1 a 2 salários mínimos (R\$ 137 a R\$ 272)	De 2 a 5 salários mínimos (R\$273 a R\$ 680)	De 5 a 10 salários mínimos (R\$ 681 a R\$ 1.360)	De 10 a 30 salários mínimos (R\$ 1.361 a R\$ 4.080)	De 30 a 50 salários mínimos (R\$ 4.081 a R\$ 6.800)	De 50 salários mínimos (mais de R\$ 6.800)
Insuficiente e regular (médias de 0 a 40)	73,2	65,8	49,7	33,1	18,6	12,3	10,7
Regular e bom (médias de 40 a 70)	24	31,4	44,7	54,6	56,9	53,8	50,8
Bom a excelente (70 a 100)	2,8	2,8	5,6	12,3	24,5	34	38,6

Fonte: MEC/ENEM, 1999.

No Estado de Goiás, tem diminuído o atendimento da rede pública estadual ao Ensino Fundamental (cf. tabela F). As matrículas no Ensino Médio têm crescido vagarosamente (cf. tabela G) e os recursos para a Educação têm sido deslocados para o Ensino Superior Estadual. Gradativamente, os sucessivos governos estaduais têm criado e implantado Faculdades pelo interior do Estado de forma negociada politicamente e em condições precárias de funcionamento.³⁴ Os Balanços Gerais consultados não permitem discriminar apropriadamente as despesas nesse grau de ensino, porém permitem verificar seu crescimento no final da década de 1980 e anos iniciais da década de 1990.

Dadas essas considerações sobre a expansão de matrículas, cabe analisar o que tem ocorrido com a carreira docente, uma vez que essa questão é fundamental para a alocação dos recursos públicos - cerca de 60% das despesas com educação são destinadas ao pagamento de folha de pessoal.

³⁴ Conforme Baldino (1991), no período de 1985 a 1990 foram criadas 7 Faculdades Estaduais em cidades do interior e outras 8 foram autorizadas.

Essa tarefa é extremamente dificultada pelos diferentes dados que se apresentam: há grande número de professores da Rede Estadual à disposição de outros órgãos, pagos pela SEC (fontes da SEC indicam que 30% estão em desvio de função; para a Secretaria de Administração, em torno de 20%); há outro grande número de professores em regime de *pró-labore* (cerca de 30%); muitos têm carga horária dobrada e lecionam em diferentes graus de ensino. Assim, é possível apenas se ater à questão da qualificação e dos salários.

Segundo dados da SEC, em 1983 o número total de postos docentes na Rede Estadual era de 20.082, dos quais 12,8% tinham curso superior na área das licenciaturas e 35,8% eram leigos (estes compreendidos como os que não tinham sequer concluído o Ensino Fundamental, os que tinham somente EF, os que cursavam Magistério, e os que tinham ou estavam cursando ensino superior em outras áreas).

Em 1996, conforme dados do MEC/INEP (Folha de São Paulo, cad. 4 p. 2 de 20 de Setembro de 1999 e cad. 4, p.2 de 26 de Julho de 1999), o percentual de professores da rede estadual de Goiás com nível superior aumentou para 28,84% entre os que davam aulas no EF, e decresceu para 15,7% entre os leigos (sem magistério). Essa elevação no nível de qualificação se deu por mérito exclusivo dos professores, uma vez que o governo estadual não incentivou essa formação através de programas especiais e condições necessárias para a qualificação e capacitação do quadro. Pelo contrário, até a desestimulou, pelos baixos salários e condições de trabalho - nem para a pós-graduação *stricto sensu* os professores tiveram direito de licença remunerada.

Em relação aos salários, as conquistas conseguidas no início da década de 1980 foram aos poucos sendo retiradas e o processo de pauperização docente com suas desastrosas conseqüências pode ser materializado nos seguintes dados: em 1990, os professores com Licenciatura Plena no Estado de Goiás tinham remuneração por 20 horas equivalente a 2,9 salários mínimos (CUNHA, 1995:101); em 1996, a mesma categoria teve seus vencimentos básicos diminuídos para 1,5 salários mínimos, segundo informação do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (SINTEGO).

A esse respeito, Weber (1997), ao analisar o processo de desvalorização social do professorado no Brasil, diz que "a *generalização da Educação Fundamental com qualidade, principal diretriz de inúmeros governos, nem*

sempre foi acompanhada por incentivo à formação docente em nível superior e à realização de cursos de pós-graduação, persistindo, ainda, o apoio a professores leigos". (ibid. p.159). A autora aponta que, apesar de o debate em torno da qualificação docente ter ganho caráter público e suscitado debates intensos pela sociedade civil, "predomina a visão de que a docência, à medida que foi sendo desvalorizada socialmente, tornou-se tarefa das classes subordinadas, o que em si mesmo constituiria obstáculo para o seu reconhecimento profissional". (ibid).

Esses dados indicam uma forte tendência de expansão do Ensino Médio e do Ensino Superior na rede estadual de educação, sem que a isso correspondam a democratização, a qualidade de ensino e a valorização dos profissionais do Ensino Fundamental, que continuam com salas lotadas e inadequadas para desenvolver sua ação pedagógica de forma eficiente.

Finalmente, dadas as dificuldades de extração dos dados dos Balanços e mesmo de fontes fidedignas, conforme já apontado, é preciso compor uma avaliação dos valores gastos por aluno ao longo do período de 1983 a 1996, com o objetivo de verificar o impacto da vinculação orçamentária para a educação, expressa na tabela abaixo:

Tabela H – GASTOS ANUAIS POR ALUNOS NA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
EM GOIÁS DE 1983 a 1995

ANO	DESPESAS REALIZADAS COM A SE/GO EM REAIS	Nº TOTAL DE MATRÍCULAS INICIAIS (Ens. Fundamental e Ens. Médio)	GASTO ANUAL POR ALUNO (R\$)
1983	56.102.835,84	672.979	83,36
1988	76.291.887,40	645.531	118,18
1991	118.251.365,41	730.490	161,88
1995	540.930.260,61	780.711	692,87
1996	578.808.664,81	805.420	718,64

Fontes : Tabela B e SEC – Setor de estatísticas

Os dados da tabela H permitem constatar que, sob o impacto da Lei 7.348/85 (Lei Calmon), os gastos aluno/ano sofreram um aumento substancial, saltando de R\$ 83,36 em 1983 para R\$ 118,18 em 1988. Maior ainda foram os efeitos da CF/88 e da CE/89, dado que, em 1991, o gasto/aluno/ano foi de R\$ 161,88.

Os dados de 1995 e 1996 revelam a profunda influência da estabilidade econômica sobre os investimentos em educação, rompendo com o

mecanismo de “desvinculação inflacionária” que, no período de 1983 a 1994, encobria a realidade no artifício de despejar recursos no último trimestre do ano, quando a alta inflação corroía os valores reais, facilitando atingir ou aproximar os pisos constitucionais.

Esses dados confirmam que Goiás insere-se na lógica que tem presidido a distribuição de recursos públicos para educação no Brasil, quando confrontados com os indicadores nacionais:

TABELA I - GASTO MÍNIMO ALUNO/ANO EM ESTIMATIVA NO BRASIL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - 1995

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	CUSTO ALUNO/ANO
FEDERAL	9.657
ESTADUAL	615
MUNICIPAL	514
CUSTO MÉDIO	733

Fonte: Negri (1997:12)

Considerando-se os anos 1995 e 1996, verifica-se que a rede estadual de Goiás ultrapassou o valor médio gasto/aluno/ano de R\$ 615,00 (cf. tabela I), embora ainda permaneça abaixo do custo médio, que é de R\$ 733,00.

Para trabalhar com índice de custo aluno/ano, não se pode deixar de considerar que hoje, no Brasil, há diferentes metodologias deste cálculo³⁵. Dois são os modelos desenvolvidos mais recentemente: o primeiro diz respeito ao “gasto aluno” baseado na disponibilidade orçamentária, que vem sendo utilizado largamente pela praticidade de sua aplicação; o segundo se baseia numa discussão mais conceitual de custo – aluno – qualidade, que ainda não está suficientemente formulada.

Dada a delimitação e o recorte desta pesquisa, a opção foi pelo primeiro modelo, uma vez que não se trata de projeções de valores, mas de análise de despesas já realizadas.

³⁵ Para maior aprofundamento das diferentes abordagens e metodologias de cálculos de custo/aluno e custo/aluno/qualidade, consultar Luce (1998).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo percorreu a história da constituição do financiamento da Educação Básica pública desde o Brasil Colônia até 1996, compreendendo-o como materialidade das políticas educacionais gestadas nas relações entre Sociedade, Estado e Educação.

O ordenamento jurídico que regulamentou o financiamento da educação foi, ao longo da história brasileira e goiana, sendo constituído a partir das fontes da receita pública e das exigências legais para sua aplicação em educação.

O objetivo do trabalho foi verificar se a existência da legislação que obriga o Poder Público a investir determinados percentuais da receita pública em Educação provoca impactos na expansão do ensino obrigatório, na sua universalização e melhoria das condições do trabalho escolar e qualidade de ensino.

No Capítulo I, percorreu-se o longo período do Brasil Colônia até às vésperas do Golpe Militar de 64, demarcando as iniciativas governamentais no provimento de recursos para a educação pública reveladas incipientes até os anos 20 e excludente do acesso à escolarização da grande maioria da população brasileira.

A partir dos anos 20, o crescimento do processo de urbanização e industrialização no Brasil e as pressões sociais por escolarização conduziram à emergência da educação como tema de debate no cenário nacional, configurando-a como política pública que conduziu à prática de determinar, constitucionalmente, em 1934, a vinculação de percentuais da receita pública para a manutenção dos sistemas educacionais.

Desde então, o arcabouço jurídico passou a determinar movimentos de vinculação/desvinculação gestados no âmbito dessas políticas, que oscilaram de acordo com a constituição do Estado brasileiro, aproximando-o de processos democráticos (CF/34 e CF./46), ou instituindo-o enquanto Estado autoritário (CF/37, CF/67 e EC/69), mas sempre acompanhando as medidas de centralização e descentralização político-administrativas.

Nesse sentido, a vinculação disposta na CF/34 desaparece na CF/37, retornando na CF/46 e na LDBEN de 1961.

A partir da instituição da Ditadura Militar abordada no Capítulo II, a desvinculação de recursos para a educação foi materializada na CF/67 e ratificada na EC/69, reduzindo os recursos públicos para a educação, cristalizando a expansão do atendimento público e restringindo mais uma vez o acesso das camadas populares ao sistema público de educação. Ao Poder Executivo Federal foi conferido um caráter centralizador e concentrador das definições sobre políticas sociais, mormente a educacional.

Somente por ocasião do processo de abertura política no início da década de 80, a questão da vinculação de recursos passou a ser discutida novamente, efetivando-se por meio da Emenda Calmon (Lei 7.348/85) e consagrando-se no texto Constitucional de 1988, na Nova República.

Na emergência da Nova República, o Estado brasileiro passa pelo processo de transição pelo alto, revestindo-se de uma fachada democrática que permitiu o avanço das forças progressistas na busca da construção da democracia política e social. Nesse processo, a educação alcança espaços e consagra-se como tema de discussão nacional. No Capítulo III, discutiram-se o significado e o impacto da vinculação de recursos para a MDE, em especial o Estado de Goiás no período de 1983 a 1996, e os tortuosos (des)caminhos a que o Poder Público submeteu os recursos, na tentativa de comprovar os gastos contabilmente, preocupando-se com o cumprimento formal da legislação, sem alterar substancialmente as condições de expansão e universalização do acesso ao ensino público obrigatório, as formas de gestão dos recursos e a qualidade da educação oferecida à população.

As discussões suscitadas conduziram ao entendimento de que o financiamento da Educação pública se constitui num tema relevante para a pesquisa educacional, desde que analisado na sua dimensão de materialidade das políticas públicas e, portanto, inscrito no âmbito das complexas relações Estado, Sociedade e Educação.

Nesse aspecto cabe ressaltar o arcabouço teórico-analítico no qual se baseou este trabalho, principalmente no que diz respeito à compreensão do Estado brasileiro que, segundo Martins(1994), constituiu-se historicamente sob a égide da dominação patrimonialista e do clientelismo político, acobertando seu viés conservador e oligárquico sob a aparência do moderno, e revestindo-se de uma fachada racional-legal.

Nessa concepção, foi possível apreender o aparato legal que norteou os investimentos estatais em educação como parte da estratégia de dominação das elites que comandaram o Estado brasileiro desde seus primórdios.

Essa estratégia excluiu as camadas mais pobres da população do direito à educação escolar durante o período compreendido entre o Brasil Colônia até as primeiras décadas da República, dispensando à Educação poucos recursos advindos de esmolas e taxas irrisórias que impediam a organização de um sistema.

O processo de descentralização iniciado com o Ato Adicional de 1834, delegando às Províncias a responsabilidade sobre a instrução pública, ganhou o significado de desresponsabilização, uma vez que aquelas não tinham recursos financeiros e humanos para assumir a tarefa do ensino popular.

Posteriormente, a necessidade de uma aparente modernização da sociedade brasileira por força do ideário liberal que conduziu o país à República fez com que a educação alcançasse as discussões como condição *sine qua non* para a inserção do país no cenário capitalista mundial.

A despeito do discurso liberal moderno, e até mesmo incorporando-o à moda tupiniquim, o acesso da classe trabalhadora à educação permaneceu restrito até a década de 30, quando, sob pressão do processo de urbanização e industrialização da sociedade brasileira, se exigiu a escolarização para suprir a nascente indústria de um mínimo de qualificação de força de trabalho.

Com a instauração do Golpe de 1930 e sob o comando de Getúlio Vargas, o Estado iniciou um novo processo de centralização da política educacional, embora tenha mantido o ensino primário sob a responsabilidade dos Estados, cristalizando as possibilidades de expansão do acesso ao ensino primário obrigatório.

As forças sociais progressistas, então, pressionaram o Estado para ampliar as oportunidades educacionais, entendendo que estas se dariam à medida em que se disponibilizassem recursos para tal fim.

Colocou-se afinal, a partir dessa época, a necessidade de um ordenamento jurídico que regulamentasse a matéria no âmbito orçamentário, dispondo, a partir de 1934, a obrigatoriedade do Poder Público de destinar percentuais da receita pública para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

A vinculação de percentuais da receita pública para MDE, conforme pôde-se apreender, constitui um mecanismo fundamental para a democratização do

acesso e da permanência das camadas populares no processo de escolarização básica, bem como para a ampliação dos anos de escolarização obrigatória e gratuita.

Se, por um lado, os mecanismos de controle social sobre os gastos públicos com educação são incipientes e se os recursos não são utilizados de forma clara e transparente, por outro lado, a supressão de vinculação contribui para o agravamento da falta de investimentos, porque a ausência de ordenamento jurídico estabelecendo vinculação correspondeu a uma diminuição de despesas com educação, conforme apontado nos momentos em que o Estado brasileiro revestiu-se, para além de sua natureza patrimonialista, de um caráter autoritário, como no Estado Novo e na Ditadura Militar.

A vinculação, portanto, tem garantido maior aporte de recursos públicos para a educação em momentos de abertura democrática da sociedade brasileira, como os ocorridos nos períodos de 1946 a 1964 e no pós-regime militar.

Vale destacar que, a despeito de a CF/88 ter ampliado a autonomia política dos Estados e Municípios, ela não se fez acompanhar de medidas efetivas de ordem tributária que favorecessem a ampliação de recursos nessas esferas da administração pública.

Entretanto, a questão que mais se evidenciou com relação à legislação acerca da vinculação, é que por si mesma ela não garante a correta aplicação dos recursos em MDE. Os dispositivos legais têm sido desconsiderados pelo Poder Público e a pesquisa em relação ao Estado de Goiás (1983 a 1996) demonstrou que inúmeros artifícios contábeis são criados e recriados para atingir o formal do percentual obrigatório.

Nesse particular, o Estado de Goiás desconsiderou a Constituição Estadual, conforme evidenciado no Capítulo III, sem que sofresse sanções pelo descumprimento da Lei.

Certamente, a resolução desse problema exige uma ação efetiva dos Poderes Legislativos e Judiciários no acompanhamento rigoroso das contas públicas que assegure a correta aplicação dos recursos vinculados à MDE. Os Tribunais de Contas³⁶ fazem análises das peças contábeis no final dos processos e

³⁶ Oliveira (1999:228) aponta para os vícios de origem que impregnam os Tribunais de Contas: dependência e subserviência ao Poder Executivo conferidas pela indicação de seus membros pelo próprio Executivo.

não aprofundam sua ação, que exigiria estrutura de auditoria compreendida como exame analítico e pericial que segue o desenvolvimento das operações contábeis, desde o início até o balanço.

O atual arcabouço jurídico que confere legalidade às reformas educacionais promovidas pelo Governo FHC, de forma particular a Lei 9.424/96 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), prevê a instituição de Conselhos de Acompanhamento, cuja função fiscalizadora é comprometida pela sua composição e forma de indicação de seus membros³⁷

Outra questão a aprofundar está circunscrita ao *quantum* das receitas públicas que deve ser vinculado. Este estudo pôde constatar que a definição e a disponibilização de recursos para a educação são definidas arbitrariamente, sem um sério estudo do montante necessário para garantir a universalização da Educação Básica de qualidade.

E a atual LDB refere-se à garantia de padrões mínimos de qualidade, expressão que necessita ser clareada para a relação custo-aluno-qualidade, deixando de ser arbitrária e de ser antes qualidade mínima.

Ao fazer a leitura dos dispositivos constitucionais, o Poder Público tem entendido que os percentuais mínimos são tetos máximos para a aplicação em educação. Na verdade, são recursos mínimos para o mínimo de qualidade traduzida nas precárias condições dos prédios escolares, na pobreza de materiais didático-pedagógicos, na desvalorização do trabalho docente relegado a baixos salários e na permanência de índices de analfabetismo inaceitáveis no limiar do século XXI. Se por um lado é Estado mínimo para as políticas sociais, de outro lado é máximo para a reprodução desmedida do capital.

Os educadores são pouco afetos ao estudo da temática do financiamento, por se tratar de um campo árido de pesquisa. Isso se constata pela ainda pequena produção acumulada na área, fato que contribui para que as políticas públicas permaneçam a reboque das políticas administrativas, financeiras e econômicas. O *locus* das decisões acerca dos recursos para a educação tem sido historicamente deslocado para outras instâncias da administração pública, especialmente no Estado de Goiás, centralizando-se, na fase de elaboração do

³⁷ Para maior aprofundamento dessa questão, consultar Oliveira (1999:227-233).

orçamento, na Secretaria do Planejamento, e, quando da execução orçamentária, na Secretaria da Fazenda, atendendo às negociações entre os Poderes Executivo e Legislativo e deixando prevalecer as relações clientelistas em detrimento das reais necessidades educacionais.

É importante ainda considerar que o mecanismo de vinculação deve favorecer a injeção crescente de recursos públicos para a educação desde que haja crescimento econômico e conseqüente aumento de receitas públicas. Nesse particular, cabe ressaltar a necessidade de aprimoramento da capacidade arrecadadora do Estado, com a tomada de medidas de combate efetivo à evasão e sonegação fiscais.

As propostas de municipalização do Ensino Fundamental obrigatório, propaladas com maior ênfase a partir da década de 80 e em implantação mais intensa nos anos 90, apontam para a tendência de esgotamento da capacidade de absorção das Redes Municipais de Ensino, uma vez que não têm sido acompanhadas da necessária redistribuição tributária. A esse respeito, Cleiton Oliveira (1999) indica:

A ênfase no Ensino Fundamental, sem negarmos a importância desse nível de ensino, deixou "órfãos" os demais níveis. Dessa forma, os Municípios dispõem de apenas 40% de seu orçamento para fazer frente à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Por outro lado, os Estados dispõem do mesmo percentual para desenvolver o ensino médio, o qual vem recebendo pressões cada vez maiores por vagas. Por sua vez, a gratuidade do ensino superior público vê-se, como nunca dantes, ameaçada (Cleiton Oliveira, 1999:33).

Para além da manutenção do mecanismo de vinculação de percentuais da receita pública para a MDE, faz-se necessário também crescer o montante de investimentos do Produto Interno Bruto na educação pública. O Brasil tem investido algo em torno de 3,5 a 4% do seu PIB na área educacional nos últimos anos³⁸. Os países que alcançaram desenvolvimento econômico e social investiram na ordem de 10%. A permanência da atual situação brasileira, agravada pelas medidas de contenção de despesas com políticas de cunho social, apontam para reduzidas possibilidades de democratização da educação pública em todos os níveis e graus.

³⁸ Conforme Oliveira (1996:142)

O Estado de Goiás, cuja tradição política tem sido, ao longo da história, marcada pela aproximação político-ideológica ao Poder Central, vê-se na contingência da lógica que tem determinado o crescente processo de municipalização do Ensino Fundamental, impondo políticas de cunho aparentemente descentralizador que delegam tarefas aos Municípios sem o correspondente aporte de recursos que garantam o cumprimento dos serviços educacionais públicos colocados sob sua responsabilidade.

Dessa maneira, este trabalho acerca do financiamento da educação pública em Goiás cumpriu o papel de aguçar o interesse e estimular novas pesquisas na área. Apontou para a necessidade da continuidade da investigação, especialmente para buscar o significado dos impactos causados pela legislação posterior a 1996.

O compromisso com a construção de uma sociedade política e socialmente democrática remete à luta por uma educação que universalize as oportunidades educacionais e que privilegie a classe trabalhadora, que tem sido, ao longo da história brasileira, excluída de seus mais legítimos direitos de cidadania. E democratizar a sociedade e a educação remete à necessidade de revisão da legislação sobre o financiamento da educação pública para buscar a ampliação de recursos e de garantias efetivas de controle social das despesas públicas.

Não basta prever a universalização; há que se provê-la adequadamente.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Pretorianismo e Democracia: notas sobre a transição política no Brasil*. In: *Ciências Sociais hoje*, 1989: Ed. Revista dos Tribunais, ANPOCS: São Paulo: Vértice, 1989.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. São Paulo: Autores Associados, 1997.
- BALDINO, José Maria. *Ensino Superior em Goiás em tempos de euforia: da desordem aparente à expansão ocorrida na década de 80*. Dissertação de Mestrado. Goiânia, MEEB. UFG, 1991.
- BARRETO, Elba Siqueira de Sá. *O Ensino Básico no Brasil visto do ângulo das políticas públicas*. In: *Final do Século: educação na América Latina*. São Paulo: Cortez, 1990.
- BORGES, Pedro Célio Alves. *Ruralismo, síndrome de periferia e Estado (mitos partidários identidade regional em Goiás)*. Tese de Doutorado – UnB. Brasília. Nov, 1998.
- BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. Lei de criação de escolas de primeiras letras.
- _____. Constituição Federal de 1988.
- _____. Lei 7.348 de 24 de julho de 1985. Regulamentação da Emenda Calmon.
- _____. Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o FUNDEF.
- _____. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- _____. MEC. Anais da Conferência Nacional de Educação para Todos. Brasília, 1994.
- BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio (org.) *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1976.
- BUFFA, Ester & NOSELLA, Paolo. *A educação negada: introdução ao estudo da educação brasileira contemporânea*. São Paulo: Cortez, 1997.
- CAMPOS, Francisco Itami. *Coronelismo em Goiás*. Goiânia: Editora da UFG, 1983.

- CANESIN, Maria Teresa e LOUREIRO, Walderês Nunes. *A Escola Normal em Goiás*. Goiânia: Editora da UFG, 1994.
- CANESIN, Maria Teresa. *Um protagonista em busca de interlocução: um resgate da história do movimento de professores da rede pública de 1º e 2º graus em Goiás, na conjuntura 1979/1989*. Tese de doutorado, PUC-SP, 1993.
- CBE. Anais da II Conferência. Belo Horizonte, 1982.
- _____. Anais da III Conferência. Niterói, 1984.
- CARNEIRO, Eliana Maria França. *Educação em Goiás de 1964 a 1978 – A política que não é a do ensino*. V.1 e V. 2. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. IESAE. RJ, 1984.
- CAVA, Ralph Della. *A Igreja e a abertura, 1974-1985*. In: *A Igreja nas bases em tempo de transição (1975-1985)* org.: KRISCHKE, Paulo e MAIHWARING, Scott. São Paulo: LPM, 1986.
- CCN/UCG - Central de Consultoria e Negócios S/C/ Universidade Católica de Goiás. *Goiás em números*. Goiânia: UCG, 1998.
- CHAGAS, Valnir. *Educação brasileira: o ensino de 1º e 2º graus - antes; agora; e depois?* São Paulo: Saraiva, 1978.
- CHAUI, Marilena. *Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados*. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- _____. *Nova barbárie: "aluno inadimplente"* Jornal Folha de São Paulo, 12/12/99: Opinião 1-3.
- CHAUL, Nars Nagib Fayad. *Caminhos de Goiás: da construção da decadência aos limites da modernidade*. Goiânia: Ed. da U.F.G., 1997.
- CLEITON DE OLIVEIRA. *A municipalização do ensino brasileiro*. In: CLEITON DE OLIVEIRA et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- CORAGGIO, José Luis. *Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?*. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.
- COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez, 1999.

- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. 2ª edição. Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1995.
- CURY, Carlos R. Jamil. *A Educação e a Primeira Constituinte Republicana*. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.
- _____. *A Educação na Revisão Constitucional de 1926*. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.
- DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.
- DOURADO, Luiz Fernandes, (org.). *Financiamento da educação*. Campinas: Autores Associados/UFG, 1999.
- ESTEVAM, Luís A. *O tempo da transformação – estrutura e dinâmica da Formação Econômica de Goiás*. Goiânia: Edição do Autor, 1998.
- FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas constituintes brasileiras, 1823-1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.
- _____. *A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento central?* In: OLIVEIRA, Dalila Andrade & DUARTE, Marisa R. T.(org.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- FERNANDES, Florestan. *Sociedades de classes e subdesenvolvimento*. RJ: Zahar, 1979.
- FONSECA, Marília. *O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional*. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.
- _____. *O banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela (org.). *Política Educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995.
- FRANCISCO DE OLIVEIRA. *Os direitos do antivalor – A economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.
- GERMANO, José Willington. *Estado militar e educação no Brasil (1964 – 1985)*. São Paulo: Cortez/UNICAMP, 1993.

- GHIRALDELLI, Paulo. *História da Educação*, SP: Cortez, 1994.
- GOIÁS. Constituição do Estado de Goiás. 1989.
- GOMES, Cândido Alberto (org.). *João Calmon – Batalhador da Educação*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.
- . *Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros em educação*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. MEC-INEP. Brasília, V. 75 N.179/180/181, Dez. 1995.
- GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. São Paulo: Civilização brasileira, 1978.
- IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930 – 1970)*. 3ª edição. Rio de Janeiro, RJ: Civilização brasileira, 1979.
- LERCHE VIEIRA, Sofia. *Neoliberalismo, privatização e educação no Brasil*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org.). *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995.
- . *O público e o privado nas tramas da LDB*. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997.
- LOUREIRO, Walderês Nunes. *Escolas conveniadas: condições de ensino e privatização de recursos públicos*. Tese de doutorado, São Paulo, PUC-SP, 1993.
- LUCE, Maria Beatriz Moreira. *Financiamento da educação infantil e do ensino fundamental nos Municípios do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: UFRGS/FACED/PPGEGU, 1998.
- MARTINS, José de Souza. *A reforma agrária e os limites da democracia na "Nova República"*. São Paulo: HUCITEC, 1986.
- . *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *A Política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. Série estudos e documentos, V. 17, São Paulo, SP: Editora da Universidade de São Paulo, 1981.
- . *Financiamento da Educação Pública*. Educação brasileira, 16(32) : 109-152, Brasília, 1994.

- . *Impasses e alternativas do financiamento das políticas públicas de educação*, in Coletânea CBE – Estado e Educação. Campinas, SP: Papirus: Cedes; São Paulo: Ande: Anped, 1992.
- . *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- MIRANDA, Marília Gouvea de. *Novo paradigma de conhecimento e políticas educacionais na América Latina*. Cadernos de Pesquisa, n. 100, mar.1997. Fundação Carlos Chagas. São Paulo.
- MONLEVADE, João. *Educação pública no Brasil: Contos e Descontos*. Ceilândia-DF: Idéia Editora, 1997.
- . *Financiamento da Educação na Constituição Federal e na LDB*. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997.
- NEGRI, Barjas. *Financiamento da Educação no Brasil*. Brasília, INENP, 1997.
- NEPOMUCENO, Maria de Araújo. *A ilusão pedagógica; 1930-1945: Estado, Sociedade e Educação em Goiás*. Goiânia: Ed. da U.F.G., 1994.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de e CATANI, Afrânio Mendes. *Constituições Estaduais brasileiras e Educação*. São Paulo: Cortez, 1993.
- . *o financiamento público da educação e seus problemas*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org.). *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995.
- . *A Educação na Assembléia Constituinte de 1946*. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.
- . *Sobre a necessidade do controle social no financiamento da educação*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade & DUARTE, Marisa R. T.(org.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- PAIVA, Vanilda Pereira. *Educação popular educação de adultos*, 2ª edição. São Paulo, SP: Edições Loyola, 1983.
- PALACIN, Luís e MORAES, Maria Augusta Sant'anna. *História de Goiás*. 6ª edição. Goiânia: Editora da UCG, 1994.

- PEREIRA, Eva Waisros & TEIXEIRA, Zuleide Araújo. *A educação básica redimensionada*. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997.
- PERONI, Vera Maria Vidal. *A redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Tese de doutoramento, 1999.
- PINHEIRO, Maria Francisca. *O público e o privado na Educação: um conflito fora de moda?*. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.
- RIBEIRO, Maria Luisa dos Santos. *História da Educação brasileira – a organização escolar*. 13ª edição – Campinas: Autores Associados, 1993.
- ROCHA, Marlos Bessa da. *Tradição e Modernidade na Educação: o processo constituinte de 1933-34*. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil: 1930/19973*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- SACRISTÁN, José Gimeno. *Reformas educacionais: utopia e prática*. In: *Escola S.A. Org.* SILVA, Tomaz Tadeu da. GENTILI, Pablo. Brasília: CNTE, 1996.
- SAVIANI, Dermeval. *A Nova lei da educação – LDB, trajetória, limites e perspectivas*. Campinas/SP: Autores Associados, 1997.
- . *Política e Educação no Brasil*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.
- SCHULTZ, Theodore W. *O capital humano – investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.
- . *O valor econômico da educação*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.
- SOARES, Maria Clara Couto. *Banco Mundial: políticas e reformas*. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.
- SUCUPIRA, Newton. *O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização*. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

- TOLEDO, Caio Navarro de. *Estudo Nacional e desenvolvimento capitalista no Brasil*. In: *Concepções e formação do Estado brasileiro*. COSTA, Silvio (org.). São Paulo: A. Garibaldi, 1999.
- TORRES, Rosa María. *Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial*. In: TOMMASI, Livia de . WARDE, Miriam Jorge. HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.
- VICENTINO, Cláudio. *História: memória viva*. São Paulo: Scipione, 1998.
- VIEIRA, Evaldo. *Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel*. São Paulo: Cortez, 1987.
- WEBER, Silke. *A desvalorização social do professorado*. In: *Contemporaneidade e Educação*, ano II, Nº 02, p. 156-170. Rio de Janeiro, 1997.
- XAVIER, Maria Elizabete S. P. *Capitalismo e Escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931 – 1961)*. Campinas, SP: Papyrus, 1990.