

Gildete Dutra Emerick

A oferta de educação básica nas áreas rurais brasileiras: nucleação de estabelecimentos de ensino e transporte de estudantes (1997-2010)

Brasília, 2013

Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciência Política – IPOL
Programa de Pós-graduação em Ciência Política

A oferta de educação básica nas áreas rurais brasileiras: nucleação de estabelecimentos de ensino e transporte de estudantes (1997-2010)

Gildete Dutra Emerick

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de doutor

Orientação: Prof. Dr. André Borges de Carvalho

Brasília
2013

Banca Examinadora

Prof. Dr. André Borges de Carvalho (Orientador)

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha (PUC-MG)

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho (IPOL/UnB)

Prof. Dr. Jorge Abrahão de Castro (IPEA)

Prof. Dr. Felix G. Lopez (IPEA)

Prof. Dra. Rebecca Neaera Abers (IPOL/UnB)

*Dedico este trabalho aos estudantes,
crianças e adolescentes, que residem no
meio rural brasileiro*

*E a meus pais, que há mais de seis
décadas receberam sua educação
formal em uma escola rural
multisseriada*

Agradecimentos

No longo processo de elaboração deste trabalho, pude contar com a ajuda de muitas pessoas, a quem eu agradeço profunda e sinceramente. Ao Prof. André Borges, orientador desta tese, agradeço a leitura paciente e cuidadosa das muitas versões e as indicações destinadas a conferir mais clareza ao texto, melhor organização às ideias e mais consistência aos argumentos apresentados. Esta versão final se beneficia enormemente da contribuição dos professores Carlos Rocha, Denilson Bandeira Coêlho, Felix Garcia Lopez, Jorge Abrahão de Castro e Rebecca Abers, que apresentaram valiosas sugestões de aprimoramento no momento da defesa. Agradeço também à Prof. Lúcia Avelar pela gentileza e atenção com que leu o projeto de qualificação que deu origem a esta tese e à Prof. Marta Arretche com quem discuti o tema deste estudo, quando estava em uma fase ainda muito preliminar de elaboração. Aos meus colegas no serviço público, Ana Elizabeth Albuquerque, Jean Paraíso Alves e Leonardo Klein Barcelos, agradeço as sugestões, informações e indicações de leitura e, sobretudo, as excelentes oportunidades de discussão. Sou também muito agradecida ao Thiago Ângelo pela grande ajuda com os Microdados do Censo Escolar. Em termos institucionais, fui beneficiada com uma licença para capacitação concedida pelo período de dois anos pela Secretaria de Gestão Pública do MPOG, órgão a que está ligada a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, a que pertencço desde 2001. No período da licença, fui contemplada com uma bolsa de estudos CAPES/Fulbright, que me permitiu um ano de estudo nos Estados Unidos. Estive, então, sob a supervisão do Prof. Kai Schafft, diretor do Center on Rural Education and Communities, da Penn State University, cuja ajuda e atenção também devo agradecer. Sou ainda grata aos servidores da Secretaria de Pós-graduação em Ciência Política da UnB, pela presteza e solicitude no auxílio para cumprimento das exigências administrativas do Programa. Foram realizadas cinco entrevistas para este trabalho. Concederam entrevista os servidores do FNDE Adalberto Paz, Taís Maria Ribeiro e Vander Borges, e os secretários de educação dos Municípios de Orizona, Paulo Acácio de Souza, e Cabeceiras de Goiás, Gabriel Félix da Silva. Todas estas pessoas se dispuseram, gentilmente, a discutir a questão do transporte escolar em suas atividades de trabalho e mesmo em suas percepções pessoais. Por fim, agradeço a presença e a inestimável ajuda das minhas amigas Ana Rogéria Vitorio Caon e Eliana Soares Bueno.

Resumo

A oferta de educação básica nas áreas rurais brasileiras se faz, na atualidade, em conformidade com um padrão caracterizado pela retração das redes de estabelecimentos de ensino e pela intensificação do transporte de estudantes residentes nestas localidades, em substituição à grande dispersão da rede de estabelecimentos voltados, sobretudo, para oferta dos anos iniciais do ensino fundamental que havia sido a forma de atendimento educacional no meio rural nas décadas anteriores. A organização federativa brasileira constitui o quadro geral de referência, com as competências privativas e compartilhadas pelos entes federados para oferta da educação escolarizada, bem como no que se refere às características da organização escolar por etapa da educação básica, conforme consolidadas ao longo da formação dos sistemas públicos de ensino. Com relação ao padrão de atendimento educacional considerado, se sua adoção segue curso incremental e tem por base a atuação em caráter complementar das redes municipais e estaduais para oferta de, respectivamente, anos iniciais e anos finais do ensino fundamental, correspondente a escolas localizadas nos meios rural e urbano, as causas para sua rápida expansão nos anos recentes estão referenciadas em importante inovação no desenho do financiamento público da educação, a saber, a política de formação de fundos para manutenção e desenvolvimento do ensino criada com o Fundef em 1997. O estudo tem como referencial teórico e analítico o institucionalismo histórico. A centralidade da dimensão temporal para a conformação e consolidação das políticas educacionais consideradas se faz evidente por meio de noções que enfatizam tanto as condições da mudança de curso como os mecanismos de reforço das escolhas realizadas. Nesse sentido, a noção de **conjuntura crítica** se refere ao momento e às condições da mudança e se constitui de uma combinação muito específica de fatores estruturais e de circunstâncias fortuitas que estabelece os direcionamento e alcance das mudanças, enquanto as noções de **feedback positivo** e **retornos crescentes** indicam a elevação gradativa do ônus de reversão do curso adotado no momento da mudança, se consideradas outras opções ou estratégias. As mudanças nas políticas educacionais realizadas durante o I Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1997), como parte de um conjunto maior de mudanças de grande impacto nas relações federativas voltadas para estabilização econômica (controle da inflação) e recomposição da capacidade financeira da União e de seu papel na coordenação de políticas de alcance nacional, constituem a conjuntura crítica considerada por este estudo. Combinada à obrigatoriedade constitucional da oferta dos oito/nove anos do ensino fundamental por parte dos gestores dos sistemas públicos de ensino, a maior disponibilidade de recursos (decorrente da atuação dos fundos) para as regiões e localidades de maior defasagem educacional, resultou na adoção ou intensificação de modelos concentradores de matrícula para a oferta de educação escolarizada no meio rural. Dessa forma, como legado da conjuntura crítica considerada, verifica-se que o redesenho da oferta de ensino nas áreas rurais baseado na nucleação de estabelecimentos e na intensificação do transporte, já disseminado nas regiões Sul e Sudeste, alcança grande ímpeto nas regiões Norte e Nordeste, que concentram a maior parte da população rural do País. Pelos dados analisados, a variação positiva entre aporte e retirada de recursos financeiros dos fundos de manutenção e desenvolvimento do ensino relaciona-se à elevação na taxa de estudantes residentes no meio rural transportados e à redução do número de estabelecimentos de ensino localizados nestas áreas. Em que pesem os problemas decorrentes desta forma de organização, o atendimento escolar para a população rural avança de maneira significativa em relação a períodos anteriores, conforme expresso na redução da taxa de analfabetismo, no declínio das taxas distorção idade-série e na elevação da média de anos de estudo. Dos mecanismos de reprodução do legado cabe ser considerada a organização de empreendedores locais para prestação, sobretudo por meio de contratos de terceirização, dos serviços de transporte escolar. Os serviços prestados compreendem grande número de tarefas que requerem investimentos materiais e aprendizagem que não se fazem sem garantias de continuidade.

Palavras-chave: educação básica, áreas rurais, transporte escolar, nucleação de escolas, institucionalismo, regime federativo.

Abstract

The basic education in Brazilian rural areas is delivered, nowadays, according to a pattern conformed by decreasing in the number of schools and the intensification of students transport. This pattern replaces the extensive net of small schools specialized in offer the first years of elementary education, pervasive in rural areas in previous decades. The Brazilian federative organization is the general structure of reference, with the exclusive and shared competences of each federal entity concerned to school education, as well as the precedent public school organization in the basic education level. Concerned to that pattern of education in rural areas, if its approbation follows an incremental trend and is based in the local and state levels complementarity in order to provide, respectively, the first and the second half of elementary education, located in rural in urban localities, the causes for its rapid advancement in recent years are related to an important alteration in the public education financing design, i.e., the policy of funds to education development and maintenance approved in 1997, the Fundef. The theoretical and analytical reference is the historic institutionalism. The centrality of temporal context to the educational policies formation and consolidation is expressed by notions that point out either the conditions under which the changes occur and the mechanisms that reinforce the choices made, as well. In this sense, **critical junctures** refers to the change's moment and circumstances and it is constituted by a very specific blending of structural factors and contingent circumstances that set up the changes directions and the magnitude, while the notions as **positive feedback** and **increasing returns** show the gradual increment in the costs of adopting alternatives strategies. The changes in the educational policies that took place in the first Fernando Henrique Cardoso rule (1994-1997), which were part of a broaden set of changes in the federative relations that aims economic stabilization (inflation control) and rebuild the federal government in its financial and coordinative capacities are the critical conjuncture considered in this study. Connected to the Constitutional commands of eight/nine years of compulsory school education, the elevation in the amount of financial resources at public managers disposal in the regions and localities marked by the worse educational deficits, as a consequence of the funds of education maintenance and development dynamics, resulted in the adoption or intensification of models of education characterized by enrollment concentration in order to provide education to rural areas population. So, as a legacy of the critical juncture considered, we can see that the redesign of school delivery in Brazilian rural areas according to the pattern of school consolidation and the intensification in transport of students, a pattern already intensively adopted in the more developed regions in previous decade, reaches an important impetus in the Regions North and Northeast, which concentrate the major part of rural population in Brazil. According to the data analyzed, the positive variation resulted from inputs and outputs of funds of education and development maintenance is related to the taxes of students residents in rural areas transported and the decline in the number of rural schools. Despite the problems related to this school organization pattern, there are important advancements in rural people education, expressed in the illiteracy and distortion between age/school degrees lowering and the advance in the media of school attendance years. Related to the mechanisms of legacy reproduction, can be considered the local entrepreneurs organization in order to provide, by contracts, the school transport. The services delivered comprehend a large number of tasks that require financial and learning inversions that rely on the guarantee of a regular and continual policy.

Key-words: basic education, rural areas, school transport, school consolidation, institutionalism, federative regimen

De início, a arte do puzzle parece uma arte menor, mínima, contida inteiramente nos rudimentos da *Gestalttheorie*: o objeto visado – seja um ato perceptivo, seja uma aprendizagem, seja um sistema fisiológico, seja, no caso presente, um quebra-cabeça de peças de madeira – não é uma soma de elementos que teríamos inicialmente de isolar e analisar, mas um conjunto, ou seja, uma forma, uma estrutura; o elemento não preexiste ao conjunto, não é nem mais imediato nem mais antigo; não são os elementos que determinam o conjunto, mas o conjunto que determina os elementos; o conhecimento do todo e de suas leis, do conjunto e de sua estrutura, não é possível de ser deduzido do conhecimento separado das partes que o compõem; isso quer dizer que se pode observar uma peça de puzzle durante três dias e achar que se sabe tudo sobre sua configuração e cor, sem que com isso se tenha avançado um passo sequer; a única coisa que conta é a possibilidade de relacionar essa peça a outras peças, e, por esse prisma, há algo de comum entre a arte do puzzle e a arte do gô: só quando reunidas as peças assumirão um caráter legível, adquirirão sentido; considerada isoladamente, a peça de um puzzle não quer dizer nada; não passa de pergunta impossível, desafio opaco; mas basta que se consiga conectar uma delas às suas vizinhas, ao cabo de alguns minutos de tentativas e fracassos, ou numa fração de segundo prodigiosamente inspirada, para que a peça desapareça, deixe de existir enquanto tal; a imensa dificuldade que procedeu essa aproximação, e que a palavra *puzzle* – enigma – designa tão bem em inglês, não apenas perde sua razão de ser mas até mesmo parece jamais tê-la tido tanto que se tornou evidente: as duas peças, miraculosamente reunidas formam uma única, por sua vez fonte de erro, de hesitação de desânimo e de expectativa.

Georges Perec – *A vida modo de usar*

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CEFTRU/UnB: Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes da Universidade de Brasília

CNE: Conselho Nacional de Educação

CNM: Confederação Nacional dos Municípios

CONSED: Conselho Nacional de Secretários de Educação

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

FPM: Fundo de Participação de Municípios

FSE: Fundo Social de Emergência

FUNDEB: Fundo Nacional de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF: Fundo Nacional de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC: Ministério da Educação

MP: Ministério Público

PDDE: Programa Dinheiro Direto na Escola

PEC: Proposta de Emenda à Constituição

PME: Plano Municipal de Educação

PNE: Plano Nacional de Educação

PNATE: Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNTE: Programa Nacional de Transporte do Escolar

SIAFI: Sistema Integrado de Informações Financeiras

UNDIME: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

ÍNDICE

	Página
Introdução – A oferta da educação básica para as populações rurais brasileiras: o transporte de estudantes e a nucleação de estabelecimentos de ensino.....	15
I.1 – Caracterização do problema	18
I.2 – Objetivos.....	22
I.3 – Justificativa.....	22
I.4 – Questões de ordem metodológica.....	23
I.5 – Rural e urbano como definição para a localização da residência da população e para oferta de políticas públicas.....	25
I.6 – A hipótese de trabalho.....	28
I.7 – As principais conclusões	30
I.8 – A organização do trabalho.....	33
Capítulo 1 – As políticas educacionais e as considerações do institucionalismo histórico: as políticas como instituições.....	35
1.1 – Instituições e neoinstitucionalismo.....	35
1.2 – Institucionalismo histórico.....	36
1.3 – Políticas como instituições.....	39
1.3.1 – Políticas como instituições: a atuação no sentido da homogeneização.....	41
Capítulo 2 – As mudanças educacionais no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso como conjuntura crítica	
2.1 – A dimensão temporal: mudança e continuidade nas políticas públicas.....	43
2.2 – Mudanças nas relações federativas nos anos 1990.....	43
2.3 – Conjuntura crítica consideradas as mudanças no sistema educacional.....	47
2.4 – Conjuntura crítica: mecanismos de produção do legado.....	52
Conclusão.....	61
Capítulo 3 - A oferta de ensino segundo a organização federativa.....	63

3.1 – O federalismo segundo o ordenamento dado pelas instituições.....	65
3.2 – Federalismo, relações intergovernamentais e conformação de políticas públicas	69
3.3 – Federalismo brasileiro e educação: aspectos históricos mais importantes.....	73
3.3.1 – Colônia, Império e Primeira República	73
3.3.2 – Da Revolução de 1930 até a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação	75
3.3.3 – O regime militar, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional N° 1, de 1969.....	80
3.3.4 – Constituição de 1988 e descentralização.....	88
Conclusão.....	91
Capítulo 4 – A atuação de estados e municípios na oferta de educação escolarizada para a população das áreas rurais	92
4.1 – A (des)articulação entre transporte de estudantes e nucleação de estabelecimentos de ensino	92
4.2 – Transporte de estudantes e acesso à escola.....	95
4.3 – Acesso à escola no meio rural: a rede de estabelecimentos de ensino e a dispersão da população	97
4.4 – Transporte de estudantes e relação entre os entes federados.....	101
4.5 – Programas de apoio ao transporte de estudantes	104
4.6 – Ações de apoio à melhoria da infraestrutura de escolas da rede pública.....	111
4.7 – As políticas de diversidade e a Educação do Campo.....	117
Conclusão.....	129
Capítulo 5 – Características da oferta de educação básica por localização – os dados do Censo Escolar.....	131
5.1 – A educação básica nas áreas rurais brasileiras.....	131
5.2 – O padrão de atendimento escolar nas áreas rurais.....	140
5.2.1 – A organização multisseriada.....	142
5.3 – O transporte de estudantes residentes nas áreas rurais.....	144

5.3.1 – A caracterização do transporte de estudantes residentes nas áreas rurais de acordo com o estudo do CEFTRU/UnB.....	148
5.4 – As mudanças nas redes dos estabelecimentos de ensino.....	154
Conclusão.....	160
Capítulo 6 – O padrão de atendimento escolar nas áreas rurais, o legado da conjuntura crítica.....	162
6.1 – Fundos de manutenção do ensino e o padrão de oferta da educação básica nas áreas rurais brasileiras.....	163
6.2 – Retornos crescentes e <i>feedback</i> positivo no transporte de estudantes residentes nas áreas rurais.....	176
6.3 – Políticas públicas como instituições – a atuação no sentido da homogeneização.....	180
Conclusão.....	188
Considerações finais.....	190
Referências Bibliográficas.....	200
Anexo 1 – Relato de entrevistas com Secretários Municipais de Educação.....	209
Anexo 2 – Tabelas – diferenciação do atendimento escolar por região e localização	214

LISTA DE QUADROS

Quadro 3.1 – Percentuais sobre o produto da arrecadação do imposto sobre rendas e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados destinados aos Fundos de Participação dos Estados e Municípios.....	83
Quadro 6.1– Contribuição percentual da União aos fundos (Fundef e Fundeb) e Unidades da Federação beneficiadas: 1998 a 2010.....	165

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 5.1 – Número de matrículas na educação básica por localização rural e urbana – Brasil 1997 a 2010	136
Gráfico 5.2 – Número de estabelecimentos de educação básica por localização rural e urbana. Brasil (1997 a 2010)	141
Gráfico 5.3 – Número de alunos residentes em áreas rurais que utilizam o transporte escolar público segundo a localização da escola. Brasil (2002 a 2010)...	145
Gráfico 6.1 – Diferença percentual entre aporte e retirada de recursos realizados por municípios no âmbito dos fundos (Fundef e Fundeb). Regiões (1997 a 2010).....	166
Gráfico 6.2 – Diferença percentual entre aporte e retirada de recursos realizados pelos estados no âmbito dos fundos (Fundef e Fundeb). Regiões (1997 a 2010).....	167
Gráfico 6.3 – Contribuição dos fundos e alunos residentes em áreas rurais transportados.....	171
Gráfico 6.4 – População rural e alunos residentes em áreas rurais transportados.....	173
Gráfico 6.5 – Alunos transportados e estabelecimentos de ensino.....	175

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 – Percentuais da matrícula na Educação Básica por etapa e categoria administrativa. Brasil: 1991.....	58
Tabela 2.2 – Percentuais da matrícula na Educação Básica por etapa e categoria administrativa. Brasil: 2010.....	59
Tabela 4.1 – Execução física e financeira do Programa Caminho da Escola em número de municípios atendidos e de veículos destinados: 2008 a 2010	126
Tabela 5.1 – População residente por situação do domicílio. Brasil e Regiões: 2010.....	132
Tabela 5.2 – Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade por situação do domicílio. Brasil: 1995, 2001, 2005 e 2009.....	134
Tabela 5.3 – Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais por localização do domicílio. Brasil: 1991, 2000 e 2010	134

Tabela 5.4 – Taxa bruta de atendimento escolar por etapa da Educação Básica e localização do domicílio.....	135
Tabela 5.5 – Número de alunos matriculados na Educação Básica por nível, etapa e localização do estabelecimento de ensino. Brasil: 2010.....	137
Tabela 5.6 – Taxa de atendimento escolar líquida – Ensino Fundamental e Ensino Médio – por localização de residência do aluno. Brasil e Regiões: 2010.....	138
Tabela 5.7 – Taxa de distorção idade-série – Ensino Fundamental e Ensino Médio – por localização de residência do aluno. Brasil e Regiões: 2010.....	139
Tabela 5.8 – Variação no número de estabelecimentos de Educação Básica por etapa e por localização. Brasil: 1997-2010.....	142
Tabela 5.9 – Total de matrícula em turmas multisseriadas nos anos iniciais do Ensino Fundamental de escolas localizadas no meio rural. Brasil e Regiões: 2002 e 2010.....	143
Tabela 5.10 – Percentual de estudantes da educação básica residentes em áreas rurais que utilizam o transporte escolar público em relação ao total de atendimento – em escolas rurais e urbanas. Brasil e Regiões.: 2010	146
Tabela 5.11 – Total de alunos residentes em áreas rurais que utilizam o transporte escolar público por etapa da educação básica. Brasil: 2010	146
Tabela 5.12 – Percentual de alunos residentes em áreas rurais transportados por etapa da educação básica e localização da escola. Brasil: 2010	147
Tabela 5.13 – Percentual de escolas que funcionam em prédio escolar por localização rural/urbana. Brasil e Regiões: 1997 e 2010	155
Tabela 5.14 – Percentual de escolas que ocupam prédio escolar pertencente à rede de ensino a que pertence (imóvel próprio) por localização rural/urbana. Brasil e Regiões: 1997 e 2010	156
Tabela 5.15 – Variação percentual na população em idade escolar (até 17 anos) por localização rural/urbana. Brasil e Regiões: 2000 e 2010	159
Tabela 5.16 – Variação percentual no número de estabelecimentos de ensino localizados nas áreas rurais (1997-2010) e no número de alunos residentes em áreas rurais que utilizam o transporte escolar público	160

Introdução

A oferta da educação básica para as populações residentes nas áreas rurais brasileiras: o transporte de alunos e a nucleação de estabelecimentos de ensino

A importância da educação escolarizada para o desenvolvimento das capacidades individuais, assim como para a formação e transmissão dos valores democráticos, encontra-se expressa na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Como resultado dessa compreensão, o Brasil tem experimentado importantes avanços na cobertura de seus sistemas públicos de ensino, tendo em vista que as determinações constitucionais e legais significaram concretamente a elevação do montante de recursos públicos a ser destinado obrigatoriamente à educação, a definição das atividades que estão compreendidas como despesas educacionais, a modernização dos mecanismos de transferência de recursos e maior rigor no controle dos gastos públicos. A ampliação do atendimento educacional, no entanto, tem evidenciado a persistência de barreiras que ao longo da história do nosso sistema de ensino interferem nas oportunidades de acesso à educação.

No Brasil, dentre os fatores que influenciam, quando não definem, as oportunidades de acesso e permanência no sistema educacional formal cabem ser mencionados: raça/cor, condição econômica, região geográfica e localização do domicílio (urbano/rural), em prejuízo da população negra, dos residentes nas Regiões Norte e Nordeste, das populações das áreas rurais e dos grupos fragilizados em termos socioeconômicos. Os estudos sobre as oportunidades de acesso à educação formal evidenciam que, embora se possa falar em progressiva democratização, esta segue demonstrando limitações claras em relação a problemas antigos expressos em taxas de analfabetismo, sempre elevadas em qualquer período se comparadas a de países de condições semelhantes, e índices de escolarização muito desiguais para as populações dos grupos assinalados acima.

É certo que estes fatores têm diminuído de importância, tanto em virtude da ampliação da educação escolarizada na forma de atendimento universalizado, quanto da ação de

programas focalizados destinados a combater as defasagens educacionais que incidem sobre segmentos populacionais ou circunstâncias específicos. Alguns fatores são, no entanto, mais resistentes que outros. Diferente da origem socioeconômica, cuja importância diminui com o passar do tempo, a localidade de origem tem demonstrado grande resistência como fator de desvantagem para acesso aos sistemas de ensino formal, conforme atesta o estudo de Danielle Fernandes:

“Os que viveram em áreas rurais até os 15 anos de idade enfrentam barreiras mais fortes em relação ao acesso à educação do que aqueles que viveram em áreas urbanas a vida inteira, independentemente de origem racial e de qualquer outro determinante (...)”. FERNANDES, D.C. (2005:48)

Embora não se possa deixar de reconhecer que o poder público tem atuado de modo a ampliar o acesso das populações residentes em áreas rurais à educação, as formas de oferta possuem características importantes – e recorrentes em todas as regiões do País. Estas características têm conformado um verdadeiro *padrão de atendimento expesso pela retração do número de estabelecimentos de ensino e pela intensificação do transporte de estudantes*.

Considerando-se que este estudo se propõe a analisar a oferta de educação básica nas áreas rurais conformada pela retração nas redes de estabelecimentos de ensino e pela intensificação no transporte de estudantes no período compreendido entre os anos de 1997 e 2010, cumpre definir cada um dos termos que constituem este enunciado.

A educação básica diz respeito aos anos de escolaridade formal que incluem os níveis da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio. A oferta de educação escolarizada no meio rural brasileiro, conforme será visto de maneira detalhada em capítulo específico, é desproporcionalmente concentrada no ensino fundamental, sobretudo nos anos iniciais deste nível de ensino que, em décadas anteriores, constituíam o chamado ensino primário.

Nas cidades, a divisão entre anos iniciais e anos finais do ensino fundamental encontra-se assinalada, na maior parte das vezes, apenas na experiência escolar do estudante, sendo o ensino fundamental oferecido em toda a sua extensão no mesmo estabelecimento. No meio rural, no entanto, a divisão entre anos finais e anos iniciais permanece como fator importante de organização da oferta de ensino em estabelecimentos diferentes e incide de maneira clara nas estratégias de nucleação de escolas e na organização do transporte de estudantes em decorrência de fatores como a maior complexidade da infraestrutura e, sobretudo, da contratação e remuneração do quadro docente necessário para a oferta dos anos finais do ensino fundamental. Conforme será visto na parte específica, esta divisão está relacionada às atribuições dos entes federados ao longo do histórico da oferta de educação escolarizada no País.

No que diz respeito à divisão entre os meios rural e urbano, são consideradas áreas rurais para efeito de localidade de residência do aluno ou da localização da escola a segmentação feita pelos órgãos oficiais de levantamento e tratamento de dados, IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, o primeiro referente à população e, o segundo, à educação formal. A distinção rural/urbano, no entanto, tem sido objeto de discussão e dissenso, cujos principais contornos são apresentados em seção desta Introdução.

O reordenamento da rede de estabelecimentos localizados nas áreas rurais é denominado, tecnicamente, nucleação de escolas. A nucleação de escolas consiste em "procedimento político-administrativo que consiste na reunião de várias escolas isoladas em uma só, desativando ou demolindo as demais" (SILVA *et al.* 2006: 116). As alegações para sua adoção se relacionam aos objetivos de superar o isolamento e o abandono aos quais estas escolas se encontram relegadas e proporcionar a oferta de uma escola de qualidade, pelo menos equivalente à oferecida na cidade, para a população residente no meio rural¹. O transporte de estudantes, por sua vez, é considerado apenas para alunos residentes em áreas rurais e matriculados na rede pública de ensino.

¹ Estas justificativas coincidem com as que são apresentadas em estudos sobre experiências de nucleação de escolas em outros países, conforme Vasconcellos (1993: 68) e Andrade e Di Pierro (2004: 64).

Sobre o período considerado, 1997 a 2010, cumpre esclarecer que a segunda metade da década de 1990 corresponde a um período de grandes transformações legais e institucionais na educação brasileira, das quais cabe assinalar a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases em 1996 e alteração na Constituição para a formação de fundos de manutenção e desenvolvimento da educação por meio da mobilização de recursos de destinação obrigatória para o ensino pertencentes a estados e municípios. Conforme se verá no capítulo que discute a conjuntura crítica considerada para este estudo, estas alterações conformaram um contexto bastante distinto em relação ao do período anterior.

A consideração da oferta de ensino de acordo com o padrão assinalado se faz a partir da organização federativa da oferta de educação básica no País, com atribuições e responsabilidades privativas e compartilhadas com vistas ao cumprimento das determinações constitucionais e legais no que diz respeito à oferta da educação escolarizada.

Esta introdução está organizada da forma como se segue: i) a caracterização do problema referente à oferta de ensino nas áreas rurais conforme o padrão de retração da rede de estabelecimentos de ensino e intensificação do transporte de estudantes; ii) objetivos; iii) justificativa; iv) questões de ordem metodológica e v) a definição dos termos rural e urbano conforme utilizados no trabalho; vi) a hipótese que se aventa para consolidação e continuidade do padrão conformado e as principais conclusões.

I. 1 - Caracterização do problema

A oferta de educação básica nas áreas rurais brasileiras se faz, na atualidade, a partir de um *padrão de atendimento caracterizado pela retração da rede de estabelecimentos de ensino nas áreas rurais e pela intensificação do transporte de estudantes residentes nestas localidades*. Entre 1997 e 2010, a rede de estabelecimentos de ensino das áreas rurais sofre uma retração de 54,4%. Dos 174.153 estabelecimentos existentes em atividade em 1997, havia, pelos dados do Censo Escolar de 2010, 79.388.

No que diz respeito ao transporte de estudantes, o Censo Escolar assinala para 2010 o atendimento a 4,8 milhões de alunos residentes em áreas rurais, o que representa um acréscimo de 24,7% ao que foi registrado no Censo Escolar de 2002, primeiro ano em que há este levantamento. Há significativas diferenças entre as regiões, tanto para a retração da rede de estabelecimentos quanto para o transporte de estudantes. Estas diferenças se relacionam de maneira estreita à cobertura das redes de ensino nas áreas rurais no período anterior ao considerado.

A confirmação ao longo do tempo do desenho de atendimento baseado no padrão acima caracterizado se fez em substituição às condições anteriores de distribuição das redes de ensino nas áreas rurais – de grande dispersão, formada por estabelecimentos de pequeno porte e concentrados na oferta dos anos iniciais do ensino fundamental, muitas vezes organizados em forma de multisseriação, o que compreende alunos de diferentes idades e estágios de aprendizagem na mesma sala e sob a regência de um mesmo professor. Estas transformações estão relacionadas a mudanças na legislação educacional no que diz respeito à ampliação dos anos da escolaridade obrigatória e à responsabilização formal dos agentes públicos pela sua oferta.

De acordo com Vasconcellos (1993: 68), a nucleação de escolas das áreas rurais com grande utilização dos meios de transporte de escolares é fenômeno observado em todo o mundo, conforme estudo da Unesco realizado em 1963. Este autor enumera algumas experiências relacionadas na bibliografia internacional, quais sejam: Índia, Estados Unidos, Costa Rica, Líbano e Irã e indica que as circunstâncias locais imprimem especificidades a cada caso, tendo em vista a forma de planejamento educacional adotada, as características de seu sistema de ensino, as características socioeconômicas da população, a estrutura das estradas e meios de transporte, além de fatores religiosos e diferenças étnicas.

Na Índia, onde o processo teve início na década de 1920, a nucleação apresentou problemas de diversas ordens referentes ao transporte escolar, às diferenças étnicas e religiosas e à oposição de intelectuais e educadores ao fechamento das pequenas escolas. Nos Estados Unidos, onde se utiliza o termo consolidação para o agrupamento de escolas pequenas ou

de distritos escolares (*consolidation*), há uma longa história de resistência das comunidades ao fechamento das escolas pequenas, tendo em vista as instituições escolares terem a iniciativa de grupos locais no seu surgimento e estruturação. O movimento de industrialização, com a correspondente valorização da uniformização e do centralismo, é indicado como sendo o principal motivador do grande surto de consolidação de escolas ou de distritos educacionais ocorrido ainda no século XIX, com a orientação da presença do Estado na oferta de educação escolarizada.

Na Costa Rica, o processo de agrupamento das escolas se relaciona a um plano educacional da década de 1970 que aumentou os anos de escolaridade obrigatória de seis para nove, e também nesta experiência se verifica a utilização do transporte escolar e a oferta das últimas séries nas escolas da sede ou dos distritos. As experiências do Líbano e do Irã são relatadas de maneira muito breve. No Líbano, o agrupamento de escolas rurais foi parte de um plano abrangente de reformas voltadas para modernização do ensino por meio do reforço das escolas centrais e fechamento das escolas pequenas, de modo a elevar a relação aluno/professor. Neste plano, além do estabelecimento oficial de padrões, houve a delimitação das distâncias a serem percorridas pelos estudantes, de acordo com as idades.

A última experiência relatada é a do Irã, onde as vilas foram divididas conforme a população, tendo sido projetadas escolas para vilas com mais de cem habitantes e designadas campanhas de alfabetização para as vilas menores. As escolas centrais eram cercadas por escolas ‘satélites’ e por escolas isoladas, iniciativa que enfrentou resistências de ordem cultural na recusa, por parte das famílias, de que professores do sexo masculino lecionassem para as meninas.

No Brasil, quais poderiam ter sido as causas para a adoção e consolidação do padrão de oferta de ensino nas áreas rurais que se faz pela concentração do número de estabelecimentos e pela intensificação do recurso ao transporte de estudantes? Em primeiro lugar, compreende-se que o padrão de oferta de oferta de ensino nas áreas rurais expressa, antes de tudo, a organização da oferta baseada na *concentração de matrículas*. Em segundo lugar, deve ser assinalado que, no período considerado, ocorreram importantes mudanças

na organização do Estado e nas relações entre os entes federados, com repercussão direta e indireta na oferta da educação escolarizada, cujos serviços mobilizam grande volume de recursos públicos, estão protegidos por vinculações constitucionais e são realizados por um enorme segmento de trabalhadores.

Neste sentido, pode-se dizer que a oferta de ensino está sujeita à influência de um grande conjunto de fatores de ordem local, tais como: o desenho e o alcance da cobertura anterior da educação pública, a dispersão espacial da população nas áreas rurais e o comprometimento financeiro do ente responsável pela oferta. A estes fatores podem combinar-se as visões políticas dos dirigentes dos sistemas educacionais expressas nos diagnósticos das questões a serem tratadas e nas correspondentes ações de melhoria adotadas, além da atuação, em algumas circunstâncias, de grupos organizados como movimentos sociais, sindicato de trabalhadores rurais, organizações de docentes, de moradores etc.

Como fatores externos aos municípios, podem ser relacionados, ainda: i) processos de reestruturação no âmbito fiscal que implicaram em menor margem de discricionariedade no dispêndio com a folha de pagamentos, dos quais sobressai a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; ii) o desenho de programas dos governos federal e estaduais voltados para a melhoria dos indicadores educacionais; iii) o fortalecimento dos órgãos e mecanismos de prestação de contas referentes a recursos públicos; iv) a organização e atuação de entidades representativas de dirigentes dos sistemas de ensino e v) política de formação de fundos por meio de subvinculação dos recursos de destinação obrigatória no ensino voltada para a correção de desigualdades regionais e entre as redes de ensino no que diz respeito ao dispêndio por aluno.

I. 2 - Objetivos

O primeiro objetivo diz respeito à caracterização da oferta de educação escolarizada nas áreas rurais brasileiras no período compreendido entre 1997 e 2010. O segundo objetivo, decorrente do primeiro, refere-se à consideração dos fatores que auxiliaram a conformação e consolidação de tal padrão.

I. 3 - Justificativa

O servidor público, nas áreas afetas à sua atividade, trabalha no contexto formado tanto pela atuação quanto pela negligência do Estado. Esse estudo resulta da minha experiência de trabalho na Coordenação-Geral de Educação do Campo - CGEC, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD, do Ministério da Educação, de 2004 a 2009². Na origem desta estrutura, a SECAD, estão o esforço de construir uma política de educação específica para segmentos da população que não são atendidos de forma satisfatória pelas ações educacionais de orientação universalista e a ênfase na interlocução com os movimentos sociais que buscam a democratização do acesso aos sistemas de ensino.

No entanto, o contato com as vicissitudes do atendimento educacional para a população do meio rural situa-se bem antes no tempo e decorre da minha própria origem no meio rural, em Santo Amaro, distrito da cidade de Manhuaçu-MG, onde meus pais ainda residem.

² Atualmente designada SECADI: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.

I. 4 – Considerações de ordem metodológica

Embora seja razoável considerar que os fatores relacionados anteriormente atuaram e têm atuado no cotidiano dos dirigentes municipais que cuidam da oferta de ensino e que se sujeitam às restrições legais para uso dos recursos públicos, há dificuldades significativas para atestar o alcance e o significado de cada um deles na conformação do padrão de oferta de ensino nas áreas rurais. Em virtude destas circunstâncias, embora o conjunto de causas heterogêneas seja amplo, há restrições para o levantamento de informações capazes de apoiar ou refutar um conjunto igualmente diversificado de hipóteses para atestar sua influência na adoção do padrão de oferta de ensino verificado nas áreas rurais, conforme definido na seção anterior, restrição que se deve, sobretudo, a dificuldades na obtenção de dados e à dispersão das fontes de informações decorrente da autonomia dos entes federados e da organização dos diferentes órgãos/agências implicados.

Ainda assim, este estudo vale-se de diferentes referências empíricas e fontes de informação, das quais cabem ser assinaladas os dados secundários originados da literatura correspondente ao tema e os já mencionados dados das estatísticas oficiais sobre população, escolaridade e recursos repassados pelos fundos (Censo Demográfico, INEP/MEC e FNDE). O estudo específico sobre transporte de estudantes no meio rural brasileiro realizado pelo Centro de Formação e Recursos Humanos em Transportes – CEFTRU, da Universidade de Brasília, apresenta um importante levantamento das condições em que se realiza o transporte escolar rural no Brasil e foi bastante utilizado neste trabalho.

De maneira mais modesta em termos do conjunto de informações, há ainda aquelas provenientes de entrevistas a agentes públicos. Estas, embora em número restrito, auxiliaram em muito a compreensão da dinâmica do transporte no interior dos municípios. Foram realizadas 5 entrevistas: três com servidores do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e duas com secretários de educação de município do Estado de Goiás, próximos a Brasília. Do FNDE foram entrevistados: Thaís Maria Ribeiro, Coordenadora dos Programas de Transporte Escolar (08/05/2012), Adalberto Paz, Coordenador Nacional de Formação pela Escola (09/05/2012) e Vander Borges,

Coordenador-Geral de Operacionalização do Fundeb e Distribuição do Salário-Educação (14/05/2012). As entrevistas a dirigentes municipais ilustram como as restrições, imposições e possibilidades definidas em nível nacional se realizam no nível das decisões locais para atendimento educacional das populações rurais. Foram dois os dirigentes municipais entrevistados: Paulo Acácio de Souza, Secretário de Educação do Município de Orizona-GO (22/03/2013) e Gabriel Félix da Silva, Secretário Municipal de Educação de Cabeceiras-GO (11/06/2013).

Como a oferta de ensino é, por determinação constitucional, uma tarefa a que se obrigam os chefes dos poderes executivos nos três níveis federados, o ordenamento legal é a referência a partir da qual são vistos os desdobramentos na execução concreta das políticas educacionais. A evolução dos dados do Censo Escolar evidencia as mudanças nas determinações constitucionais e legais destinadas a ampliar o alcance da educação básica brasileira a partir de 1988 que se fizeram face ao arranjo dos sistemas de ensino constituídos ao longo das décadas anteriores. As diferenças regionais e por localização perpassam as mudanças, embora com tendência a se fazerem menos acentuadas.

Como os dados do Censo Escolar passaram a ser mais e mais considerados para efeito de formulação de políticas, correção e alteração de programas e justificativa para ações adotadas e rumos empreendidos não apenas na educação, mas também na saúde e na assistência social, é compreensível que este tenha passado por mudanças ao longo deste tempo, com significativas ampliações e detalhamentos na coleta de informações referentes à caracterização do alunado e do ambiente em que se desenvolvem as atividades escolares.

Dentre tais mudanças, algumas trazem dificuldades pontuais para comparação dos dados de matrícula como, por exemplo, a que decorre da ampliação do ensino fundamental, de oito para nove anos. A existência das duas formas de oferta no período de transição dificulta a comparação com os anos anteriores nos dados sobre ensino fundamental e educação infantil, uma vez que a ampliação de oito para nove anos se fez pela antecipação da matrícula de crianças de seis anos no ensino fundamental. De maneira geral, os dados considerados referem-se à matrícula, estabelecimentos e estudantes que utilizam o

transporte escolar provido pelo poder público, de acordo com a etapa de ensino, a localização do estabelecimento e a distribuição regional.

De forma mais restrita, há ainda um conjunto de outros fatores para os quais também foram encontrados indícios na bibliografia e documentação consultadas, os quais evidenciam a atuação de mecanismos de ordem cognitiva de que se valem os gestores dos sistemas educacionais para lidar com as dificuldades decorrentes da execução das políticas educacionais, sobretudo referente ao cumprimento da obrigatoriedade da oferta do ensino fundamental favoreceram a adoção do padrão de oferta de ensino nas áreas rurais caracterizado pela retração da rede de estabelecimentos e pela intensificação do transporte de estudantes.

I. 5 - Rural e urbano como definição para a localização da residência da população e da oferta de políticas públicas:

Conforme indicado, a consideração da oferta de educação básica nas áreas rurais estudo se faz a partir dos dados oficiais divulgados periodicamente pelo IBGE (dados populacionais) e pelo INEP (dados sobre os sistemas de ensino), utilizados tal como apresentados por estes dois institutos em suas publicações.

O IBGE classifica a situação do domicílio como urbana ou rural com base na legislação vigente por ocasião da realização do Censo Demográfico. Como situação urbana são consideradas as áreas correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas isoladas. A situação rural abrange toda a área fora desses limites, critério que também é utilizado na classificação da população urbana e rural. Embora esta informação não tenha sido encontrada para as publicações do INEP, é razoável supor que o levantamento de dados deste Instituto siga a classificação do IBGE.

No entanto, os critérios para definição de localidade de domicílio têm sido objeto de séria disputa conceitual, tendo em vista suas implicações práticas, sobretudo para efeito de implementação de políticas. Na conformação mais geral desse debate, sobressai a contestação à definição de ruralidade/urbanidade em virtude das consequências que tais definições trazem para o desenvolvimento das áreas rurais. Crítico à definição do critério utilizado pelo IBGE, José Eli da Veiga, professor da Universidade de São Paulo, é, possivelmente, o autor mais conhecido e influente desse debate. Segundo este autor, o critério utilizado pelo IBGE para definição de "cidade" foi estabelecido em pleno Estado Novo pelo Decreto-Lei nº 311/1938. Conforme esse documento, todas as sedes municipais existentes passaram a ser consideradas áreas urbanas, quaisquer que fossem suas características estruturais e funcionais (VEIGA, 2002: 63).

Com os dados de que dispunha então, referentes ao Censo Demográfico IBGE 2000, o autor afirma que em 70% dos municípios brasileiros a densidade demográfica era inferior a 40 hab/km², enquanto o parâmetro da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE é de 150 hab/km² para que uma localidade seja considerada urbana (*Op. cit.*: 65). Ainda de acordo com este autor, além da densidade demográfica, seriam características das áreas rurais a presença de ecossistemas menos artificializados pela menor incidência do que denomina 'pressão antrópica'. As considerações de José Eli da Veiga alcançaram grande repercussão nos primeiros anos da década de 2000, tendo sido, ele próprio, dirigente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, órgão colegiado que pertence à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário, responsável pelas políticas de reordenamento agrário e de fortalecimento da agricultura familiar no governo federal³.

Não é difícil compreender a grande aceitação das ideias de José Eli da Veiga por alguns segmentos, em particular os movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais. Ao argumentar que 'o Brasil é menos urbano do que se calcula', conforme o subtítulo de seu

³ Atualmente, a sigla para esse órgão colegiado é CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. A alteração de CNDRS para CONDRAF, realizada em 2003, teve por objetivo incluir as letras RA e AF, referentes à reforma agrária e agricultura familiar, dois dos importantes eixos das políticas do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

livro mais conhecido, *Cidades Imaginárias*, José Eli da Veiga fortalece a demanda por acesso a mais recursos públicos e por estratégias de desenvolvimento diferenciadas que são os principais objetivos destes grupos já que, por essa compreensão, parte significativa da população que se encontra assignada à condição de urbana seria, na verdade, rural. Neste sentido, cabe ainda referência às considerações de Ricardo Abramovay, outro conhecido autor desta vertente, que questiona as medidas de urbanização/ruralidade na definição de localidade e atividade econômica,

(...) se o meio rural for apenas a expressão, sempre minguada, do que vai restando das concentrações urbanas, ele se credencia, no máximo, a receber políticas sociais que compensem sua inevitável decadência e pobreza. Se, ao contrário, as regiões rurais tiverem a capacidade de preencher funções necessárias a seus próprios habitantes e também às cidades – mas que estas próprias não podem produzir – então a noção de *desenvolvimento* poderá ser aplicada ao meio rural. (ABRAMOVAY, 2000: 3, grifado no original).

Com relação à consideração de que o 'Brasil é menos urbano do que se calcula' podem ser feitas, no entanto, algumas ponderações. Em primeiro lugar, mesmo que a grande maioria dos 5.565 municípios brasileiros seja de fato rural pelos critérios de densidade demográfica e alteração nos ecossistemas, é preciso lembrar o altíssimo grau de concentração da população brasileira. Com referência ao Censo Demográfico 2000, a mesma base de que se vale José Eli da Veiga no livro aqui considerado (VEIGA, 2002), os municípios até dez mil habitantes representavam 47% do total de municípios, mas abrigavam cerca de 8% da população do País, ao passo que os 224 municípios com mais de cem mil habitantes (4% de todos os municípios brasileiros) concentravam 48% da população brasileira.

Em segundo lugar, a própria dicotomia rural/urbana vem sendo enfraquecida. Neste sentido, a valorização dos espaços rurais, como discurso e como ampliação das possibilidades de moradia da população, decorre em grande medida da "mobilidade facilitada pela técnica e pela possibilidade de levar a vida urbana até esses espaços" (SOBARZO, 2006: 62). Nas áreas mais desenvolvidas do País, o ordenamento dado pelos planos diretores tem favorecido o avanço das áreas urbanas sobre parte das áreas rurais, por meio de loteamentos e condomínios, numa forma de povoamento de áreas rurais por

populações com características essencialmente urbanas, o que compromete o critério de ‘pressão antrópica’⁴. Ainda neste sentido, cabe lembrar que a transformação de grandes áreas em pastagens ou áreas de monocultura, embora mantenham a baixa densidade demográfica, indicam elevado grau de transformação de ecossistemas naturais pela ação do homem.

I. 6 - A hipótese de trabalho

A hipótese aventada no intuito de compreender a consolidação do padrão de oferta de ensino nas áreas rurais fundamenta-se na compreensão de ‘políticas como instituições’, em consideração à sua capacidade de influenciar a alocação de recursos políticos e econômicos ao modificar custos e benefícios associados a estratégias alternativas (PIERSON, 1993: 596). Compreende-se que as alterações no financiamento da educação básica por meio da criação de fundos para manutenção e desenvolvimento do ensino (Fundef e Fundeb), com a maior disponibilidade de recursos para municípios mais pobres, permitiu a redução das diferenças regionais e a aproximação ao formato de atendimento escolar praticado e consolidado nas Regiões Sul e Sudeste.

A consideração desta possibilidade se faz a partir de: (i) capacidade redistributiva do Fundef/Fundeb em consideração às disparidades regionais e entre as redes mantidas por estados e municípios e (ii) possibilidades de utilização dos recursos adicionais que porventura tenham sido aportados em ações de transporte de estudantes e/ou redefinição da rede de estabelecimentos com base na nucleação.

⁴ As opiniões professadas por José Eli da Veiga, influentes no meio político sobretudo no que diz respeito às questões de diversidade e desenvolvimento sustentável, foram bastante criticadas no meio acadêmico. Conforme Ana Fani Alessandri Carlos (2007), a separação estrita entre cidade e campo está superada como ideia substantiva para entender o mundo moderno e a discussão deve ir além tanto dos dados estatísticos, ‘que por sinal são poucos no livro’ (p. 104) e como visão institucional, entendida como a referência aos documentos legais que estabelecem as demarcações de regiões metropolitanas, áreas urbanas e rurais etc. Outra crítica à definição formal feita por Veiga pode ser encontrada em Oscar Sobarzo (2006).

Como restrições que tornaram mais atrativo o padrão de concentração de matrícula estão as características prévias da oferta, quais sejam, estabelecimentos pequenos, com poucas condições de infraestrutura e, sobretudo, concentração na organização voltada para a oferta dos anos iniciais do ensino fundamental. Fica, assim, aventada a hipótese segundo a qual, *a consolidação do padrão de oferta de educação básica nas áreas rurais caracterizado pela retração da rede de ensino e pela intensificação do transporte de estudantes se apoiou em mecanismos de retornos crescentes e feedback positivo.*

Retornos crescentes e *feedback* positivo podem ser entendidos como noções mais específicas da compreensão mais abrangente de dependência da trajetória, segundo a qual as políticas evoluem de maneiras que sofrem restrições dadas pelo seu traçado anterior. Nas circunstâncias aqui consideradas, a forma como indivíduos e grupos se organizam com vistas à estrutura de incentivos dada por uma política determinada se concretiza na mobilização de recursos materiais e políticos.

Os investimentos em recursos, tempo e aprendizagem mobilizados pelos agentes envolvidos se fazem em benefício de finalidades específicas e que, por isso, não podem ser direcionados para outras funções e atividades e que se consolidam com referência a um ambiente de compromisso no qual as expectativas de continuidade adquirem a condição de normalidade. Estas condições elevam de maneira muito significativa o efeito disruptivo da adoção de políticas e estratégias alternativas.

Assim, se a conjuntura crítica caracteriza o momento das mudanças, o direcionamento dado e as condições em que as escolhas são realizadas, a consolidação refere-se à atuação de mecanismos de reforço do curso adotado. Ambas as noções estão amparadas na importância da dimensão temporal para a formação e consolidação de políticas públicas.

I.7 - As principais conclusões

As mudanças nos sistemas de ensino promovidas durante a segunda metade da década de 1990, em reforço às determinações constitucionais referentes à oferta de educação escolarizada para a população expressas na obrigatoriedade do ensino fundamental com a condição de direito público subjetivo e na responsabilização dos entes públicos pela sua não oferta ou oferta irregular, trouxeram claras repercussões para os segmentos da população com histórico de dificuldades no acesso e permanência nos sistemas de ensino, como são os residentes nas áreas rurais.

Das medidas adotadas, cabe salientar a política de formação de fundos de manutenção e desenvolvimento do ensino, formados no âmbito de cada estado a partir dos recursos de aplicação obrigatória em educação de estados e municípios e distribuídos em conformidade com o número de matrículas. Pelo caráter redistributivo destes fundos, as localidades mais beneficiadas foram os municípios das regiões Norte e Nordeste, nas quais se encontra concentrada a população rural do País.

A maior disponibilidade de recursos e as exigências de aplicação resultaram, no que diz respeito especificamente à educação das populações rurais, em amplo movimento destinado a expandir a oferta e assegurar o acesso ao ensino. De forma concreta, a ampliação das oportunidades de ensino significou a contração das redes de estabelecimentos de ensino, com o fechamento das pequenas unidades, sobretudo as de organização multisseriada e concentração da matrícula em estabelecimentos maiores, de modo a assegurar a oferta de todos os anos da escolaridade obrigatória. Para assegurar o acesso ao ensino em ambientes de população muito dispersa, como são as áreas rurais do País, houve a intensificação do transporte de estudantes. Estes dois aspectos, retração no tamanho das redes de estabelecimentos de ensino com concentração das matrículas e intensificação do transporte de estudantes configuram o padrão de atendimento educacional nas áreas rurais, intensificado enormemente nos últimos anos.

A política de fundos teve, ademais, como resultado esperado e pretendido, a descentralização de matrículas das redes estaduais para as municipais, sobretudo na oferta da educação infantil na etapa denominada pré-escola e nos anos iniciais do ensino fundamental, com a concentração dos entes estaduais na oferta dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, etapas de organização muito semelhante, resultando em maior acomodação da oferta por ente federado às determinações da Constituição. A complementariedade das redes de ensino pertencentes a estados e municípios para oferta das etapas da educação básica se expressa em termos de localidade no atendimento das populações rurais. As escolas do meio rural são majoritariamente mantidas pelo município e, as de maior porte, responsáveis pela oferta dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, que constituem grande parte das redes estaduais, concentram-se quase sempre nas cidades ou distritos rurais mais adensados.

Em decorrência de tal complementariedade, o transporte de estudantes do meio rural dentro da circunscrição de um mesmo município para escolas das duas redes, tem exigido a articulação entre prefeitura e governo de estado, de modo a evitar a duplicidade de veículos e rotas. Dessa forma, o transporte de estudantes do meio rural tem significado tanto cooperação quanto conflito entre estes dois entes federados.

Do movimento de retração da rede de estabelecimentos de ensino das áreas rurais é possível constatar uma expressiva melhora da infraestrutura física das escolas, com a diminuição dos estabelecimentos que apresentavam características mais precárias. Houve também significativo avanço em indicadores como redução na taxa de analfabetismo da população de mais de quinze anos, elevação da média de anos de estudo e redução das taxas de distorção idade-série, que demonstram mais facilidade de acesso da população rural à escola.

Os dados analisados indicam que variações na diferença entre retirada e aporte de recursos nos fundos se relacionam de maneira positiva com a variação na taxa de estudantes que utilizam o transporte escolar rural. Em relação ao número de estabelecimentos, a relação é

negativa, indicando que os estados que mais contraem suas redes são também os que tendem a intensificar o transporte de estudantes.

A organização do transporte de estudantes no município se faz sobretudo por meio do trabalho e do investimento de agentes terceirizados. Neste sentido, a organização destes indivíduos ou grupos deve ser compreendida na perspectiva mais ampla de políticas públicas como instituições, dada sua capacidade de dispor uma estrutura de incentivos a partir da qual os agentes organizam suas estratégias e a partir da consideração de investimentos de tempo, recursos financeiros e aprendizagem realizados por estes agentes em favor das oportunidades apresentadas (PIERSON, 1993). Este tipo de organização tende a atuar como mecanismo de continuidade e consolidação do modelo de oferta adotado. No entanto, em que pese o fato de a organização no interior do município ter fortalecido o padrão de oferta adotado, não podem ser negligenciadas as limitações de ordem financeira, sobretudo no que diz respeito a recursos de capital para estabelecimento e ampliação de infraestrutura física de equipamentos públicos, ao tempo em que estão assegurados, por meio de subvinculações, recursos para pagamento de pessoal.

Em que pese a melhoria nas condições de oferta e mais acesso das populações residentes em áreas rurais à educação escolarizada, há também grandes problemas no fechamento de escolas e destituição do único equipamento público que tendem a existir nas comunidades rurais. As políticas de diversidade, em particular na educação, têm enfatizado a importância de uma educação contextualizada e a manutenção da escola nas localidades, como elemento de afirmação e valorização de especificidades na organização destas populações. Estas considerações indicam dilemas cujas soluções extrapolam o âmbito das políticas educacionais.

I. 8 – A organização do trabalho

Este estudo segue a vertente das teorias que conferem centralidade às instituições, compreendidas como construtos humanos que conformam as interações e, em consequência, estruturam os incentivos dos intercâmbios nas esferas sociais, políticas ou econômicas (NORTH, 1999: 3). A compreensão dos processos de conformação e da consolidação de políticas, sobretudo as de grande alcance como são as políticas educacionais, se beneficia enormemente das considerações do institucionalismo histórico por meio de noções que tornam claro tanto a dinâmica da mudança, como identificam os mecanismos que atuam para confirmar o curso das escolhas feitas. Assim, o primeiro capítulo apresenta o referencial teórico do institucionalismo histórico, e suas noções de conjuntura crítica, *feedback* positivo e retornos crescentes. O capítulo seguinte caracteriza a conjuntura crítica considerada neste estudo, qual seja, o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1997).

Compreender o formato da oferta de ensino nas áreas rurais requer, ainda, que sejam consideradas as principais características assumidas pelos sistemas públicos de ensino ao longo de sua estruturação. Assim, no capítulo três são tratadas as questões referentes à educação no contexto das características do arranjo federativo brasileiro, conforme as sucessivas constituições brasileiras, de modo a enfatizar as dimensões de autonomia dos entes na conformação de seus sistemas de ensino, a tarefa de coordenação por parte do poder central e formas de compensação de desigualdades regionais para oferta de bens e serviços públicos, nos termos das estruturas fiscal e tributária, de cuja atuação depende a consolidação da educação em âmbito nacional. Ademais, como a oferta de ensino é, por determinação constitucional, uma tarefa a que se obrigam os chefes dos poderes executivos nos três níveis federados, o ordenamento legal é a referência a partir da qual são vistos os desdobramentos na execução das políticas educacionais. Há, por isso, uma breve consideração do referencial teórico do federalismo, entendido como característica institucional de grandes implicações, sobretudo no que diz respeito à oferta de políticas públicas.

O capítulo cinco, de caráter predominantemente descritivo, vale-se dos dados do Censo Escolar do INEP para apresentar os contornos mais essenciais da oferta de educação básica nas áreas rurais, em particular no que diz respeito ao movimento de retração da rede de estabelecimentos de ensino e à oferta do transporte de estudantes. Como principal consideração, pode-se dizer que a evolução recente tem indicado a formação de uma oferta de ensino de perfil mais diversificado se comparado com a oferta em décadas anteriores, muito concentrada nos anos iniciais do ensino fundamental, com a expansão da oferta das etapas dos anos finais do ensino fundamental, do ensino médio e da educação infantil, mas estes dois últimos em patamares ainda muito modestos. Estes aspectos evidenciam que resultados na ampliação das oportunidades educacionais para a população residente no meio rural estão relacionados ao caráter redistributivo dos fundos de manutenção do ensino instituídos na conjuntura crítica considerada neste estudo.

O quinto e último capítulo discute a hipótese aventada para a consolidação do padrão de oferta de ensino em decorrência das alterações na estrutura de financiamento da educação escolarizada de nível básico expressa na criação dos fundos de manutenção e desenvolvimento do ensino que são parte importante da conjuntura crítica. Há significativas evidências de que a atuação dos fundos, formados para correção de desigualdades na capacidade de oferta, auxiliou de maneira significativa a adoção do padrão de oferta postulado por este estudo, sobretudo nas Regiões Norte e Nordeste.

A dinâmica dos fundos se combinou a fatores locais como o histórico da oferta e o percentual da população residente no meio rural. Em conformidade com as noções de retornos crescentes e *feedback* positivo, compreende-se que, uma vez adotada uma forma de oferta, há elevados custos para mudança e adoção de estratégias alternativas, em virtude de compromissos e investimentos materiais e políticos realizados por indivíduos e grupos. Mas, estas considerações devem levar em conta, ainda, a dinâmica do financiamento à educação e a relação entre os recursos para custeio e investimento públicos.

Capítulo 1 - As políticas educacionais e as considerações do institucionalismo histórico: políticas como instituições

A análise da oferta de educação escolarizada para as populações do meio rural brasileiro, objetivo deste estudo, tem como referência teórica o institucionalismo histórico. Para os propósitos deste trabalho, o recurso à teoria institucionalista em sua vertente histórica permite considerar as circunstâncias específicas em que se fazem as escolhas cruciais com vistas à mudança de curso e, ainda, os mecanismos que asseguram continuidade às escolhas realizadas. O alcance o próprio conjunto de escolhas possíveis a cada momento de mudança relaciona-se de maneira estreita ao grau de consolidação das políticas que se busca alterar, expresso na existência de organizações específicas e em atributos conferidos aos grupos sociais implicados.

Ademais, sem desconsideração ao efeito de fatores de ordem estrutural, as teorias institucionalistas tendem a enfatizar a intencionalidade dos agentes no momento de sua definição com o objetivo de favorecer determinados resultados, ainda que, dada a complexidade das interações políticas, das mudanças tendam a advir também resultados inesperados.

O presente capítulo se encontra organizado da forma como se segue: i) a definição de instituições; ii) o institucionalismo histórico, com as noções que indicam mudança e continuidade; iii) as políticas consideradas como instituições e sua atuação no sentido da homogeneização de uma determinada área organizacional ou segmento.

1.1 - Instituições e neoinstitucionalismo

Pela conhecida definição de Douglass North (1990: 6), as instituições são restrições humanamente/socialmente definidas que conformam a interação humana por meio de regras formais e informais e que desempenham o papel de reduzir a incerteza, ao estabelecerem uma estrutura estável para a interação humana.

A conformação dada pelas instituições não se faz, por certo, sem a intenção de conduzir a determinados resultados ou torná-los mais prováveis face a alternativas consideradas menos desejáveis, tendo em vista que a política caracteriza-se tanto pelo desacordo em relação a objetivos quanto pelas disparidades em relação ao poder (THELEN, 1999: 385). O acesso desproporcional aos recursos de poder é fator que as instituições expressam e muitas vezes potencializam (HALL e TAYLOR, 2003: 199).

Conforme Thelen e Steinmo,

As instituições políticas que estão no centro da análise institucional histórica – dos partidos políticos à estrutura de organização de interesses econômicos como as associações de negócios – podem moldar e restringir as estratégias políticas de importantes maneiras, mas são elas mesmas resultado (consciente ou não pretendido) de estratégias políticas deliberadas, de conflito político e de escolha. (1992:10)

1.2 – Institucionalismo histórico

Do vasto campo de estudo das instituições, segue-se para as finalidades deste trabalho a vertente histórica, por meio das noções de conjuntura crítica, dependência da trajetória, *feedback* positivo e retornos crescentes, todas referenciadas na dimensão temporal, com a diferença de que as conjunturas críticas atentam para os momentos de ruptura, enquanto as demais noções se referem aos processos e mecanismos de persistência e reprodução.

O elemento histórico deste segmento dos estudos institucionalistas, denominados mais precisamente neoinstitucionalistas, reside na compreensão do caráter contingente e dinâmico das instituições que, de maneira aparentemente paradoxal, formam-se para

reduzir o grau de incerteza que permeia as interações humanas (NORTH, 1991: 97; HALL e TAYLOR, 2003: 196)⁵.

Em virtude da natureza e dos propósitos de conferir previsibilidade e estabilidade ao ambiente das interações políticas, sociais e econômicas por meio de regras em relação às quais os indivíduos e grupos organizam suas ações e conformam suas estratégias, a alteração das instituições é tarefa árdua (LEVI, 1991: 79), que não pode ocorrer 'de um dia para outro numa simples ação individual' (HALL e TAYLOR 2003: 199). Ainda assim, é sempre importante ter em mente que se tratam as instituições de construtos sociais que surgem e estão inseridos em processos temporais concretos (THELEN, 1999: 371).

Considerar a dependência da trajetória (*path dependence*) equivale a compreender que as instituições, uma vez criadas, constroem as escolhas subsequentes (LEVI, 1991: 80) ou, as instituições continuam a evoluir em resposta a condições cambiantes do meio e de contínuas manobras na atividade política, mas de maneiras restritas por suas trajetórias pregressas (THELEN, 1999: 387). As conjunturas críticas (*critical junctures*), por sua vez, são eventos e processos externos com a possibilidade de produzir aberturas que conduzem a evolução e mudança institucional (THELEN, 1999: 388).

Paul Pierson (2000: 251) explora as implicações históricas na atuação das instituições relacionadas à provisão de políticas públicas por meio da noção de retornos crescentes, que pode ser descrita como processos de auto reforço ou *feedback* positivo, numa compreensão de sequências que afirmam com acréscimo as características da situação anterior.

Assim, as dinâmicas de retorno crescente indicam que, uma vez tomado um curso, os custos de reversão são altos e, embora possa haver outros pontos de escolha, a salvaguarda

⁵ De acordo com Powell e Di Maggio (1991: 2), o estudo das instituições é, em certa medida, uma reação à revolução behaviorista que interpretava o comportamento político e econômico como consequência da agregação de escolhas individuais. O esforço atual para unir o foco das tradições do 'velho' institucionalismo com o desenvolvimento contemporâneo em teoria e método constitui, de acordo com a compreensão dos autores, em uma busca de novas respostas para as antigas questões de como as escolhas sociais são moldadas e canalizadas pelos arranjos institucionais, antes que um mero retorno às raízes. Immergut (2007: 156) também analisa o neoinstitucionalismo à luz das questões colocadas pelo movimento behaviorista.

de certos arranjos obstrui um retorno fácil à situação de escolha inicial. Em um processo de retornos crescentes, a probabilidade de movimentos adicionais aumenta, a cada movimento feito em determinada direção (PIERSON, 2000: 252).

Das considerações de North (1990: p. 7) de que as instituições são restrições humanamente construídas para conformar o ambiente das interações, cabem ser assinalados dois fenômenos importantes nas mudanças das instituições: i) o aprisionamento (*lock-in*), que decorre do relacionamento de simbiose existente entre as instituições e as organizações, estas últimas criadas e desenvolvidas para apropriarem-se das oportunidades decorrentes da estrutura de incentivos dada pelas instituições e ii) os processos de *feedback* pelos quais os seres humanos percebem e reagem às mudanças no conjunto de oportunidades.

Há vários processos possíveis de *feedback* nas políticas públicas, conforme identificados por Pierson (1993: 598) na análise das maneiras pelas quais as políticas públicas provém recursos e incentivos para os atores políticos, mesmo quando não conferem recursos diretamente. Referente à organização de grupos e interações sociais que são criados ou que se fortalecem em decorrência de arranjos específicos de políticas, Paul Pierson indica que as políticas encorajam o surgimento de redes de interações sociais e econômicas complexas que, gradativamente, aumentam os custos de adotar alternativas anteriormente possíveis e inibem o abandono do caminho trilhado, conforme a compreensão expressa pela ideia de retornos crescentes. Assim, os benefícios relativos de seguir na direção assumida, comparados a outras possibilidades, aumentam ao longo do tempo (PIERSON, 2000: 252).

Em que pese o propósito de conferir estabilidade ou, ao menos, um horizonte de previsibilidade às interações sociais, a constatação de que as instituições mudam impõe a necessidade de consideração dos elementos que conduzem à mudança, assim como do curso assumido e suas implicações. O estudo das mudanças institucionais se referencia, portanto, nas condições de mudança e nos consequentes legados das escolhas cruciais realizadas. Estes momentos de *descontinuidade* são chamados de 'conjunturas críticas'.

As conjunturas críticas são eventos e processos externos com a possibilidade de produzir aberturas que conduzem à evolução e mudança institucional (THELEN, *op. cit.*: 388). Assim compreendidas, as conjunturas críticas correspondem a momentos de demarcação na vida política que estabelecem determinados direcionamentos na mudança, ao tempo em que impedem outros, de maneira a conformar a política nos anos seguintes (COLLIER e COLLIER, 1991: 27).

1.3 – Políticas como instituições

Pela compreensão de políticas como instituições, os indivíduos e grupos fazem importantes compromissos em resposta a certos tipos de ação governamental, os quais aumentam enormemente o efeito disruptivo da adoção de novas políticas (*Idem*: 608). Assim, semelhante a instituições formais, as políticas públicas operam em um contexto de interdependência social complexa e geram retornos crescentes tanto quanto custos fixos elevados, além de efeitos de aprendizagem, efeitos de coordenação e expectativas adaptativas.

Do ponto de vista das estratégias individuais, as políticas podem encorajar as pessoas a adquirirem habilidades específicas, fazer certos tipos de investimento ou dedicar tempo e dinheiro a certos tipos de organização em decisões que implicam em custos e criam compromissos que conformam situações de aprisionamento, de difícil e onerosa reversão. Esta é uma contribuição das mais importantes para se compreender como as políticas prévias afetam as disputas políticas correntes (PIERSON, 1995: 40).

Além de conformar o contexto em que as opções para as estratégias de indivíduos e grupos são realizadas, as políticas públicas agem também como fontes de informação e significado, considerando-se que o processo pelo qual indivíduos escolhem um curso de ação não envolve um cálculo simples e facilmente discernível de custos e benefícios. Isso porque, segundo Pierson (1993: 611), uma teoria viável da ação deve levar em conta que os atores

lidam em um meio de grande complexidade e incerteza e se valem de atalhos cognitivos para atribuir sentido ao mundo social. Ademais, os analistas devem reconhecer que o conhecimento é em si um recurso escasso e distribuído de maneira muito desigual, de forma que as próprias 'regras do jogo' (a atuação das instituições) influenciam as maneiras pelas quais os atores percebem seu meio, tendo em vista as formas pelas quais as políticas distribuem informação.

Na verdade, a consideração das limitações cognitivas é um elemento recorrente nos estudos de dependência da trajetória, conforme pode ser visto em North (1999: 95-96) e nos estudos de Paul Pierson (1994: 41; 2004:38). Comparado ao contexto econômico que, embora confuso, possui mecanismos que facilitam a ação, dos quais cabe assinalar o sistema de preços, a política se configura em um ambiente muito mais complexo para tomada de decisões, tendo em vista o fato de carecer de formas de aferição para importantes aspectos do desempenho político. Assim, mesmo quando constatado que o sistema não atua a contento, é difícil identificar os elementos responsáveis e os ajustes que precisam ser feitos (PIERSON, 2000: 260).

É certo que também há recursos para lidar com as incertezas. A adoção de estratégias pode apoiar-se em experiências do passado, construídas a partir de êxitos ou de lições aprendidas com os erros. De acordo com Hugh Hecló, citado por Paul Pierson em todos os estudos aqui considerados, os tomadores de decisão tendem a dispor os novos problemas em termos que torne possível apoiar-se no desenho de políticas já estabelecidas, apenas realizando ajustes marginais para acomodar aspectos específicos das novas situações. Nesse sentido, ainda seguindo Hecló, o incrementalismo que permeia a formulação de políticas é uma manifestação da tendência mais geral de responder por analogia, espécie de reflexo condicionado que faz que uma estratégia, uma vez adotada, seja considerada a solução 'natural' para determinado problema (HECLO, *apud* PIERSON, 1993: 612).

No entanto, a abordagem anterior requer algumas ponderações. A associação entre aprendizagem social e políticas pode conduzir a uma visão de estado autônomo face às pressões da sociedade, conforme consideração de Peter Hall (1990: 3). Este autor considera

que, embora de grande importância, a compreensão de que o processo de formulação de políticas pode fazer-se por aprendizagem social, esta teoria é problemática porque: não há como saber precisamente quais as lições serão aprendidas do passado e quais serão incorporadas às futuras políticas e, ademais, as lições não surgem da história destituídas de ambiguidade sendo que muitos estudiosos têm extraídos lições divergentes, senão contraditórias, dos mesmos programas e políticas (HALL, 1986: 16).

Cabe também observar que o horizonte temporal dos tomadores de decisão, em política, é dado pelo calendário eleitoral. Esta característica torna os dirigentes políticos muito pouco propensos a ações que apresentam resultados apenas no longo prazo (PIERSON, 2000: 262). Mudanças de curso muito onerosas, ainda que capazes de conferir resultados importantes no longo prazo, dificilmente são adotadas, tendo em vista que os benefícios podem ser colhidos por outros grupos no poder, que podem ser até mesmo os grupos opositores do presente. Para além das limitações cognitivas, os agentes políticos no âmbito local tendem a ser avessos ao risco, além de se sujeitarem à fiscalização dos órgãos de controle do gasto público.

1.3.1 – Políticas como instituições – a atuação no sentido da homogeneização

O estudo das políticas públicas como instituições confere, também, atenção à dimensão cognitiva dos atores, que atuam em contextos de complexidade e incerteza. A adoção de estratégias para lidar com estas dificuldades pode apoiar-se, por exemplo, em experiências do passado, construídas a partir de êxitos ou de lições aprendidas com os erros. De acordo com Hugh Hecho, citado por Paul Pierson nos estudos aqui considerados, os tomadores de decisão tendem a apresentar os novos problemas em termos que lhes permitam apoiarem-se no desenho de políticas já estabelecidas, apenas realizando ajustes marginais para acomodar aspectos específicos das novas situações.

Nesse sentido, ainda seguindo Hecló, o incrementalismo que permeia a formulação de políticas é uma manifestação da tendência mais geral de responder por analogia, o que faz que uma estratégia, uma vez adotada, seja considerada a solução 'natural' para determinado problema (HECLO, *apud* PIERSON, 1993: 612).

A adoção de estratégias já consolidadas em organizações que enfrentam problemas semelhantes, considerada importante recurso para tomadores de decisão lidarem com as incertezas e restrições do meio em que atuam, conduz a uma homogeneização na estrutura, na cultura e nos resultados de uma organização, conforme DiMaggio e Powell (1991a: 64). Assim, os campos organizacionais, definidos como área reconhecida da vida institucional responsável pelo provimento de determinado serviço ou produto, ao se tornarem mais estabelecidos, seguem um movimento no sentido da homogeneização que não decorre de superioridade técnica das práticas tomadas emprestadas, mas da legitimidade que estas são capazes de conferir, por estarem sancionadas em termos normativos e, dessa forma, imbuídas de valor.

Capítulo 2 – As mudanças educacionais no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso como conjuntura crítica

Mudanças nas relações federativas nos anos 1990

Para este estudo, constituem a conjuntura crítica as reformas educacionais realizadas no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Em relação a esse período é preciso enfatizar que os principais objetivos do Governo FHC, quais sejam, a estabilização econômica e a assunção do papel de coordenação das políticas de grande alcance como saúde e educação, diziam respeito diretamente a *problemas de ordem federativa*, por questões de duas ordens.

Em primeiro lugar, devido ao componente inflacionário relacionado à atuação dos estados expresso no descontrole de contas públicas no recurso a expedientes contábeis e financeiros de alto risco cujos prejuízos eram transferidos para a União por meio de repetidas renegociações de dívidas ou do recorrente uso de recursos do Tesouro Nacional para socorro dos bancos estaduais (SERRA e AFONSO, 1999: 17; ABRUCIO, 2002: 199).

Em segundo lugar, porque o fortalecimento da União para exercer o papel de coordenador de *políticas de alcance nacional cuja execução são tarefas de estados e municípios* requeria a recomposição de sua capacidade financeira e, conseqüentemente, política, enfraquecidas desde a Constituição de 1988 pela elevação das transferências constitucionais a estados e municípios e pela excessiva rigidez na alocação de recursos decorrente das vinculações constitucionais⁶.

Alterações voltadas para atingir aspectos de tal importância deveriam, necessariamente, ser aprovadas no Congresso. Os estudos das relações entre os poderes legislativo e executivo têm evidenciado que o chefe do executivo no plano federal conta com extraordinária capacidade legislativa decorrente de prerrogativas constitucionais que asseguram ao

⁶ De acordo com estudo realizado pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, em 1988, os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% do total de receitas do Tesouro. Em 1993 esse percentual caiu para 22,3% (BRASIL, 2003: 7).

presidente da república, a proposição de emendas à Constituição e de leis complementares e ordinárias, bem como a adoção de medidas provisórias, definidas para situações de relevância e urgência, mas consagradas como recurso bem mais corriqueiro da atuação do presidente, além de iniciativa legislativa exclusiva no que diz respeito à administração pública e orçamento (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998: 86)⁷.

Embora tais prerrogativas já se encontrassem plenamente à disposição do presidente da república desde a Constituição de 1988, os primeiros anos após a promulgação foram marcados pela baixa capacidade de negociação no Parlamento decorrente da preeminência das bancadas estaduais no Congresso Nacional (ABRUCIO, 2002: 175).

Para a construção do apoio necessário às alterações constitucionais requeridas pela ampla agenda de reformas do governo Fernando Henrique Cardoso, a estratégia adotada se pautou pela ampliação das bases de apoio parlamentar, com reforço da participação dos partidos e assunção formal de sua presença no governo, com a correspondente ampliação do acesso a recursos públicos e influência (FIGUEIREDO *et. al.*: 1999: 50).

Ainda nesse sentido, diferente de seus predecessores que governaram a partir de 1988, o presidente eleito em 1994 contou com condições mais favoráveis para negociar no Congresso as mudanças necessárias que viriam a alterar vários aspectos do chamado federalismo estadualista então vigente, como a falência financeira dos estados e, conseqüentemente, maior dependência destes em relação aos recursos da União, o fato de ter tido significativa influência na formação da Câmara e o apoio de governadores de cinco dos estados mais importantes (ABRUCIO, 2002: 220). Entre 1995 e 1998, foram aprovadas no Congresso dezesseis Emendas Constitucionais, além de um grande conjunto de leis.

Além da renegociação de dívidas e retração da rede de bancos estaduais, (IPEA, 2010: 215; SERRA e AFONSO: 1999: 20) outra importante iniciativa destinada a reduzir os espaços de autonomia financeira e fiscal dos entes subnacionais foi a aprovação da Lei de

⁷ Para estudo da implementação da agenda legislativa dos presidentes da República no período da redemocratização, ver Amorim Neto (2007).

Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Nº 101/2000). A LRF pode ser compreendida como uma etapa inovadora e bem sucedida do processo incremental de mudança na normatização das relações financeiras e fiscais entre os entes subnacionais (IPEA, 2010: 217) iniciado com as Lei Camata I (Lei Complementar nº 85/95) e Lei Camata II (Lei Complementar nº 96/99), ambas destinadas a regulamentar o artigo 169 da Constituição Federal que versa sobre limites para despesas com pessoal ativo e inativo da União, Estados e Municípios⁸.

Em virtude da natureza do endividamento e das punições a que se sujeitam em casos de inobservância à lei, governadores e prefeitos são afetados de maneira diferente pelas restrições da LRF: os governadores sofrem punições políticas, nos termos da Lei nº 1.079/1950, ao passo que os prefeitos, por determinação do Decreto-Lei nº 201/1967 podem sofrer punições penais (LEITE 2005: 102). Cabe enfatizar, no entanto, que governadores e prefeitos encontram-se sob a restrição do limite de 60% nos gastos com a folha de pagamento, questão que diz respeito diretamente à oferta dos serviços em educação e saúde que se realizam por meio de uma estrutura intensiva de recursos humanos.

No sentido da recomposição da capacidade financeira da União, a aprovação do Fundo Social de Emergência – FSE (1994) é considerada a primeira vitória no caminho de recomposição da União desde a Constituição de 1988 (ABRUCIO, 2002: 213). O FSE permitiu a retenção de parte de recursos que eram repassados da União para estados e municípios, além da desvinculação de 20% do orçamento federal, em resposta ao engessamento dos recursos da União dado pelo aumento das despesas vinculadas⁹.

⁸ Um exemplo das melhores condições do governo central nas negociações federativas em relação aos entes subnacionais é o fato de a LRF não haver sido regulamentada, de modo a resguardar a União das mesmas restrições que são impostas a estados e municípios (IPEA, 2010: 220).

⁹ Esta orientação prossegue com a criação da Desvinculação de Receitas da União – DRU em 2000 por meio da Emenda Constitucional nº 27, renovada em 2003 e 2007, respectivamente pelas Emendas Constitucionais nº 42/2003 e 56/2007; a Emenda Constitucional nº 68/2011, embora mantenha a desvinculação de 20% (vinte por cento) da arrecadação da União, excetua os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Estas Emendas Constitucionais referem-se ao artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

A recomposição financeira tinha por referência o cenário criado pela Constituição de 1988 no qual a alteração da repartição da receita tributária disponível (que considera, além da arrecadação própria, a repartição de impostos entre as diferentes esferas de governo) cai para a União e os estados em benefício dos municípios. Os governos municipais saem de uma participação de 10,8% na composição da receita tributária no ano de 1988 para 16,2% em 2004; os estados passam de 26,9% para 24,6% e a União, de 62,3% que detinha das receitas tributárias em 1988 chega a 59,2% em 2004 (AFONSO, 2004: 9).

Pela compreensão de Garman, Haggard e Willis (2001: 229), os legisladores criaram uma série de medidas que aumentaram a autonomia financeira dos entes subnacionais, em prejuízo das finanças do governo Federal. Entendem os autores que tal situação resultou em menos recursos para o governo Federal, ao tempo em que este permaneceu responsável pela oferta do mesmo conjunto de serviços. Este argumento se tornou corrente durante a década de 1990.

Assim, de acordo com Arretche (2007: 46), pelo bem do equilíbrio fiscal, a obtenção de receitas adicionais tornou-se imperativa e foi objetivo buscado por todos os presidentes a partir de 1988 seguindo, basicamente, dois tipos de estratégia, a saber, a criação de contribuições sociais não sujeitas a serem compartilhadas com estados e municípios e a desvinculação de percentuais incidentes sobre rendimentos da União. Havia, ademais, uma 'nova agenda' que consistia na definição das formas de coleta de tributos de responsabilidade de estados e municípios, na centralização da autoridade nas responsabilidades sobre políticas e na centralização da autoridade sobre gastos de recursos pertencentes a estados e municípios¹⁰.

¹⁰ Ainda segundo a autora (ARRETICHE, *op. cit.*: 46), a estratégia do ajuste fiscal para elevação de receitas da União foi concebida e aprovada pelos governos Sarney, Collor e Itamar Franco, tendo sido apenas a CIDE (Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico) criada no Governo Fernando Henrique Cardoso, cuja estratégia, assim como a assumida no Governo Lula, foi sobretudo a prorrogação da vigência e aumento de alíquotas de contribuições já existentes. As demais contribuições sociais, CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social e CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos de Natureza Financeira, foram criadas entre 1988 e 1993.

No que diz respeito à educação, quais medidas corresponderam ao esforço de reestruturação das relações federativas para o cumprimento dos objetivos de estabilização econômica (controle da inflação) e modernização do País?

2.1 - Conjuntura crítica consideradas as mudanças no sistema educacional

Em conformidade com a compreensão de que os efeitos das conjunturas críticas aparecem entrelaçados a outros processos de mudança (COLLIER e COLLIER, 1991: 29), as alterações realizadas na educação seguiram de perto a orientação preconizada nas áreas fiscal e econômica, qual seja, a de conferir maior responsabilização aos entes subnacionais e fortalecer o papel de coordenação do governo central. Neste sentido, trilharam no caminho do cumprimento das determinações constitucionais no que diz respeito às atribuições e responsabilidades dos três níveis de governo.

Nas considerações de Aguiar (2002: 74), embora orientados pela descentralização no âmbito educacional, o governo federal e sua burocracia ampliam continuamente o grau de interferência na definição e operacionalização das políticas dos entes subnacionais. Assim, ainda conforme Aguiar (*Op. cit.*: 75), o balanço das ações do Ministério da Educação referente ao ano de 1999 indica *profunda alteração no marco institucional do ensino* por meio de Emenda Constitucional, leis e um conjunto de ações prioritárias para o ensino fundamental, dentre as quais:

- Fixação de parâmetros curriculares nacionais para a educação fundamental, infantil e indígena, como referência para professores e para adoção do livro didático;
- Avaliação prévia da qualidade do livro didático a ser adquirido;
- Criação de um canal exclusivo via satélite para capacitação e apoio ao trabalho dos professores;
- Envio de recurso federal diretamente às escolas por meio de associações de pais e mestres, que administram o dinheiro (Programa Dinheiro Direto na Escola);

- Municipalização da merenda escolar, com envio de recursos diretamente para mais de 4.500 municípios;
- Deflagração da campanha ‘Toda Criança na Escola’, visando estimular a matrícula.

Às considerações acima podem ser feitas ao menos duas considerações. Pode-se dizer, em primeiro lugar, que o esforço da União em favor da descentralização da oferta de ensino e de melhor distribuição nos recursos vinculados para a educação não se contrapõe à ampliação da interferência sendo, antes, a busca da efetivação das atribuições constitucionais na educação básica, em relação à qual cabe à União exercer função redistributiva e supletiva para assegurar a equalização das oportunidades educacionais. Em segundo lugar, a própria Constituição estabelece, no artigo 22, inciso XXIV, que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, determinação que foi cumprida pela Lei 9.394/96 promulgada em dezembro de 1996.

Na verdade, as reformas no âmbito da educação foram muito além de interferência realizada mediante alterações no desenho e alcance de programas educacionais conforme indicado acima e constituem, antes, um reordenamento jurídico institucional expresso em mudanças efetivadas por meio de leis e alteração na Constituição, destinadas a permitir a atuação coordenada dos entes federados na melhoria das condições do ensino e na elevação da escolaridade da população brasileira.

Nesse sentido, devem ser mencionadas: i) a reformulação do Conselho Nacional de Educação – CNE, destinado a colaborar com o Ministério da Educação em suas atribuições de formular e avaliar a política nacional de educação, de zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem (Lei 9.131/95); ii) a transformação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP em autarquia federal, com um grande número de funções, das quais sobressai a de organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais (Lei 9.448/1997); a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei 9.394/96) e, iv) a alteração no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, realizada pela Emenda Constitucional – EC nº 14/96 para criação do Fundo Nacional de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (regulamentado pela Lei 9.424/96). Estas alterações produziram consequências importantes na estrutura dos sistemas de ensino.

Embora extensa, a agenda educacional do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso conferiu maior importância ao ensino fundamental, sendo, possivelmente, a formação de fundos para financiamento desta etapa – a partir de recursos de estados e municípios e de possível complementação da União – a ação de maiores consequências, algumas das quais inesperadas.

No entanto, uma consequência não apenas esperada, mas também almejada, era a descentralização da oferta do ensino fundamental no sentido de atuação mais equilibrada das redes estaduais e municipais na oferta desta etapa, pela qual estão ambos obrigados pela Constituição. Pelos dados do INEP, no primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso, as redes estaduais eram responsáveis por cerca de 56% e as redes municipais, 32% do total da oferta de matrículas no ensino obrigatório, o que já demonstra uma sub-atuação das redes municipais¹¹. No entanto, em alguns estados a preponderância das redes estaduais era ainda mais acentuada: nos antigos territórios do Amapá e Roraima equivalia a 82% e 95%, respectivamente.

A situação de São Paulo, no entanto, é a mais citada nas análises do período porque este Estado respondia sozinho por um quinto de toda a matrícula no ensino fundamental do País. Neste estado, a rede estadual atuava para oferecer 78% de toda a matrícula de ensino fundamental. Apenas na Região Nordeste podia ser encontrada uma atuação mais equilibrada entre as duas redes, estando as redes municipais próximas ou superiores às redes estaduais em oferta de matrículas no ensino fundamental.

¹¹ As redes estaduais respondiam, ademais, por cerca de 20% do total da matrícula na pré-escola. Os dados referentes ao período 1991-1995 decorrem de trabalho de estimativa desenvolvido pelo INEP para superar a falta de informações decorrente da não realização dos Censos Escolares em sua plenitude no período assinalado, em algumas Unidades da Federação (BRASIL – INEP, 2003). Este trabalho foi realizado após a reestruturação do órgão em 1997, conforme se verá mais adiante.

Assim, a determinação constitucional de que estados e municípios devem dispendir, no mínimo, 25% do total de receitas – incluídas as resultante de transferências – na manutenção e desenvolvimento de seus sistemas de ensino, não estava a resultar, necessariamente, na melhoria da oferta do ensino ou ampliação da cobertura, em particular, no ensino obrigatório. Essa compreensão pode ser verificada de duas formas.

Em primeiro lugar, nos estados mais populosos as redes estaduais e municipais atuavam de maneira pouco organizada, sobrepostas nos anos iniciais do ensino fundamental e na educação infantil, deixando pouca possibilidade de expansão para a oferta do ensino médio. Estas duas dependências administrativas – estadual e municipal – atuavam, ademais, com disponibilidade de recursos bastante desigual dadas as competências tributárias destes dois entes subnacionais, o que podia resultar em valores muito diferentes no dispêndio por aluno nas redes estadual e municipal para dentro dos municípios de uma mesma unidade da federação, em reforço às já assinaladas diferenças regionais.

Em segundo lugar, a ausência de responsabilização de um ente em relação à oferta de ensino obrigatório conduzia à destinação dos recursos vinculados (25% do total das receitas resultante de impostos mais transferências, a que se refere o art. 212 da Constituição Federal) a um conjunto de atividades sem relação direta com as que são necessárias à oferta de ensino, ao tempo em que as redes de ensino padeciam de graves necessidades.

A situação considerada exemplar, ainda uma vez, era a que se configurava no Estado de São Paulo, caracterizado pela atuação preponderante da rede estadual na oferta de ensino fundamental, enquanto municípios, mesmo os muito ricos como os há neste estado, não realizavam qualquer dispêndio nesta etapa da educação básica. Para justificar a aplicação dos 25% nas prestações de contas, municípios com baixo atendimento no ensino fundamental realizavam despesas as mais variadas, com pouca ou nenhuma relação com o provimento do ensino obrigatório. Esta situação ocorria, embora de maneira menos acentuada, em outros estados das Regiões Sudeste e Sul.

Em todo o País, ao que parece, prevalecia a desorganização e ausência de controle na aplicação dos 25%, não apenas com relação aos itens financiados como também no que diz respeito à destinação propriamente dita, conforme indicam as palavras do especialista em políticas educacionais Prof. Jacques Veloso (da Universidade de Brasília-UnB), em audiência pública realizada pela Comissão Especial da Proposta de Emenda Constitucional – PEC que deu origem à EC nº 14/96,

Sabe-se através de alguns estudos esparsos que o cumprimento desse mandamento constitucional [a aplicação dos 25% em educação] é uma mera peça de ficção. Um recente estudo na Bahia (...) ao compular as contas dos Municípios daquele Estado revelou que as informações eram as mais díspares possíveis, embora todas fossem aprovadas finalmente pelo Tribunal de Contas do Estado. Observaram-se percentuais de aplicação do Orçamento no ensino que variavam de "não sei" até mais de 100%, e o Tribunal de Contas daquele Estado aprovou todas as contas¹².

A definição das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino dada pelo artigo 70 da LDB responde a essa situação ao estabelecer *o que são consideradas despesas educacionais*, a saber: remuneração e aperfeiçoamento de pessoal, infraestrutura (instalação e equipamentos), estudos, levantamentos estatísticos, concessão de bolsas de estudos, amortização de operações de crédito, aquisição de material didático escolar e manutenção de despesas com transporte escolar, quando relacionados aos objetivos básicos das instituições educacionais. O artigo seguinte define *as despesas que não podem ser consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino*, e indica atividades que não dizem respeito direto à educação, como a subvenção a instituições de caráter assistencial, desportivo ou cultural, obras de infraestrutura e remuneração de trabalhadores da educação em desvio de função.

Com relação ao controle de tais despesas, a LDB estipulou a apuração e publicação das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino nos balanços do poder público (art. 72) e exame prioritário por parte dos órgãos de fiscalização do cumprimento

¹² Nota taquigráfica da Audiência Pública da PEC 233-A de 1995, realizada em 29/02/1996 na Câmara dos Deputados. Na verdade, os comentários do Prof. Jacques Veloso referiam-se especificamente à possibilidade

da determinação constitucional de aplicação dos percentuais mínimos da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme art. 212 da Constituição (art. 73 da LDB).

As alterações indicadas nos parágrafos anteriores definem a conjuntura crítica considerada neste estudo, assim como o contexto que se buscava alterar. Do legado desta conjuntura crítica será analisado o aspecto da descentralização das políticas educacionais, bem como as consequências da política de formação de fundos para oferta de ensino nas áreas rurais.

2.2 - Conjuntura crítica: mecanismos de produção do legado

A conformação de um legado é considerada condição para a confirmação de que um determinado momento de descontinuidade se constitui em conjuntura crítica. De acordo com Collier e Collier (1991: 33) a importância de uma conjuntura crítica não pode ser estabelecida de maneira geral, mas apenas com referência a um legado histórico específico e neste sentido, serão considerados como legado os resultados das alterações realizadas na estrutura de normas da educação escolarizada em, em particular, a política de formação de fundos nos estados em termos da reconfiguração das redes de ensino no País para oferta da escolaridade obrigatória. Esta reconfiguração se fez em termos da descentralização da matrícula dos estados na direção dos municípios com consequências importantes tanto para a elevação da escolaridade obrigatória quanto para a ampliação da cobertura de outras etapas, embora com os persistentes problemas na qualidade da oferta¹³.

de intervenção da União nos estados e municípios que descumprissem a determinação da aplicação dos 25%, presente no texto original da PEC e posteriormente excluída pelo seu caráter altamente controverso.

¹³ Na educação, a descentralização tem sido estudada sob duas perspectivas, a saber, i) a descentralização de recursos financeiros e da operacionalização de programas de âmbito nacional realizados com recursos da União e ii) a descentralização da oferta direta de ensino. Para a primeira situação, a descentralização se fez pela adoção do repasse de recursos financeiros direto a prefeituras e governos estaduais para atividades as mais diversas, cujas possibilidades de incorporação das especificidades locais estão entre as vantagens mais assinaladas. O exemplo mais conhecido de descentralização com estas características é o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

As justificativas para a criação do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, considerado por Castro (2001: 7) uma 'inovação jurídico institucional', encontram-se dispostas na Mensagem Presidencial enviada ao Congresso por ocasião do envio do texto com a PEC destinada a alterar o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. O documento indicava a posição da educação básica entre cinco grandes prioridades definidas para o desenvolvimento do País com justiça e equidade. A desigualdade nos dispêndios com educação pelos entes públicos constituía séria preocupação, conforme se segue:

O que se verifica é que a *distribuição* dos recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino. Dadas as diferentes capacidades de arrecadação e o fato de que as transferências constitucionais da União para Estados e Municípios, e dos Estados para os Municípios, não se fazem segundo critérios que levem em consideração necessidades específicas, seja na educação, seja em qualquer outra área, resulta que os distintos governos subnacionais apresentam diferenças substanciais na sua capacidade de investimento na educação.

De fato, os recursos constitucionais vinculados, considerando-se somente os impostos e transferências mais significativas, isto é, os Fundos de Participação e o ICMS, somam hoje cerca de R\$ 16,7 bilhões, no conjunto dos Estados e Municípios do País. Se admitíssemos que pelo menos 60% desse total fosse destinado à manutenção do ensino fundamental, que conta hoje com uma matrícula de 29,3 milhões de alunos nas redes estaduais e municipais, teríamos uma disponibilidade média de aproximadamente R\$ 340,00 por aluno.

No entanto, a má distribuição dos recursos gera disparidades imensas nesse valor médio por aluno: de um mínimo de R\$ 80,00 para os Municípios do Maranhão a um máximo de R\$ 1.165,00 para os Municípios de São Paulo; de um mínimo de R\$ 220,00 no Estado do Pará a um máximo de R\$ 830,00 no Estado do Rio de Janeiro. Há evidências de que, em um mesmo Estado do Nordeste, o dispêndio médio por aluno/ano nas redes municipais de ensino, variou de R\$ 30,00, enquanto na rede estadual foi de R\$ 300,00.

Entretanto, o direito à educação fundamental, que é obrigatória, é consagrado pela Constituição como direito subjetivo *de todos os brasileiros* e, por isto, não deveria ser limitado pelas desigualdades econômicas entre Unidades da Federação e entre os respectivos Municípios. Por outro lado, ainda que se deva reconhecer as legítimas aspirações da sociedade por educação nos níveis mais avançados e, mesmo, por atendimento ampliado em creches e pré-escolas, é indubitável que a escolaridade obrigatória – exatamente por ser obrigatória – deve merecer do Estado a mais alta das prioridades¹⁴.

Mais importante que a subvinculação de 60% sobre os 25% de destinação obrigatória por estados e municípios para composição do fundo, o principal *mecanismo de produção do legado*, quer dizer, da descentralização das matrículas das redes estaduais para as municipais, é a *destinação de recursos com base na matrícula* conforme determinação legal¹⁵. Para isso, foi fundamental a reestruturação do INEP e operacionalização ano a ano da enorme tarefa de realização do Censo da Educação Básica cujos dados passaram a ser utilizados para transferências contábeis realizadas no âmbito de vários programas a partir da estipulação de valores *per capita*, como os da alimentação e do transporte escolares.

A descentralização da oferta de ensino ocorreu por meio de um grande movimento de transferência de matrículas das redes estaduais para as redes municipais *para oferta do ensino fundamental*, por serem estados e municípios os entes que compartilham, por determinação constitucional, a responsabilidade por esta etapa da educação formal. Como os estados permanecem constitucionalmente obrigados a realizar prioritariamente a oferta de ensino médio, não podem transferir suas matrículas nesta etapa para os municípios. A educação infantil, por sua vez, além de atribuição dos entes municipais, é majoritariamente oferecida pelo município, não havendo, também aqui, possibilidade de descentralização.

Assim, conforme lembra Arretche (2000: 135-6), a descentralização que se realiza no ensino fundamental equivale, na prática, à municipalização da oferta deste nível de ensino,

¹⁴ Mensagem Nº 1.078, de 15 de outubro de 1995, do Poder Executivo, encaminha a Exposição de Motivos Nº 273, de 13 de outubro de 1995, grifado no original.

¹⁵ A distribuição dos recursos dar-se-á na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino (art. 2º, § 1º da Lei 9.424/96).

com a transferência das matrículas das redes estaduais para as redes municipais. Em relação à oferta de ensino fundamental, a União nunca chegou a exercer papel significativo, sendo sua atuação nesta etapa da escolarização quase restrita às atividades de caráter normativo e auxílio suplementar.

Considerar o movimento de descentralização implica em ter em conta que, no que se refere à atuação de estados e municípios, configurou-se uma situação em que ambos atuam na prestação dos mesmos serviços educacionais, mantendo em suas redes de ensino a oferta de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Ao longo da história da educação pública brasileira, os municípios tenderam a se concentrar na oferta de anos iniciais e o estado, nos anos finais do ensino fundamental. É também característica do dualismo desta oferta, a ausência de planejamento capaz de articular aspectos como definição curricular ou propostas de avaliação. Desta forma,

“A carreira, o salário e o pagamento dos professores, a natureza e qualidade dos serviços educacionais oferecidos, bem como os padrões de avaliação, foram sempre executados – na esmagadora maioria dos Estados – de modo independente para uma mesma série em uma mesma cidade por duas redes, que tenderam a operar de modo inteiramente paralelo”
Arretche, M. (2000: 137).

Este dualismo em relação às atribuições educacionais para estados e municípios permanece com a Constituição de 1988 (e mesmo após o movimento de descentralização), quando ficou estabelecido que os municípios atuariam prioritariamente no ensino infantil e fundamental e, os estados, no ensino fundamental e médio. A sobreposição que se observa na responsabilidade de estados e municípios em relação ao ensino fundamental requer, no entanto, algumas considerações.

Em primeiro lugar, deve ser assinalado o compromisso da Constituição com a universalização do ensino fundamental ao estabelecer seu caráter obrigatório, o dever do Estado na sua oferta e o acesso como direito público subjetivo. Em seguida, e como decorrência desta imposição, houve o reconhecimento por parte dos legisladores de que a

oferta de ensino fundamental possuía características decorrentes de trajetórias históricas que era importante considerar e manter.

Este aspecto diz respeito ao fato da oferta de anos iniciais do ensino fundamental estar majoritariamente associado à atuação dos municípios e, a dos anos finais, à dos estados, situação que remete à organização do ensino anterior à Lei 5.692/1971 que realizou a estruturação do ensino de primeiro e segundo graus. Esta organização equivale, portanto, ao legado de outra conjuntura crítica que tinha, também, o propósito da elevação da escolaridade obrigatória para a população brasileira.

Desta forma, os anos iniciais do ensino fundamental corresponderiam ao antigo curso primário de quatro anos, por cuja oferta os municípios sempre foram os principais responsáveis. Os anos finais, por sua vez, descendem do antigo ensino secundário. Os ensino primário e secundário eram distintos em sua forma de oferta, oferecidos em estabelecimento separados e regidos por leis orgânicas próprias e só vieram a ser unidos em um único ciclo de escolarização obrigatória em 1971. Mesmo unidos, permanecem desde então diferentes em sua forma de oferta.

Os anos iniciais do ensino fundamental (o antigo curso primário) são normalmente oferecidos na forma de um professor por classe ou série, que se responsabiliza por ministrar aos alunos as diferentes disciplinas. A formação deste profissional se fazia nos cursos de magistério de nível médio oferecidos pelas escolas normais ou pelos institutos de educação. Trata-se, desta forma, de um profissional que com o nível médio já pode exercer suas atribuições, e cujos salários mais modestos estariam mais em conformidade com a estrutura de gastos do município¹⁶.

A oferta de anos finais do ensino fundamental, por outro lado, assemelha-se muito à organização do ensino em nível médio, em que cada professor ministra o conteúdo apenas

¹⁶ A este respeito cabe mencionar que a LDB, em suas Disposições transitórias, estabeleceu que a partir de 2006 (quando se completaria a Década da Educação, instituída em 1996 com esta Lei) só seriam admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço. No entanto, a grande

de sua disciplina ou, mais raramente, de disciplinas afins da mesma área de conhecimento. A formação destes profissionais, então como agora, se faz em cursos de graduação na modalidade de licenciatura e habilita para uma disciplina apenas.

Assim, compreende-se que o município, que tende a oferecer os serviços públicos de menor grau de especialização (o que também ocorre na saúde e em outras áreas), tenha por meio de suas redes de ensino assumido grande parte da oferta dos anos iniciais do ensino fundamental e da etapa da educação infantil correspondente à pré-escola.

O estado, por sua vez, tem atuado principalmente na oferta de anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, mesmo antes da Constituição assim definir. Entende-se, desta maneira, que a atuação paralela ou superposta de estados e municípios na oferta de ensino fundamental não decorre de circunstâncias fortuitas ou de ambiguidades legais, mas do que a própria autora, Marta Arretche (2000:30), identifica como o legado de políticas progressistas.

Em lugar de tomar a existência de superposições de atribuições entre esferas de governo como indícios do caráter inconcluso do federalismo brasileiro, Almeida (2001:27) a considera como capaz de conferir

“(...) flexibilidade na distribuição de responsabilidades muito adequada às circunstâncias de um país onde as capacidades financeira e administrativa das unidades subnacionais – especialmente dos municípios – são tão notoriamente desiguais.”

Mais do que isso, na compreensão de Almeida (2000), a superposição de competências não deve ser considerada uma característica indesejável do modelo federativo brasileiro. Ao contrário, é um arranjo próprio de uma forma de federalismo praticado em outros países – cooperativo e descentralizado - que supõe "competências compartilhadas, e um processo permanente de negociação dos termos da cooperação" (p. 1), que se adequaria à diversidade de situações e capacidades dos níveis subnacionais no Brasil.

dificuldade dos sistemas municipais em concretizar esta determinação acabou por prorrogar este prazo de maneira ainda não definida em documento legal.

No entanto, a capacidade diferenciada dos governos subnacionais aparece como o principal problema apontado pelos críticos da descentralização do ensino. Cleiton de Oliveira (1999: 34) considera que nem todos os municípios estariam em condições de manter e gerir suas redes/sistemas de ensino, do que decorre a oferta de educação de qualidade inferior, sobretudo nas regiões mais pobres (GUIMARÃES, 1994:30). Há ainda os que consideram que a transferência de responsabilidades teve o único propósito de adequar as políticas aos novos modelos de racionalidade adotados pela administração pública na década de 1990 (ARELARO, 1999: 61) ou o cumprimento dos postulados de orientação neoliberal (AZEVEDO, 2002:54).

O processo de descentralização do ensino, no entanto, ocorreu, de forma e intensidade diferenciadas para as diferentes regiões brasileiras. Na Região Nordeste, a que possui os índices mais elevados de municipalização, este processo teve início a partir da década de 1970 por meio de um conjunto de programas do governo federal para desenvolvimento das Regiões Norte e Nordeste, com recursos de acordos MEC/BIRD (ROSAR e SOUZA, 1999:91).

Nos estados da Região Sudeste e Sul o processo de descentralização foi mais lento e teve impulso, sobretudo, a partir da aprovação da Emenda Constitucional n.º14/96, que deu origem ao Fundef. Para compreender a magnitude da descentralização – ou da municipalização - da matrícula do ensino fundamental, pode-se comparar o quadro com os dados de oferta por dependência administrativa referidos no início deste capítulo. Seguem-se, abaixo, os dados para 1991 e 2010:

Tabela 2.1
Percentuais da matrícula na Educação Básica por etapa e por categoria administrativa. Brasil - 1991

	Estadual	Municipal	Privada	Total
Educação Infantil – Pré-Escola	24,1	47,2	28,4	100,0
Ensino Fundamental	57,3	29,9	12,4	100,0
Ensino Médio	65,5	4,7	27,0	100,0

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – INEP/MEC

Tabela 2.2
Percentuais da matrícula na Educação Básica por etapa e por categoria administrativa. Brasil - 2010

	Estadual	Municipal	Privada	Total
Educação Infantil – Creche	0,4	65,2	34,5	100,0
Educação Infantil – Pré Escola	1,4	74,4	23,8	100,0
Ens.Fund. - Anos Iniciais	18,2	68,8	13,4	100,0
Ens.Fund. - Anos Finais	49,7	38,4	11,9	100,0
Ensino Médio	86,9	1,1	12,0	100,0

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – INEP/MEC

Dos dados da Tabela 2.2, com a desagregação permitida pelos dados do Censo Escolar/INEP da educação infantil e do ensino fundamental em suas diferentes etapas, importa considerar a significativa alteração de papéis entre estados e municípios. Passados quinze anos das reformas, embora não chegue a se configurar a perfeita inversão nas proporções assinaladas, os municípios assumem a condição de principais responsáveis pelo ensino fundamental com 54,6% da oferta de matrículas, enquanto a participação dos estados fica em 32,7%.

A descentralização das matrículas para as redes municipais impediu que recursos dos municípios migrassem para os estados seguindo as matrículas, um dos cenários que poderia vir a se conformar, de acordo com o estudo realizado por Castro (2001: 33) sobre o impacto do Fundef nas receitas de estados e municípios. Segundo este estudo, mantidas as condições da oferta de então, os municípios do Estado de São Paulo deveriam transferir em 1999 para as redes estaduais valores da ordem de R\$ 296 milhões, o equivalente, então, a 3,9% dos orçamentos municipais. Essa situação, no entanto, não veio a se confirmar, tendo havido, de maneira geral, a destinação de recursos em favor dos municípios, conforme será visto de forma mais detalhada no último capítulo.

O maior controle na aplicação e uma possível elevação na disponibilidade de recursos para o ensino fundamental propiciada pela atuação dos fundos nos estados explica a expansão deste nível de ensino, mas não permite compreender a transferência de matrícula dos estados para os municípios. Por que os estados, justamente no contexto de repasse de

recursos para o ensino fundamental com possibilidade de complementação da União abririam mão de suas matrículas em favor da expansão das redes municipais?

As explicações remetem ao quadro de dificuldades financeiras destes entes. De acordo com Arretche (2000:141), embora o governo federal não tenha implantado nenhum programa de municipalização do ensino fundamental, “(...) os governos estaduais poderiam ter interesse em fazê-lo, seja pelo peso de suas redes, seja pelo crescimento de seus *déficits* fiscais, seja ainda pela crescente dificuldade de rolagem das dívidas estaduais a partir de 1991”. Há ainda, de acordo com Afonso (2004: 4), o fato de os municípios terem sido os principais beneficiários da distribuição de recursos após a Constituição de 1988, ao passo que os estados perderam muito de sua importância relativa no que diz respeito à parcela da receita tributária a eles destinada.

O estudo de Gomes (2008) analisa as relações entre os diferentes fatores que atuaram nos processos de transferência de matrícula no ensino fundamental dos estados para os municípios. De acordo com esta análise, o papel mais importante foi desempenhado pelo interesse dos governos estaduais em transferir, ao menos em parte, suas matrículas no ensino fundamental, sobrecarregados que estavam com o peso dos inativos na folha de pagamento e obrigados a metas de reestruturação de suas finanças em contrapartida à renegociação de suas dívidas, nos termos do ajuste fiscal dados pela Lei 9.496/1997. Deste estudo, importa ainda a constatação de que a descentralização não se fez indistintamente, sendo mais acentuada a transferência para os municípios das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental, em concordância com a atuação do município nesta etapa.

A própria expansão da oferta do ensino fundamental, junto com a melhoria do fluxo de alunos (expressa pela queda nas taxas de repetência e no aumento do número de concluintes desta etapa), fortaleceu sua descentralização, uma vez que os estados passaram a ser pressionados para ampliação do ensino médio, etapa por cuja oferta estão obrigados pela Constituição¹⁷.

¹⁷ Em 2006 e 2007, em decorrência da demora na aprovação do Fundeb e das dificuldades financeiras dos estados para fazer frente à oferta de ensino médio, a União realizou repasse de recursos para alguns estados, auxílio financeiro que foi chamado de 'Fundebinho'.

A conformação da conjuntura crítica considerada demonstra o propósito de realização de mudanças de grande alcance na estrutura dos sistemas de ensino brasileiros, no que diz respeito à oferta direta e no esforço de fortalecimento da capacidade de coordenação e indutor de políticas por parte do governo central. As reformas empreendidas se concretizaram a partir de alterações nos marcos legais e tiveram por propósito a redução das disparidades nos dispêndios em educação, bem como maior disciplina na utilização dos recursos de destinação obrigatória para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim, além da formação de fundos com recursos de estados e municípios, e possível complementação da União, sobressai o aspecto da destinação dos recursos a partir da matrícula de alunos nas redes públicas de estados e municípios que implicou em uma grande transferência de matrículas das redes estaduais para as municipais em um curto período. Nesse sentido, compreende-se que a conjuntura crítica conformou o legado de um novo desenho de participação de estados e municípios na oferta da escolaridade obrigatória, com implicações também na expansão da oferta das outras etapas da educação básica.

Essa nova conformação permanece depois de findo o prazo de vigência do Fundef que expirou em 2006 para dar lugar, em janeiro de 2007 ao Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb que, por sua vez, está previsto para vigor até 2020. Este movimento está em conformidade com a compreensão de que um dado conjunto de causas delinea determinado legado ou resultado até certo ponto a partir do qual o próprio padrão estabelecido reproduz a si mesmo, sem a recorrência das causas originais (STINCHCOMBE *apud* COLLIER e COLLIER, 1991: 35).

Conclusão

A dimensão temporal para compreensão das políticas públicas se evidencia, neste capítulo, pela caracterização da conjuntura crítica, a saber, o I Governo FHC, no qual se conformam importantes mudanças na estrutura educacional, a partir do propósito das mudanças e do

contexto particular de então. Alterações muito substantivas na estrutura do sistema educacional foram parte de um conjunto mais amplo de mudanças voltadas para equilíbrio fiscal e modernização do país. Neste sentido, cabe ressaltar o acentuado caráter federativo das mudanças realizadas, tendo em vista o impacto inflacionário dos desequilíbrios fiscais nos estados, em relação aos quais a medida mais assertiva foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, e a necessidade de fortalecer política e financeiramente a União para o exercício do papel de coordenador das políticas de alcance nacional executadas por estados e municípios. Embora amplas, as mudanças na estrutura educacional estiveram voltadas sobretudo para o ensino fundamental. Neste sentido, a mudança de maior alcance foi a criação dos fundos de manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados a conferir maior equidade nos gastos entre as regiões e entre as redes estaduais e municipais.

Da atuação dos fundos, cabe assinalar a formação de importante legado, qual seja, a descentralização das matrículas dos estados para os municípios, com a ampliação do atendimento nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio. O principal mecanismo de produção do legado foi a destinação de recursos financeiros com base na matrícula. As mudanças deste período repercutiram no atendimento educacional para a população residente no meio rural devido à maior disponibilidade de recursos para as regiões que concentram a população rural e, também, pelo fortalecimento dos controles destinados a assegurar a oferta da escolaridade obrigatória nos oito/nove anos do ensino fundamental.

Capítulo 3 - A oferta de ensino segundo a organização federativa

Diferente do que ocorre com a educação superior brasileira, cuja oferta se organiza com base na divisão entre as redes pública e privada, na educação básica o ordenamento se faz a partir da estrutura federativa. Dessa forma, a oferta e o financiamento, assim como a normatização e a avaliação, são tarefas definidas de maneira diferenciada para União, Estados e Municípios com atribuições, responsabilidades e competências próprias, ainda que compartilhadas e mesmo justapostas em algumas situações. Esta forma de organização requer, portanto, a compreensão da dinâmica federativa no Brasil no que diz respeito à oferta de políticas sociais e, por consequência, a educação.

Pelos ordenamentos constitucionais e legais, cabe aos municípios atuarem prioritariamente na oferta de educação infantil e do ensino fundamental. Para os estados, foi definida a atuação prioritária no ensino médio e no ensino fundamental. Estados e municípios compartilham, portanto, a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental, tendo em vista o histórico da oferta desta etapa de ensino, assim como seu caráter compulsório dado pela Constituição em 1988, com acesso assegurado pela sua condição de direito público subjetivo. À União, por sua vez, atua de forma supletiva e redistributiva de modo a garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino por meio de assistência técnica e financeira a estados e municípios¹⁸.

A essa simplicidade do enunciado, no entanto, correspondem relações bastante complexas na prática diária do enorme número de tarefas implicadas na sua execução em atendimento a milhões de estudantes em um calendário de, pelo menos, duzentos dias por ano. Ademais, independente do ente federado que realiza uma determinada atividade, esta só existe de forma concreta no município, sendo o estado uma espécie de abstração que resulta da soma de municípios circunscritos por uma linha divisória, definidora de sua abrangência territorial, política e administrativa. Como este ordenamento se concretiza na realidade dos mais de quarenta e seis milhões de crianças e adolescentes que em 2010 constituíam o conjunto da matrícula em ensino regular da educação básica?

¹⁸ Art. 211 da Constituição Federal.

Uma criança em idade escolar, em um dia normal de atividades, dirige-se a um estabelecimento de ensino e utiliza-se do mobiliário escolar e de livros didáticos, ao tempo em que o processo de aprendizagem é conduzido pela presença da professora ou do professor. As atividades realizadas pela professora ou professor inserem-se em diretrizes curriculares e organograma definidos com vistas ao desenvolvimento de determinadas habilidades cognitivas, culturais e de socialização e têm lugar em um período de tempo previamente estabelecido. O aluno não desenvolve suas atividades sozinho, mas junto com um grupo de colegas de idades próximas à sua e/ou que se encontrem em semelhante estágio da aprendizagem escolar. Esta, por sua vez, evolui de forma gradativa em séries/anos ou ciclos de modo a concluir os diferentes estágios com vistas à progressão para a etapa seguinte ou à terminalidade.

Há ainda uma série de atividades que, embora não sejam específicas do desenvolvimento escolar, são de grande importância para o processo de aprendizagem da criança na escola, das quais cabe assinalar a alimentação escolar, supervisão e organização administrativa do estabelecimento de ensino e, se a criança reside distante da escola, o transporte escolar de que se vale para chegar até a escola. Todas as atividades mencionadas são executadas e/ou normalizadas pelos sistemas públicos de ensino quando se tratam de alunos matriculados nos estabelecimentos da rede pública.

Pelos dados do Censo Escolar 2010, o Brasil possuía mais de 51 milhões de alunos matriculados na educação básica se considerado, além da modalidade regular a Educação de Jovens e Adultos - EJA e a Educação Especial¹⁹. Deste total, estados e municípios respondem por, respectivamente, 39% e 46% do atendimento²⁰. Esta conformação, caracterizada pela atuação preponderante do município, está compreendida no movimento de descentralização das políticas educacionais discutido na Introdução que teve lugar a

¹⁹ Por possuírem uma dinâmica muito própria em termos de matrícula, estas modalidades de ensino não serão tratadas neste estudo. No entanto, é certo que compartilham vários dos problemas da modalidade denominada ensino regular, com a qual, inclusive, estabelecem estreita relação

²⁰ A rede privada responde pelos 14,7%; a atuação da União, por meio da rede de ensino médio e escolas/colégios de aplicação de suas universidades, é de cerca de 0,5%.

partir do final da década de 1980 e representa uma mudança na organização anterior, que tinha no estado o principal provedor de ensino.

Este capítulo tem o propósito de discutir os principais aspectos do federalismo brasileiro que interferiram na conformação da oferta de ensino escolarizado e está organizado da forma como se segue: i) compreensão da dinâmica do federalismo brasileiro no sentido da organização das relações entre as partes da unidade política nacional; ii) breve consideração, em cada período histórico, das questões mais diretamente relacionadas à organização dos sistemas públicos de ensino e sua manutenção, conforme as constituições vigentes e iii) referência aos conceitos de relações intergovernamentais e descentralização como subsidiários à noção de federalismo.

3.1 – O federalismo segundo o ordenamento dado pelas instituições

Para uma coletividade política, a adoção do regime federativo em lugar da organização unitária é uma opção de caráter institucional fundamental, tendo em vista as implicações do compartilhamento do poder com unidades autônomas para aspectos vitais da dinâmica política, tais como: a formação dos e a relação entre os poderes, as regras da competição política por meio do sistema eleitoral e partidário; a definição das identidades dos grupos e suas escolhas de coalizão, a capacidade de intervenção dos estados em termos de recursos políticos e administrativos (PIERSON, 1995: 449) e a estrutura e organização dos atores econômicos (THELEN e STEINMO, 1992:2).

Entendida a organização federativa como constituída de regras formais que respondem pela alocação de recursos de poder (LEVI, 1991: 82), não resta dúvida de tratar-se de uma instituição no sentido formal do termo. Como consequência, a abordagem institucionalista, sobretudo na vertente histórica, predomina em grande parte dos estudos sobre as relações federativas.

O termo federalismo em seu uso original, segundo Daniel Elazar, diz respeito a relações contratuais que envolvem o compartilhamento de poder. Desta forma este autor define o federalismo pela junção de governo autônomo e governo compartilhado, *self rule plus shared rule* (ELAZAR, 1984: 3), em referência às dimensões de autonomia e interdependência que caracterizam as situações concretas das estruturas federativas. Assim, a base do arranjo federativo reside no reconhecimento mútuo da integridade de cada participante e na tentativa de assegurar uma unidade especial entre eles (ELAZAR, 1987: 5), na conciliação necessária entre a busca de objetivos comuns e a manutenção da integridade das unidades envolvidas. Essas características aparecem bem delineadas na definição de Théret, conforme se segue,

O princípio federativo é uma alternativa ao modelo de Estado unitário como forma de integração política. É um princípio de autonomia na heteronomia, de independência na interdependência, que permite que se considere como dinamicamente estável um sistema no qual a divisão da soberania entre diferentes ordens de governo corre paralela a uma forma de integração territorial que confirma uma interdependência assumida e obriga a fragmentação. (1998: 112)

Os recursos de que os governos central e subnacionais dispõem, as tensões que podem advir de fatores diversos como as demandas dos grupos e parcelas da população implicados, bem como o compartilhamento de responsabilidades públicas, importantes nas relações que se estabelecem entre os entes federados, assumem a centralidade quando se trata da oferta de serviços e bens públicos, conforme considerado neste estudo.

Nessa compreensão, de acordo com Pierson (1995: 451), à tradicional questão feita aos tomadores de decisão: "o que deve ser feito?", o federalismo impõe outra questão: "quem deve fazer?", indicação do compartilhamento e de (in)definições nas atribuições e responsabilidades que decorrem da coexistência no regime federativo de duas autoridades em um mesmo território. A questão territorial não pode ser subestimada, pois, embora como realidade jurídica e institucional se estabeleçam duas (ou mesmo três) ordens de autoridade, estas se efetivam em uma mesma circunscrição territorial, conforme se segue:

O Estado federal é um governo "geral" que não é, necessariamente, um governo central que domina uma periferia de coletividades locais, mas mais um governo que, visto do seu interior, não tem inscrição territorial concreta, e representa apenas, também no seu exterior, o todo abstrato ligado pelo pacto federal da sociedade de indivíduos que o constituem. (THÉRET, *Op. cit.*,: 114).

A atuação dos entes federados nos segmentos da educação básica evidencia a pertinência das considerações do institucionalismo histórico sobre a dependência da trajetória em vários aspectos dos quais cabem ser ressaltados, em primeiro lugar, *o reconhecimento tardio da importância da educação primária para a conformação de uma educação em bases nacionais*, tendo essa oferta se ajustado às possibilidades do poder local e, em segundo lugar, a referida *organização distinta dos anos iniciais e dos anos finais do ensino fundamental, que são os aspectos com influência mais direta na educação dada nas áreas rurais*. Os esforços para organização do ensino em âmbito nacional, diretamente relacionados à questão do financiamento, vieram a ser objeto de ações mais concretas apenas na segunda metade do século XX.

Assim, conseqüente com a consideração da importância do curso assumido por escolhas progressas, este capítulo assinala as principais características da conformação do nosso sistema de ensino e da formação do padrão de oferta educação básica das áreas rurais brasileiras, caracterizado pela nucleação de estabelecimentos de ensino e pela intensificação do transporte de estudantes, à luz dos direcionamentos dados à organização federativa nos momentos mais críticos da história recente.

O estudo das relações entre os entes federados, dos recursos e mecanismos que lhes permitem o exercício da autonomia em cada período histórico no que diz respeito à oferta da educação escolarizada constitui o objetivo deste capítulo. O texto segue as alterações realizadas na organização federativa brasileira nas diferentes etapas históricas, conforme assinaladas pela Constituição correspondente, a partir da compreensão de que a organização federativa é dada pelo texto constitucional.

Em primeiro lugar, são feitas referências às duas forças que operam dinâmica federativa e às características da organização federativa decorrentes da sua condição de instituição. Em seguida, há o recurso aos conceitos subsidiários de relações intergovernamentais e descentralização nas estruturas federativas, que auxiliam a compreensão de fatores da dinâmica interna entre os entes federados, como as áreas de autonomia e interdependência, assim como a diferenciação entre os elementos de natureza fiscal, administrativa e política implicados nas experiências de descentralização.

Como o ensino escolarizado implica em um grande número de atividades que requer a atuação permanente de muitos profissionais e a manutenção de uma estrutura complexa, entende-se que o financiamento regular, em condições suficientes e previsíveis, é condição essencial para sua oferta pelo poder público. Por isso, a capacidade fiscal e tributária dos entes federados é um elemento de análise tão importante quanto a autonomia administrativa e política dos entes subnacionais.

Na consideração dos períodos históricos, é conferida ênfase ao período pós-1964, tendo em vista as importantes implicações na estrutura educacional pública decorrentes do esforço realizado para modernização do Estado brasileiro neste período, com a criação de fonte específica de financiamento do ensino obrigatório, o Salário-Educação, mudanças na progressão entre as etapas escolares e a própria reforma tributária, que criaram condições para a ampliação significativa do acesso à educação.

A contribuição deste capítulo para o trabalho é a de auxiliar a compreensão da conformação dos sistemas de ensino brasileiros pela diferenciação das responsabilidades e atribuições e, assim, no entendimento de dificuldades persistentes para concretização do avanço da cobertura em determinadas etapas, bem como para a qualidade na oferta de ensino de toda a educação básica. Em termos históricos, são feitas breves referências à organização federativa e atendimento educacional pelos entes federados nos períodos Colônia e Império, referências que são detalhadas no regime republicano, sobretudo a partir de 1964.

3.2 – Federalismo, relações intergovernamentais e conformação de políticas públicas

É próprio da organização federativa a existência e atuação de duas forças contrárias, uma que expressa a *heterogeneidade* das partes e sua orientação no sentido da autonomia e a outra que se constitui na manifestação do entendimento em favor da *unidade* na diversidade (ABRUCIO, 2005: 43), em conformidade com a compreensão de Daniel Elazar, *self rule plus shared rule* (1984 e 1987). Em grande parte da história da organização política brasileira, a atuação destas duas forças demonstra antes a precedência de uma sobre outra que a relação equilibrada entre ambas que se busca atingir nas modernas federações, sobretudo, por meio de mecanismos como as regras da representação política e do sistema tributário, no que diz respeito à arrecadação e partilha²¹.

Tendo em vista a dispersão do poder e a natureza contratual das relações entre as partes que formam a federação, compreende-se que o pré-requisito usual para a ação em sistemas federados seja a capacidade de construir consenso, antes que o poder para usar a coerção (ELAZAR, 1987: 181), o que indica a *negociação* como elemento normal da convivência entre os entes que constituem uma federação. No entanto, embora os termos negociação e convivência possam sugerir ausência de conflito, este é parte inerente das relações federativas.

Neste sentido, é essencial que cada governo disponha de suas próprias instituições para agir com autonomia nas áreas sob sua autoridade, bem como tenha recursos institucionais para cooperar livremente com órgãos de outros entes (ELAZAR, 1987: 182). Para a realidade de um grande número de países, assim como para vários governos subnacionais, no entanto, compreende-se que tais exigências podem atuar mais como horizonte normativo do que condição indispensável, haja vista a grande heterogeneidade na capacidade administrativa e política das diferentes unidades que constituem a maioria das federações.

²¹ O Brasil experimentou, desde o início de sua formação na condição de colônia portuguesa, a atuação de forças que tendiam à centralização e à descentralização política, caracterizadas pelos termos 'forças centrípetas e centrífugas' (CAMARGO, 2001; CARVALHO, 1993 e ABRUCIO, 2005) e por seus correlatos 'sístole e diástole' (SALLUM JÚNIOR, 1996), difusão e concentração (ALMEIDA, 2001: 14) e a conformação de movimentos pendulares decorrentes de sua alternância em diferentes períodos da história brasileira (GOMES e MAC DOWELL, 1997; CAMARGO, 2001).

Os recursos financeiros e políticos de que os governos central e subnacionais dispõem, as tensões que podem advir de fatores diversos como as demandas dos diferentes segmentos a que estão sujeitos, bem como o compartilhamento de responsabilidades públicas e interferência consideradas indevidas, importantes nas relações que se estabelecem entre os entes federados, assumem a centralidade quando se trata da oferta de serviços e bens públicos.

Ao considerarem questões referentes à assimetria das relações entre os entes que constituem uma federação, alguns autores têm se valido do conceito de relações intergovernamentais – RIG's, no intuito de evidenciar aspectos das relações políticas internas a um Estado que, de outra forma, tenderiam a ficar obscurecidas. O modelo de relações intergovernamentais no federalismo brasileiro se assemelha ao que Deil Wright (1988:39) denomina de autoridade igual ou justaposta²².

O modelo de autoridade ou justaposta tem como expressão gráfica três círculos de áreas iguais entrelaçados de maneira uniforme. A interseção entre os círculos expressa três características do modelo, a saber: a) as áreas substantivas de atuação governamental envolvem simultaneamente as unidades nacional, estadual e local; b) as áreas de autonomia ou independência de única jurisdição e pura discricionariedade são comparativamente pequenas e c) o poder e a influência disponível para cada jurisdição (ou agente público) é significativamente limitado. Estes limites produzem um padrão de autoridade melhor descrito como acordo/negociação.

Em decorrência da afirmação do padrão de negociação a que correspondem as relações entre os entes federados neste modelo, os programas ou ações requerem convencimento, implicam em contrapartidas financeiras ou de pessoal, relatos, registros, auditorias, metas a serem cumpridas e critérios de desempenho. Embora se possa dizer que há assimetrias importantes em relação à capacidade de atuação de cada ente federado, assim como

²² São três os modelos de autoridade entre as jurisdições nacional, estadual e local. No primeiro, limites distintos separam o governo nacional e do Estado. As unidades locais estão incluídas no e são dependentes do governo estadual e, na incidência de conflito, a suprema corte exerce o papel de árbitro. O segundo modelo é

competências privativas em favor do poder central, a necessidade de *negociação* para implementação de políticas e programas é uma realidade nas relações entre a União, os estados e os municípios. No Brasil, a maior parte dos programas educacionais – da União e dos Estados – atua por meio da concessão de incentivos financeiros como mecanismos de indução para adesão por parte dos outros entes, municípios na maior parte das vezes, tendo em vista que um ente federado só está obrigado a realizar o que se encontra determinado por lei ou pela Constituição.

Outro conceito subsidiário ao de federalismo é o de descentralização. Vista em perspectiva comparada, a descentralização mostra-se um processo bastante complexo. O estudo realizado por Falleti (2005) em países da América Latina que passaram por processos recentes de descentralização conclui que esta, sob algumas formas, pode, de fato, diminuir o poder dos dirigentes subnacionais. Tal constatação decorre da diferenciação entre os aspectos administrativo, fiscal e político dos processos de descentralização, e seus correspondentes impactos na autonomia dos entes subnacionais.

Assim, a descentralização administrativa pode ter impactos tanto positivos quanto negativos sobre a autonomia dos entes subnacionais. Se a descentralização administrativa melhora as burocracias estaduais e municipais, encoraja o treinamento dos agentes locais ou facilita a aprendizagem por meio das novas responsabilidades, seu resultado será no sentido do fortalecimento da autonomia. Mas se, ao contrário, a descentralização administrativa ocorre sem a transferência de fundos, esta reforma irá diminuir a autonomia dos agentes subnacionais, que estarão mais dependentes das transferências fiscais ou de débito subnacional para a realização de seus serviços (FALLETI, 2005: 329).

De maneira semelhante, a descentralização fiscal também pode atuar nos dois sentidos. Altos níveis de transferências automáticas aumentam a autonomia dos agentes subnacionais porque estes se beneficiam da elevação de recursos sem se responsabilizarem pelos custos - político ou burocráticos - de coletar tais rendimentos. Ao contrário, a delegação de

formado por círculos concêntricos que diminuem à medida que se passa do nível nacional para o estadual e deste para o nível local. A autoridade aqui tem natureza essencialmente hierárquica.

autoridade de taxação para entidade subnacional que não disponha de capacidade administrativa para coletar novos impostos pode impor sérias restrições aos orçamentos locais e aumentar a dependência em relação a transferências vindas do poder central. Consequentemente, unidades subnacionais prósperas preferem coletar seus próprios tributos, mas estados ou municípios pobres são negativamente afetados toda vez que a coleta de impostos é descentralizada e, desta forma, a redistribuição horizontal de transferência de unidades ricas para as pobres é afetada.

A descentralização política, por sua vez, tende quase invariavelmente a aumentar o grau de autonomia dos agentes subnacionais. Como os diferentes aspectos não atuam uniformemente no fortalecimento da autonomia dos governos subnacionais, os dirigentes políticos terão diferentes expectativas e preferências em relação a eles, a depender do nível em que se situem. Os dirigentes localizados no nível nacional preferirão a descentralização administrativa, à fiscal à política, nesta ordem. Já os dirigentes dos entes subnacionais preferirão, em primeiro lugar a descentralização política, seguida da descentralização fiscal e, por fim, a descentralização administrativa (FALLETI, *op. cit.*: 330).

Compreendida a descentralização como a transferência de capacidade de decisão e de implementação de políticas do nível central em favor das instâncias subnacionais (FALLETI, 2005: 328), esta se expressa de duas formas na área educacional. Em uma primeira compreensão, pode referir-se, por exemplo, a programas relacionados à assistência suplementar da União, que passam em sua maioria a ser executados de forma descentralizada por meio da transferência automática de recursos para estados e municípios e cujo exemplo mais notório é o da alimentação escolar (DRAIBE, 1998a, 1998b e ARRETCHE, 2000).

A atuação dos fundos, sobretudo o Fundef, guarda relação com a descentralização ocorrida no período, embora o movimento de descentralização nas políticas educacionais seja anterior no tempo e tenha se realizado também por outras ações e programas definidos em âmbito estadual. A relação da política de fundos com a descentralização não é facilmente explicada pela diferenciação feita por Falleti (2005). A política de formação de fundos foi

criada pelo governo central a partir de subvinculação de recursos que pertencem aos estados e municípios e distribuídos com base no número de matrículas. Nestas circunstâncias, poderia ser o interesse de cada ente – estadual e municipal – assegurar a sua participação na oferta de matrículas e tentar ampliar a oferta nas etapas para nas quais devem atuar prioritariamente.

No quadro de autonomia política e a partir das medidas de descentralização fiscal permitidas pelos fundos, a situação observada foi a de retirada dos entes estaduais de parte significativa da oferta, em favor do aumento da atuação das redes municipais. Esta orientação dos estados se explica com referência aos patamares elevados de suas dívidas, bem como o estabelecimento de teto para dispêndio com folha de pagamento.

3.3 - Federalismo brasileiro e educação – aspectos históricos mais importantes

3.3.1 - Colônia, Império e Primeira República

Durante a colonização prevaleceram as forças de descentralização ou fragmentação política, tendo em vista as escassas condições de que dispunha a metrópole para realizar as tarefas de defesa e desenvolvimento da colônia (CARVALHO, 1993) que, para tanto, valia-se do recurso à iniciativa de particulares, sob formas diversas²³. O ensino, onde havia, era ministrado pelos jesuítas até sua expulsão do País em 1757, pelo Marques de Pombal. Embora se encontrem informações sobre a criação do subsídio literário pela Coroa, um imposto especial para sustentar o ensino (FAUSTO, 1998:12), mas não foram encontradas referências do alcance desta medida para a educação da população de então.

Durante o Império, a ausência de uma rede organizada de ensino por parte das províncias resultou na oferta gratuita apenas do ensino primário, sendo o ensino secundário oferecido pelos estabelecimentos privados de caráter confessional. Nesse período, predomina a centralização política, cuja principal evidência é a concentração dos poderes executivo e

²³ Como as feitorias, a divisão do território em capitanias hereditárias, a organização de grupos de entradas e bandeiras formados por particulares autorizados a realizar a exploração de recursos, a expansão das fronteiras e mesmo a contratação de particulares para executar a arrecadação de impostos.

moderador na pessoa do Imperador²⁴. A Constituição de 1824, a primeira da nossa História, estabelecia a instrução primária gratuita a todos os cidadãos, determinação que não teve grandes consequências práticas.

O Império foi sucedido por um regime republicano e pela organização federativa. A federação que veio a ser criada dotou os estados de poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como de autonomia para escolha de seus governantes, embora mantida para o poder central a capacidade de intervenção. No que diz respeito ao ensino, a Carta de 1891 estabelecia o ensino leigo nos estabelecimentos oficiais e deixava a cargo do Congresso, embora não em caráter privativo, a criação de estabelecimentos de ensino superior e secundário. Não há menção à instrução primária, talvez pela compreensão de se tratar de tarefa dos governos estaduais e locais. A organização em bases nacionais do ensino foi dada pela primeira vez pelo Decreto 11.530 de 18 de março de 1915, apenas para os níveis secundário e superior, sem qualquer referência ao ensino primário.

Como exemplo de circunstâncias em ações regionais e locais que evoluem para considerações de alcance nacional, são realizadas, na década de 20, reformas educacionais em vários estados, por iniciativa de intelectuais e lideranças políticas regionais que se organizaram posteriormente em movimento renovador de âmbito nacional. Este movimento, que recebeu influência de princípios organizadores da educação vigentes nos Estados Unidos e em países da Europa, bem como de transformações ocorridas nos sistemas educacionais de países da América Latina, irá culminar com a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, o mais importante e influente documento sobre organização e democratização da educação brasileira²⁵.

²⁴ O poder Moderador não era de maneira alguma simbólico, pois reunia grande número de atribuições²⁴ e foi um recurso destinado a evitar o modelo de monarquia constitucional inglesa, popularizado na máxima segundo a qual o rei 'reina, mas não governa' (NOGUEIRA, 2001: 42).

²⁵ Em São Paulo, a reforma teve por objetivo a alfabetização e integração dos imigrantes e foi promovida por Sampaio Dória; no Ceará, a partir de 1922, por Lourenço Filho; Anísio Teixeira na Bahia em 1924; Minas

3.3.2 – Da Revolução de 1930 até a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação

A década de 1930 é marcada por grande transformação no cenário político do País, com a instauração do Estado Getulista que sucede a Primeira República em decorrência da crise do pacto das oligarquias dos estados de maior capacidade econômica e expressão política. Estas mudanças expressam um novo período de centralização política. Antes que a troca dos grupos oligárquicos, o Governo Vargas caracteriza-se pela mudança do eixo da economia, ou o 'deslocamento do centro dinâmico' (FURTADO, 1977: 195), com o fim da hegemonia agrário exportadora e adoção da orientação que priorizava a estrutura de produção industrial e urbana, embora essa última só viesse a predominar sobre a agricultura em termos de renda interna em 1956 (OLIVEIRA, 2003: 35).

Com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública por Getúlio Vargas em 1930, a educação, assim como as demais políticas, passa a seguir a orientação geral do governo de centralização das decisões, em clara diferença em relação ao período anterior em que as iniciativas de reforma do ensino tinham caráter estadual, dada a feição marcadamente federalista da Primeira República.

Nesse período, foi empreendida a nova reforma do ensino em bases nacionais que ficou conhecida como 'Reforma Francisco Campos', realizada em 1931 por meio de seis decretos, três dos quais se referiam ao ensino superior. Os outros três decretos versavam sobre o ensino secundário e a regulamentação da profissão de contador. O ensino primário não foi, mais uma vez, sequer mencionado na Reforma.

Ainda assim, a Constituição de 1934 trazia importantes inovações em relação à educação, a saber, i) a definição da competência concorrente entre a União e os estados para a difusão da instrução pública em seus diferentes graus; ii) a preocupação com o analfabetismo expressa na determinação de instrução primária gratuita pelas empresas – industriais ou agrícolas - situadas fora dos centros escolares que contassem com mais de cinquenta

Gerais e Distrito Federal em 1927 pela ação de Mário Cassassanta e Fernando de Azevedo, respectivamente. Todos estes educadores assinaram o Manifesto em 1932, conforme Boris Fausto (1998:337).

pessoas das quais pelo menos dez (incluindo os filhos dos trabalhadores) fossem analfabetos; iii) a fixação, pela União, de um plano nacional de educação – PNE compreendendo todos os graus e ramos da educação, além da coordenação e fiscalização de sua execução; iv) a orientação do PNE pelas normas de ensino primário integral e gratuito e de frequência obrigatório extensivo aos adultos e pela tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário.

Ademais, a Constituição determinou para a União o exercício da função supletiva onde esta se fizesse necessária em virtude da carência de recursos ou de iniciativa, o papel de estimular a educação por meio de estudos e subvenções e a destinação de percentuais mínimos da renda resultante de impostos a serem aplicados em educação por parte da União e dos municípios (10%) e dos estados (20%).

Atenta à mobilidade da população, a Constituição de 1934 indicava a necessidade de fixar o homem no campo, cuidar de sua educação rural e assegurar ao trabalhador brasileiro a preferência na colonização de terras públicas. No entanto, o conjunto de disposições articuladas e inovadoras para a educação brasileira não encontra condições para se realizar, tendo em vista que a Carta de 1934 vigeu por apenas cinco anos. Como evidência do elevado estado de conturbação das relações políticas, em 1937 é promulgada uma nova Constituição, cujo traço mais distintivo em relação à organização federativa estava nas possibilidades de supressão da autonomia dos entes federados por meio da nomeação de interventores, bem como a dissolução da Câmara dos Deputados pelo Presidente²⁶.

Na educação, foi mantida apenas a determinação do ensino primário e gratuito, tendo sido definida a criação de escolas de aprendizes por parte das indústrias e dos sindicatos, como expressão da feição trabalhista do regime de então. Desaparecem as considerações sobre PNE, percentuais mínimos de aplicação de recursos provenientes de impostos, competências concorrentes entre entes federados e atuação em caráter supletivo por parte da União.

²⁶ Esse documento se apresentava, em seu preâmbulo, como remédio de caráter radical e permanente para os fatores de desordem, gravação dos dissídios partidários, conflitos ideológicos e funesta iminência da guerra civil enfrentados pelo País.

Para os municípios ficou mantida a autonomia em questões 'de seu peculiar interesse', embora definido que o prefeito seria de livre nomeação do governador do estado. De acordo com Camargo (2001: 314), o reconhecimento jurídico do município tinha o intuito de dificultar o fortalecimento do poder dos interventores. A eleição do presidente da república, por sua vez, deveria realizar-se por um órgão colegiado. Embora esteja afirmada a organização nacional sob a forma federativa, há a compreensão de que esta, na prática, havia sido suprimida, em favor de uma organização centralizada (ABRUCIO, 2002: 44). No plano administrativo, foi iniciado um processo de modernização do Estado, representado pelo DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público -, criado pela Constituição de 1937, e a organização de estruturas correspondentes localizadas nos estados.

No que diz respeito à educação escolar, o governo federal cria, por Decretos-lei, em 1942 e 1946, respectivamente, os estatutos do ensino secundário e do ensino primário, segundo os quais os estabelecimentos de ensino secundário que não os da União dependiam de autorização do governo federal para serem criados. Os estabelecimentos criados pelos estados ou pelo Distrito Federal eram considerados equiparados aos do governo federal, enquanto os que eram mantidos pelos municípios ou pela iniciativa privada dependiam de reconhecimento por parte do governo federal (Decreto-lei nº 4.244/1942).

Os estabelecimentos que ministravam ensino primário mantidos pelos municípios sujeitavam-se, portanto, às mesmas condições para registro que os estabelecimentos privados e deveriam ser registrados nos órgãos de ensino primário dos estados, Distrito Federal ou territórios, a cuja fiscalização se subordinariam, sem prejuízo da fiscalização determinada pelo Ministério da Educação e Saúde Pública (Decreto-lei nº 8.529/1946). De acordo com este Decreto-lei, o ensino primário fundamental era obrigatório para crianças dos sete aos doze anos (inclusive com penalidade para os pais que infringissem os preceitos da obrigatoriedade da frequência escolar) e se constituía de dois cursos: elementar, de quatro anos e complementar, de um ano de duração.

Havia ainda o ensino primário supletivo destinado a adolescentes e adultos. O referido Decreto-lei definia os tipos de estabelecimento de ensino primário por porte, conforme se segue: escola isolada, constituída de uma turma de alunos a cargo de um docente, muito característica do ensino no meio rural; escola reunida, formada por duas a quatro turmas e seus respectivos docentes e grupos escolares, constituídos por mais de cinco turmas. Os sistemas de ensino primário eram estaduais e regiam-se por legislação própria. O financiamento desta etapa de ensino, por sua vez, era definido pelo Decreto-lei nº 4.958/1942, que havia criado o Fundo Nacional de Ensino Primário. Pelo documento que cria este Fundo não é possível saber exatamente suas fontes de recursos nem os critérios de repartição, sendo indicado de maneira vaga o atendimento 'conforme as necessidades mais urgentes de cada região' para repasse por meio de convênio assinado pelo Ministro da Educação e Saúde Pública.

No período que se estende de 1945-64, a Segunda República, volta a haver o fortalecimento da federação e o retorno das eleições para os cargos nos poderes executivo e legislativo, nos estados e municípios. Há, no entanto, importante legado do período centralizador do Presidente Vargas, sobretudo em relação à sustentação do modelo desenvolvimentista, com o centro decisório localizado antes na burocracia do executivo federal que no poder legislativo, além do fortalecimento financeiro da União face os outros entes.

Em 1946, no segundo ano do Governo Dutra, foi promulgada nova Constituição. De feição democrática, esta nova Carta afirmava novamente a organização federativa do País, com a autonomia dos municípios assegurada pelo estabelecimento da eleição dos prefeitos e vereadores²⁷. A Constituição de 1946 reafirma a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, a destinação de percentuais mínimos da receita resultante de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino (10% para a União, 20% para estados, DF e municípios), cooperação da União com auxílio pecuniário para desenvolvimento dos sistemas de ensino dos estados e do DF e a oferta obrigatória de ensino primário pelas empresas em que trabalhassem mais de cem pessoas, para os

²⁷ Ademais, a Constituição de 1946 buscou formas de moralizar a competição eleitoral, assegurou condições para a formação de partidos políticos de massa, organizados em âmbito nacional e, num movimento de

trabalhadores e seus filhos. Surge, pela primeira vez nas Constituições, a preocupação com as condições extraescolares que interferem na aprendizagem dos estudantes, com a definição de que cada sistema de ensino deveria estabelecer serviços de assistência escolar para assegurar as alunos necessitados as condições de eficiência.

O mais importante arranjo presente na Constituição de 1946 no sentido da distribuição de receitas tributárias foi a partilha de recursos da União com estados e municípios, ainda que com alterações no formato e nos percentuais dos tributos assignados, dispositivo duradouro ainda que tenha sofrido muitas alterações no formato e percentuais ao longo do tempo. O artigo 15 da Constituição de 1946 estabeleceu a destinação de 60% da renda resultante da tributação sobre produção, comércio, distribuição e consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos para os municípios, *em proporção à sua superfície e população*.

Na compreensão de Fabrício de Oliveira, este movimento é o início de um processo inusitado, embora insuficiente, de preocupação com as desigualdades existentes e adoção de medidas voltadas para sua redução, em conformidade com a orientação de um federalismo de tipo cooperativo (2007: 40). Assim, muito embora nesse período tenham se agravado as desigualdades regionais em decorrência do avanço na industrialização concentrada no Eixo Rio-São Paulo, foi possível ao menos vislumbrar um futuro mais equilibrado para a federação.

A década de 1960 é significativa para a educação com mudanças que não coincidem exatamente com as alterações no regime político. Sobre este período, cabem algumas referências mais detalhadas por causa das consequências para a formação das redes de ensino público. Em conformidade com a orientação liberal da Constituição de 1946 e com a prerrogativa da União por ela assegurada de legislar sobre as diretrizes e Bases da Educação Nacional, o executivo federal instituiu, em 1947, uma comissão de educadores para estudar uma reforma geral na educação nacional, cujo projeto foi apresentado ao

fortalecimento do poder legislativo no que diz respeito às finanças nacionais, conferiu ao Congresso prerrogativas de emendar/aprovar o orçamento apresentado pelo executivo.

Congresso em 1948, dando início a disputa em torno do que veio a ser a primeira Lei de Diretrizes e Bases da educação brasileira - LDB, a Lei 4.024 de 1961.

A LDB elevou de dez para doze por cento a destinação de recursos provenientes de impostos da União para as atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino e manteve em 20% a destinação dos Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 92) recursos que deveriam ser aplicados *preferencialmente* no sistema público de educação. Na consideração das despesas com o ensino, a lei relacionava a concessão de bolsas de estudo (art. 93 § 1º, b), nas condições disciplinadas pelo art. 94 da Lei²⁸.

Os anos seguintes foram marcados por grande instabilidade política e as possibilidades concretas de reformas estruturais de efeito redistributivo conduziram à radicalização do conflito entre grupos sociais e partidos políticos e culminaram com a tomada de poder pelos militares, cujas estratégias de legitimação se organizaram em torno da modernização do Estado e desenvolvimento do País, viabilizados por meio de novo ciclo de centralização²⁹.

3.3.3 - O regime militar, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional N° 1, de 1969

O regime militar instaurado em 1964 se organiza em um modelo caracterizado por Fernando Abrucio como unionista autoritário (2002: 63), amparado nos pilares financeiro

²⁸ Para que o estabelecimento de ensino escolhido pelo candidato ou por seu representante legal fosse beneficiado com o recurso, bastava apenas o seu registro legal. O número anual de bolsas a ser concedido era definido pelo Conselho Federal de Educação - CFE. Cabiam aos Conselhos Estaduais de Educação procedimentos semelhantes no caso de concessão de bolsas com recursos estaduais, conforme Otaíza Romanelli (1993).

²⁹ Se os últimos anos do Estado Novo são marcados mais por crises políticas decorrentes de contestação ao caráter autoritário do regime, as instabilidades políticas do período democrático que vai de 1945-64 relacionam-se, estreitamente, às condições econômicas do País no contexto de uma sociedade mais urbana e complexa. Problemas como inflação e endividamento externo foram tratados, de modo geral, com a adoção de medidas restritivas cujos custos recaíam sobre os trabalhadores. Às mobilizações de trabalhadores, tanto nas cidades quanto no campo, relacionavam-se aspirações por reformas estruturais amplas e por isso foram vistas pelos militares, então muito influentes e ativos em termos políticos, como ameaçadoras da ordem ou propagadoras do comunismo (FAUSTO, 1998).

(centralização das receitas na União), administrativo (planejamento centralizado no executivo federal) e político (controle eleitoral). O Congresso Nacional perdia suas atribuições em matéria orçamentária. Os estados, de cujos dirigentes poderiam advir os maiores obstáculos ao regime, foram os mais afetados com a concentração de recursos tributários em poder da União. Embora mantida formalmente a Constituição de 1946, o regime começou a mudar as instituições do País por decretos denominados Atos Institucionais, sob a alegação de que ‘o poder constituinte é inerente a todas as revoluções’ (FAUSTO: 1998: 465).

No que diz respeito à disputa eleitoral, configurou-se um quadro de restrições para a organização da oposição, com a manipulação das regras do sistema eleitoral e partidário, enquanto os critérios de representação proporcional que passaram a conferir maior peso às regiões menos desenvolvidas, onde era menor a influência da oposição. Outras medidas que enfraqueceram o Congresso foram a capacidade do Executivo de legislar por meio de decretos-lei e a cassação de mandatos de parlamentares opositores.

No sentido da autonomia dos entes federados, como as dimensões política, administrativa e tributária foram tratadas durante o regime militar? Em relação à estrutura tributária, foi realizada uma ampla reforma, iniciada em 1965 com a Emenda Constitucional nº 18 e concluída com a aprovação do Código Tributário Nacional em 1966 (Lei 5.172). Esta reforma, amparada no diagnóstico da situação econômica e em estratégias consideradas necessárias para enfrentamento da crise financeira de então, orientava-se pela modernização e saneamento financeiro do Estado decididos e realizados pelo poder executivo (OLIVEIRA, 2010: 31).

Estados e municípios perderam a autonomia para estabelecer as alíquotas sobre seus impostos, assumindo o Senado essa responsabilidade. Apenas à União foi permitida a criação de novos impostos, além da exclusividade para cobrança de contribuições sociais³⁰.

³⁰ De forma mais detalhada, para realizar tais orientações, as medidas adotadas pela União foram as que se seguem: transferência para sua esfera do Imposto de Exportação, até então de arrecadação dos estados que passaram a deter apenas dois impostos: ICM (Imposto de Circulação de Mercadorias, em substituição ao IVC - Imposto sobre as Vendas e Consignações, criado em 1923 e que pela Constituição de 1934 havia sido posto

Esta centralização teve efeitos diretos no enfraquecimento de estados e municípios, com o surgimento de tensões que foi preciso acomodar. Para tanto, foi criado o Fundo de Participação dos Estados e Municípios-FPEM, ao qual seriam destinados, em princípio, 20% de dois impostos, Imposto de Renda-IR e Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI, distribuídos em partes iguais para estados e municípios (ABRÚCIO, 2002: 67), um importante mecanismo de favorecimento da cooperação nas relações federativas.

Os percentuais sobre a arrecadação dos tributos que constituem os Fundos de Participação de Estados e Municípios (sobre renda e sobre produtos industrializados) foram várias vezes alterados, em movimento sempre crescente, à exceção apenas do que ocorreu em 1968, por meio da Emenda Complementar nº 40. A evolução dos percentuais pode ser vista no Quadro 2.1, abaixo.

sob jurisdição dos estados) e o ITBI, Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis. Para os municípios, foi mantido o IPTU, Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana e o ISSQN, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (OLIVEIRA, 2007: 43).

Quadro 3.1
Percentuais sobre o produto da arrecadação do imposto sobre rendas e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados destinados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios

Determinação constitucional	Fundo de Participação dos Estados	Fundo de Participação dos Municípios	Fundo Especial
Emenda Constitucional 18/65 e Constituição do Brasil 1967	10%	10%	
Ato Complementar Nº 40/68 e Emenda Constitucional Nº 1/69	5%	5%	2%
Emenda Constitucional Nº 5/75	9%	9%	2%
Emenda Constitucional Nº 17/80	11%	11%	2%
Emenda Constitucional Nº 23/83	14%	16%	2%
Constituição de 1988	21,5%	22,5	3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

Fonte: Elaboração a partir da publicação *Constituição da República Federativa do Brasil - Quadro Comparativo*: Constituição de 1988 comparada às Constituições de 1946 e 1967 e à Emenda Constitucional Nº 1, de 1969. (1991). Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

Para consideração da importância de fundos de qualquer natureza é necessário analisar suas fontes, quer dizer, os tributos de que se constituem, os percentuais da arrecadação destes tributos a serem destinados para sua composição e os critérios de distribuição dos recursos. Em relação aos critérios de repartição, as críticas mais severas dizem respeito ao possível incentivo que estes recursos teriam representado para a proliferação exagerada de municípios de pequeno porte cuja renda seria unicamente aquela destinada pelo FPM. Em que pese as críticas, os fundos de participação são mecanismos de inegável importância na promoção de condições mais igualitárias entre as diferentes regiões.

Ainda no sentido da cooperação, limitada por certo pelo excesso de centralização, houve uma articulação destinada a garantir a participação conjunta dos três entes para investimentos em infraestrutura dos setores considerados prioritários: transporte, telecomunicações e energia, com o compartilhamento dos impostos incidentes sobre estas atividades e a destinação dos recursos definida pelo poder central (OLIVEIRA 2007: 44).

Na repartição dos recursos, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram as mais beneficiadas, tanto na distribuição de recursos pelos fundos quanto por transferências negociadas, enquanto os investimentos de grande porte continuavam a concentrar-se na Região Sudeste, tendo em vista que o Governo Federal atuava "(...) pautado pela estratégia de conquistar aliados, dando tipos diferentes de contrapartidas financeiras, dependendo do porte e da inserção federativa do estado beneficiado" (ABRÚCIO, 2002: 69).

No entanto, para além da concentração de recursos na esfera do poder central, a reforma realizada orientou-se pelos princípios de modernização e racionalização da estrutura tributária em um esforço organizador que ainda perdura. Considerados seus princípios, a reforma foi bem sucedida ao impedir que continuassem a existir três sistemas tributários autônomos e desconexos, excluiu do sistema impostos cujos fatos geradores não estavam claramente definidos ou que se encontravam defasados em relação ao estágio de desenvolvimento do País e extinguiu a cumulatividade do imposto Sobre Vendas e Consignações - IVC, criando em seu lugar o ICM, um imposto incidente sobre o valor agregado (OLIVEIRA, 2010: 32).

No final da década de 1970, fatores como a crise fiscal, o descontrole das contas do setor público e o esgotamento da capacidade de financiamento externo conduzem ao enfraquecimento das bases do regime autoritário (ABRUCIO, 2002: 96). No plano político, a eleição de líderes de oposição para os cargos de governador nos principais estados em 1982 e, em 1983, a aprovação da Emenda Passos Porto, que elevou os percentuais de Estados e Municípios nos Fundos de Participação, fortalecem ainda mais os entes subnacionais face à União.

Das mudanças ocorridas na educação durante o regime militar, devem ser assinaladas como mais importantes a criação da fonte de financiamento específica para o ensino primário, o Salário-Educação, e a promulgação da Lei que estruturou o ensino de primeiro e segundo graus, a Lei 5.692 de 1971.

O Salário-Educação foi criado pela Lei 4.040/1964 para suplementar as despesas públicas com a educação elementar, em resposta ao elevado índice de analfabetismo no País e se constitui, na verdade, em verdadeiro capítulo na história do financiamento da educação brasileira, pela magnitude dos recursos destinados ao ensino, pela compreensão que expressa em termos de responsabilidade do poder público, por suas relações com a esfera do trabalho, pelos conflitos entre setor privado e escola pública e, entre os entes federados na sua redistribuição. Estes recursos, que se ampliaram por elevações na alíquota ao longo do tempo e por mudança na compreensão do termo ‘empresa regulamentada’ na década de 1980, acompanharam, em sua destinação, a escolaridade correspondente à idade obrigatória.

Trata-se o Salário-Educação de um tributo do tipo contribuição social que tem origem na obrigação patronal que havia na Constituição de 1946 das empresas propiciarem ensino primário a seus trabalhadores e dependentes. O recolhimento deste tributo, que passou por muitas e muitas mudanças ao longo dos anos, era feito a partir de percentual sobre a folha de pagamento das empresas (1,4%). José Carlos Melchior (1987: 9) indica que os recursos do salário-educação eram desvirtuados de sua função original ao serem destinados desproporcionalmente para despesas de custeio em prejuízo das ações de ampliação e melhoria da rede física de estabelecimentos.

Mas, a principal crítica ao dispêndio destes recursos dizia respeito às possibilidades de atendimento ao setor privado de ensino. As empresas que não mantinham suas próprias escolas, a maioria, ou procediam o repasse de recursos para as escolas privadas por meio de um sistema de bolsas de estudos, ou tinha estes recursos recolhidos pelo governo federal. A possibilidade de destinação dos recursos para as escolas privadas, então justificada pela baixa cobertura das redes públicas, foi, ela própria em momentos posteriores, impedimento

para a ampliação da cobertura destas redes, em um movimento que se reforçou até o final da década de 1980 assegurado pela organização do segmento empresarial do ensino. Pela lógica dos retornos crescentes se compreende bem este movimento, pois “(...) recursos que poderiam ser utilizados na ampliação da rede pública de ensino são transferidos para o setor privado, reforçando a carência que justificou a primeira rodada de subsídios”, conforme as considerações de Luiz Antônio Cunha (2001: 37).

Esta canalização de recursos para a esfera privada se extingue em 1988, com a garantia da aplicação dos recursos do Salário-Educação apenas no ensino fundamental da rede pública (art. 212 § 5º da Constituição). Em termos federativos, a disputa em torno do Salário-Educação diz respeito à partilha dos recursos entre os entes. No início, a União e estado arrecadador recebiam, cada um, 49,75%, enquanto os 0,5 restantes eram retidos pelos institutos de aposentadoria para cobrir as despesas com a arrecadação. Os recursos da União eram redistribuídos em proporção inversa à renda *per capita* do estado. Mas, este mecanismo de correção de desigualdades regionais é enfraquecido em 1975 pela alteração nos critérios de repartição que passaram a reter para o estado arrecadador dois terços do tributo (MELCHIOR, *op. cit.*: 16).

Em relação aos municípios, a situação era bastante distinta, tendo levado cerca de duas décadas até que estes passassem a ter acesso aos recursos do Salário-Educação assegurado pela legislação. Assim, estes recursos atingiram muito tardiamente as áreas rurais, cuja educação tem sido provida desde os primeiros tempos pelos municípios. De acordo com José Carlos Melchior (1987), a política de ação supletiva dos estados em relação aos municípios de sua circunscrição praticamente inexistia, com fortes prejuízos para ampliação da cobertura dos sistemas de ensino e para o combate ao analfabetismo. Somente em 1983 (Decreto nº 88.374) passa a ser vinculada uma parcela do Salário-Educação, 25% da quota federal, para os municípios.

Atualmente, o Salário-Educação equivale à arrecadação de 2,5% sobre o total das remunerações pagas pelas empresas e a partilha dos recursos se faz com a destinação de um terço para a União (cota federal), para financiamento a programas e projetos e dois terços

para estados e municípios, de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica. Esta divisão se faz depois de deduzido, a título de remuneração, 1% da arrecadação do tributo para remuneração à Secretaria de Receita Previdenciária, nos termos do Decreto nº 6003/2006.

A outra mudança de grande alcance produzida nos sistemas de ensino durante o regime militar foi a aprovação da Lei 5.692/71. Para compreender a grande importância desta lei, é necessário referir-se ao fato de que a educação de grau médio se iniciava após o quarto ano da escola primária e compreendia dois ciclos: o ginasial com quatro anos de duração e o colegial, de três anos. O ingresso na primeira série do ciclo ginasial dependia de aprovação em exame de admissão que comprovasse satisfatória educação primária (Lei 4.024/61, art. 36).

No entanto, o ensino médio admitia duas formas de organização: secundária e técnica. A distinção entre ambas era dada já na primeira série do ciclo ginasial. O acesso aos cursos superiores estava restrito aos alunos que haviam cursado o ensino secundário, não tendo validade para esse fim os estudos realizados no ciclo profissional. O ensino técnico de grau médio abrangia os cursos industrial, agrícola e comercial, ministrados em dois ciclos: ginasial (quatro anos) e colegial (três anos).

Assim, no âmbito da reestruturação do sistema de ensino, realiza-se a junção dos ensinos primário e ginasial, que passam a constituir o ensino de I grau com oito anos de duração e obrigatório dos sete aos quatorze anos (art. 20) e a equivalência de todos os cursos de segundo grau, até então chamados colegial, para ingresso no ensino superior, conforme segue: ‘a conclusão da 3ª série do ensino de 2º grau, ou do correspondente no regime de matrícula por disciplinas, habilitará ao prosseguimento de estudos em grau superior’ (art. 23, “a”).

Com a supressão das barreiras legais até então existentes foi possível ampliar ou mesmo permitir o acesso para uma parte dos estudantes das camadas populares ao ensino superior, problema que havia sido assinalado já na década de 1930 pelo Movimento de Renovação da

Educação que denunciava a existência de ‘dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incommunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isto mesmo, instrumentos de estratificação social’(AZEVEDO, 1971: 417).

No que diz respeito ao financiamento do ensino, a Constituição de 1967 havia suprimido a vinculação de recursos pelos entes federados. A vinculação volta a ocorrer na Emenda Constitucional N° 1 de 1969, alterada por meio da Emenda Constitucional N° 24/1983, a Emenda João Calmon. Por este dispositivo, foi definido percentual mínimo de 13% a ser aplicado pela União e de 25% pelos estados e municípios da receita resultante de impostos na manutenção de suas redes de ensino.

3.3.4 - Constituição de 1988 e descentralização

Muito mais abrangente e detalhada se comparada a qualquer de suas predecessoras, a Constituição de 1988 trouxe inegáveis alterações nas relações federativas. Analisada sob as considerações de descentralização política, administrativa e fiscal, verifica-se que a descentralização política já vinha tendo seu curso desde o enfraquecimento do regime militar, com a realização de eleições diretas para prefeitos e governadores, ainda que com discontinuidades, exceções e regras alteradas para favorecer os candidatos do governo.

De acordo com Almeida e Carneiro (2000:2), como o País havia se tornado um caso de federalismo centralizado que pouco se distinguia de uma comunidade política unitária, compreende-se que o regime democrático que o viria a suceder tivesse sido pautado pelos ideais de descentralização e fortalecimento dos governos locais, além dos de justiça social, governo da lei e participação dos cidadãos.

Havia, ainda, expectativas de maior transparência, participação e possibilidades de controle social, bem como de maior adequação das ações e programas às características e necessidades do público atendido. Como consequência destas orientações, surgem na

década de 1990 (embora bem poucas se consolidem) experiências de participação na definição e planejamento da intervenção do poder público, como consultas públicas e os orçamentos participativos, abrangentes ou por políticas setoriais, além da grande proliferação de conselhos com participação da sociedade para finalidades as mais diversas.

No plano das relações federativas, a consolidação das regras da disputa eleitoral favoreceu a autonomia dos entes subnacionais, aliada sobretudo ao fortalecimento dos repasses por meio dos Fundos de Participação. No entanto, permanece forte a centralização no poder executivo federal no que diz respeito às relações entre poderes que têm, por certo, implicações sobre as questões de ordem federativa, como são as atribuições legislativas do presidente da república.

Com a Constituição de 1988, os municípios conquistam a capacidade para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, instituir e arrecadar tributos, criar, organizar e suprimir distritos em sua área. A autonomia conferida aos municípios foi considerada pelos municipalistas mais otimistas como sendo capaz, por si, de fortalecer a democracia participativa, uma vez que é no espaço do município que a democracia adquire força maior, ‘dada a proximidade dos cidadãos com o governo local e os centros de decisão’ (MERLIN, 2004: 236).

Há, por outro lado, a compreensão de que esta proximidade física não se constituiria em condição suficiente para maior participação dos cidadãos. Marta Arretche (1996), discute o argumento que associa de forma positiva a descentralização à democracia e, de maneira simétrica, a centralização a estados e sistemas políticos autoritários ou menos democráticos.

De acordo com esta autora, a possibilidade de que os valores associados à democracia, em quaisquer das suas vertentes – liberal clássica, republicana, social democrata ou outra -, venham a se realizar estaria a depender ‘mais de instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência das instituições’ (ARRETCHE, 1996: 4). Mais do que isso, o deslocamento de recursos e de capacidade de decisão do centro para instâncias subnacionais pode enfraquecer ou evitar a dominação exercida pelo centro, mas não garante

que a dominação não venha a ocorrer pela atuação dos chefes políticos locais quando passam a ter acesso a mais recursos políticos.

Mas, no que diz respeito especificamente a questões de ordem fiscal, o fortalecimento dos municípios, em particular no que decorre da elevação de sua participação na distribuição dos recursos tributários e pelos critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, deu origem a uma vertente de análise bastante crítica, cujos argumentos se concentram na fragilidade financeira destes entes federados com sua correspondente dependência em relação à transferência de recursos, além da utilização de recursos públicos de forma perdulária e assistencialista.

É esta a compreensão de Gomes e Mac Dowell (1997:2) que assinalam que aos movimentos de centralização/descentralização no Brasil após 1930 correspondem ciclos de fraca/forte criação de municípios. Assim, a partir de 1985, o País experimentou um surto de criação de municípios, grande parte dos quais com população inferior a cinco mil habitantes. Destes, a imensa maioria, sobretudo os localizados nas Regiões Norte e Nordeste, não possuiria qualquer viabilidade fiscal, aferida pelo cálculo das relações entre receita própria e receita corrente total (com a inclusão das transferências federal e estadual) e pela comparação entre a receita própria e os gastos necessários à manutenção da administração local e do legislativo (Câmara de Vereadores).

Nestas condições, o principal incentivo para a criação de municípios seria o critério de partilha do FPM baseado em faixas populacionais. Assim, se um município que se encontra na faixa inferior for desmembrado, estes dois municípios terão o mesmo coeficiente do município original e receberão do FPM, cada um, o que antes apenas um recebia (MACIEL, 2007).

No entanto, impedimentos para a criação de municípios destituídos ou de pouca capacidade financeira estavam previstos nas determinações do período militar referentes à organização federal. O Ato Institucional 2/65, art. 22, estabelecia que somente poderiam ser criados municípios novos depois de feita 'prova cabal de sua viabilidade econômico-financeira

perante a Assembleia Legislativa'. No mesmo sentido, a Constituição de 1967 definiu no art. 14 que lei complementar estabelecerá os requisitos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações locais, exatamente o mesmo texto que aparece na Emenda Constitucional N° 1/67.

É possível que os constituintes tenham pretendido se distanciar destas restrições, consideradas talvez excessivamente autoritárias, pois o texto da Constituição de 1988 (art. 18, § 4º) estabelece que, para a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, deve ser preservada a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano e que estas devem fazer-se em conformidade com lei complementar estadual e após consulta, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Conclusão

Das relações entre os entes federados no Brasil ressaltam-se as indefinições ou sobreposições próprias da organização federativa com as correspondentes implicações de negociação e articulação para obtenção de fins de interesse comum, a lenta institucionalização dos sistemas de educação pública em bases nacionais com normas gerais e fontes permanentes de financiamento, além das dificuldades de grande parte dos municípios para organizarem seus sistemas de ensino, dadas as diferenças regionais na capacidade de arrecadação, além da própria oscilação nas competências federativas ao longo do tempo, conforme evidenciado pelas constituições a cada período.

Como característica histórica da conformação da oferta de ensino, importa assinalar a divisão entre o que constitui na atualidade o ensino fundamental, com a junção em 1971 dos antigos cursos primário e ginásial para formar o ensino de I grau. Esta divisão é ainda familiar às populações do campo.

Capítulo 4 – Atuação de estados e municípios na oferta de educação escolarizada para as populações das áreas rurais

O transporte de estudantes e a nucleação de escolas, embora duas partes que constituem a oferta de ensino em grande parte das áreas rurais, são considerados em suas características específicas neste capítulo, para compreensão das diferenças na organização do trabalho e das finanças que ensejam no interior dos municípios. Nas relações entre estados e municípios, o transporte escolar tem criado condições para ações de cooperação e, algumas vezes, de conflito, decorrente da complementariedade entre as duas redes na oferta do ensino fundamental que se expressa, frequentemente em uma divisão por localização.

Este capítulo se encontra assim organizado: i) a articulação entre transporte de estudantes e nucleação de estabelecimentos de ensino para oferta da educação formal para residentes nas áreas rurais; ii) a assunção do transporte escolar pelo poder público como ação destinada a assegurar o acesso à escola; iii) a rede de ensino face à dispersão da população e as dificuldades de transporte para a população do meio rural, não apenas para ir à escola; iv) os programas de alcance nacional de auxílio ao transporte de estudantes do meio rural e os programas que, mesmo indiretamente, podem auxiliar a melhoria da infraestrutura da rede de estabelecimentos com seus critérios, formas de atendimento; v) os estudos realizados pelo CEFTRU/UnB sobre as condições em que se realiza o transporte de estudantes residentes nas áreas rurais e vi) políticas universalistas em oposição ou complementariedade a políticas de diversidade, voltadas para atendimento a públicos específicos na busca de manutenção de suas particularidades.

4.1 - A (des)articulação entre transporte de estudantes e nucleação de estabelecimentos de ensino

Embora fortemente articulados como elementos do padrão de oferta de ensino nas áreas rurais brasileiras, é preciso ter em mente que a retração dos estabelecimentos de ensino, que a literatura referente ao tema denomina ‘nucleação de escolas’ e o transporte de estudantes

não estão necessariamente relacionados para realizar a oferta de ensino nas áreas rurais. Pode haver, e há registros neste sentido, um sem que seja constatada a presença do outro. O transporte é um meio para facilitar ou assegurar o acesso dos estudantes à escola, tendo em vista o aumento das distâncias resultante do atendimento escolar concentrado em escolas polo ou núcleos e se apresenta como consequência do processo de nucleação que muitas vezes não é considerada em suas implicações.

Podem ser relacionadas duas experiências que demonstram que a articulação entre nucleação e transporte de estudantes não ocorre de maneira direta. A primeira diz respeito ao processo de nucleação de escolas em Patos de Minas-MG, realizado na década de 1990. De acordo com o relato dos dirigentes que levaram a termo a experiência, as questões foram pensadas com o propósito de melhoria da rede física, no intuito de assegurar às crianças do meio rural acesso a uma escola ampla e com dependências físicas e equipamentos de boa qualidade. A localização das escolas em consideração à dispersão do alunado, no entanto, não foi considerada de forma detalhada ou concreta, até que as mudanças já haviam sido realizadas, conforme o relato,

Eu sabia direitinho onde cada escola ficava, mas eu sabia onde estavam localizadas, onde o menino morava em relação a essa escola eu não sabia. Aonde seria o ponto desse aluno pegar o ônibus e chegar ao núcleo, eu não tinha noção disso. Depois da ideia de nucleação nós fomos entrar no ônibus e fazer esse percurso, aí começamos a [nos] assustar. (*cit.* SALES, 2007: 128)

Desta forma, em que pese o impacto nas finanças e na organização administrativa que o transporte de alunos significa para a secretaria de educação do município, assim como o tempo que pode acrescentar à jornada dos estudantes, que pode chegar a várias horas nas situações mais extremas, o planejamento do transporte nem sempre é parte do esforço de reordenamento da rede, e pode vir a ser considerado à luz das necessidades manifestas após o processo de reordenamento da rede.

Outro exemplo de processo de nucleação, realizado em Santa Catarina como resultado de política da Secretaria Estadual de Educação – SEE, exemplifica essa prática. O projeto de

nucleação que os prefeitos interessados em receber a transferência de alunos das escolas isoladas do campo da rede estadual deveriam apresentar à SEE tinha como requisitos, além da documentação formal, objetivos e justificativa do projeto, diagnóstico da situação (mapa do município com todos os estabelecimentos de ensino), relação de alunos por série de todas as unidades envolvidas no projeto, relação de todo o pessoal docente e administrativo efetivamente lotado nestas unidades, indicação da localização das unidades a serem nucleadas com o correspondente número de alunos por série, descrição das necessidades físicas e instrumentais indispensáveis e a parceria proposta para implementação do projeto, assim como a destinação patrimonial das unidades a serem desativadas (FAGUNDES e MARTINI, 2003: 106-7).

Não há menção à dispersão da população ou consideração de distâncias entre as comunidades ou residências isoladas dos alunos e as escolas, nem à necessidade de transporte. Como era mais ou menos de se esperar, ao final do estudo os autores relacionam como problemas da nucleação os decorrentes do transporte, tanto como fonte de transtornos para a administração municipal quanto às dificuldades diárias que impõem à rotina dos estudantes das áreas rurais (FAGUNDES e MARTINI *op. cit.*: 116).

Embora o principal objetivo da nucleação de escolas seja legítimo e defensável, qual seja, a oferta de ensino às populações do campo em condições pelo menos equivalentes à oferecida para a população da cidade, o processo de fechamento de escolas não se faz, por certo, sem gerar conflitos e controvérsias. Em primeiro lugar, devido à carência de equipamentos públicos nas áreas rurais, o fechamento de uma escola, ainda que pequena e de poucos recursos, equivale na grande maioria dos casos à extinção do único edifício público de que dispõe a comunidade, um reforço à ideia de que as pequenas comunidades estariam fadadas ao desaparecimento sem qualquer possibilidade de demandarem, com chances reais de atendimento, bens e serviços públicos em suas localidades.

Em segundo lugar, semelhante orientação expressa de maneira inequívoca a transposição dos modelos de oferta de serviços públicos consolidados nos ambientes urbanos - de alta densidade demográfica - para as áreas rurais, o que parece indicar que há apenas uma única

forma possível para atingir com qualidade a oferta de ensino, mesmo diante das muitas evidências de baixa qualidade na educação ministrada nas cidades.

A justificativa que perpassa a adoção do reordenamento da rede escolar por meio da nucleação diz respeito à economia decorrente do custo médio por aluno *no estabelecimento* caso as mesmas condições de melhoria pretendidas fossem realizadas na rede de escolas pequenas e dispersas. No entanto, é preciso lembrar que a este custo deve ser acrescentado um significativo gasto com transporte que tem sido, junto com o prejuízo causado pela perda da escola nas comunidades, a principal ponderação aos benefícios advindos da nucleação de estabelecimentos de ensino. As críticas são ainda mais severas quando se tratam de considerar as demandas por uma educação diferenciada para as populações residentes nas áreas rurais, conforme preconiza a 'Educação do Campo'.

4.2 - Transporte de estudantes e acesso à escola

É certo que sempre há, em alguma medida, o recurso ao transporte para deslocamento de estudantes em direção às escolas, uma vez que dificilmente haverá perfeita correspondência entre a oferta de estabelecimentos e a distribuição da população. Ademais, em algumas circunstâncias, a menor distância pode não ser a questão decisiva para a matrícula do estudante, havendo a influência de outros fatores, tanto mais quanto mais as famílias disponham de condições econômicas ou outros recursos que lhes ampliem as possibilidades de escolha.

Assim, independente da localização de moradia, pode haver o recurso ao transporte escolar público para chegar à escola. Em 2010, o Censo Escolar registrou um número superior a 2,4 milhões de estudantes que utilizaram o transporte escolar público nas áreas urbanas. Este transporte de alunos, no entanto, não conta com assistência financeira da União para sua realização. O transporte de estudantes decorre de especificidades relacionadas tanto ao meio físico (infraestrutura viária, adensamento populacional) quanto à condição econômica dos diferentes segmentos, em cada caso.

Como fatores que interferem no deslocamento de estudantes, cabem algumas considerações sobre as características da oferta. As redes de estabelecimentos de ensino públicas e privadas têm a particularidade de se adequarem às características da localidade a que pertencem. Esta adequação às características do público atendido é perfeitamente compreensível quando se tratam dos estabelecimentos da rede privada, que se organizam em referência à capacidade de pagamento do público a que buscam atender. No entanto, está presente também e de maneira bastante evidente nos estabelecimentos mantidos pelo poder público³¹.

Assim, estabelecimentos da rede pública – municipal ou estadual – localizados em bairros de classe média ou em áreas centrais possuem normalmente melhor infraestrutura, maiores equipes para divisão do trabalho e recursos humanos mais capacitados do que as escolas das mesmas redes localizadas nas periferias das cidades e em vilas e favelas, numa forma de oferta perversa que se faz em prejuízo da parcela da população que mais necessita dos equipamentos públicos. Em virtude dessa diferença, as escolas públicas localizadas nas áreas centrais e bairros de classe média e média alta estão em melhores condições para oferecer ensino de melhor qualidade e de contemplar um currículo diversificado e sensível a diferentes estratégias de aprendizagem.

De forma correlata, os estabelecimentos de ensino público nas cidades são, com poucas exceções, melhores em termos de infraestrutura e possibilidades de desenvolvimento das atividades escolares do que os localizados nas áreas rurais. Assim, as características dos estabelecimentos públicos 'melhor posicionados' em termos espaciais e sociais são um fator de atração sobre os estudantes das áreas menos favorecidas.

As formas de transporte escolar são também diferenciadas pela condição social e pela localização de moradia do público em questão. As classes média e média alta que matriculam seus filhos nos estabelecimentos de ensino privado realizam diretamente o transporte de seus estudantes, ou contratam os serviços de transporte escolar que realizam o

³¹ A melhor condição de infraestrutura física das escolas da rede pública de acordo com a localização é atestada também no estudo de Natália Sátyro e Sergei Soares (2007) e no de Luiz Antônio Cunha (2001: 61).

trajeto da casa até a escola e vice-versa. Os alunos da rede pública das áreas urbanas, nas diferentes cidades do País, valem-se do transporte regular de linhas de ônibus com passagem subsidiada ou gratuita, de acordo com a política adotada pelo poder público em cada caso para cumprimento ao que estabelecem a Constituição (art. 208, VII) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (art. 4º, VIII) que estipulam o dever do Estado com a educação mediante a garantia de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Nas áreas rurais, o transporte escolar público tem sido elemento de crescente importância, complexidade e controvérsia. A realidade das áreas urbanas, em termos da oferta de serviços públicos e em diversos outros aspectos, influencia o deslocamento de estudantes de maneira distinta do que ocorre nas áreas rurais, tendo em vista as diferenças na organização do trabalho, na disponibilidade de equipamentos públicos e as dificuldades de viabilizar a oferta de transporte em bases empresariais no meio rural para atendimento à população (VASCONCELLOS, 1997: 39).

4.3 - Acesso à escola no meio rural – a rede de estabelecimentos de ensino e a dispersão da população

Como o atendimento escolar nas áreas rurais se constituiu, em grande parte da sua história, pela oferta das séries iniciais do ensino fundamental, ministrados em pequenas escolas isoladas e em organização multisseriada, o acesso às séries finais do ensino fundamental, na maior parte das vezes, implicou e, de certa forma, continua a implicar, o deslocamento dos estudantes até a sede do distrito rural ou mesmo até a cidade próxima. O ensino médio conta ainda hoje com pouquíssima oferta nas áreas rurais.

Em relação ao transporte destes estudantes, cabe esclarecer que até cerca de três décadas a mobilidade de alunos da área rural para estudo na cidade se fazia, majoritariamente, com recursos das próprias famílias que arcavam com os custos do transporte para seus filhos,

sobretudo os residentes nos distritos rurais mais adensados e próximos à área urbana, nos quais é mais antigo o atendimento por linhas de ônibus regulares, ainda que restritas a poucos horários³². Desnecessário dizer que tal estratégia era acessível apenas às famílias com melhores condições econômicas, resultando em um fator de evidente de exclusão educacional para a grande maioria dos residentes no campo.

Pela dispersão da população, outras formas de acesso à escola também são conhecidas no meio rural brasileiro, como longos percursos a pé, uso de veículos motorizados, bicicleta e veículos a tração animal, como estratégias individuais incluídas nas formas de mobilidade de que se vale a população no meio rural em que vive, *independente de tratar-se da ida à escola*. Na ausência de transporte coletivo regular, muitas comunidades foram servidas – e ainda são – por transporte improvisado, como caminhões abertos adaptados para uso de passageiros³³.

Neste sentido, cabe assinalar, portanto, que as dificuldades enfrentadas pelos estudantes das áreas rurais no que diz respeito à insuficiência e às condições inadequadas da frota e das vias de acesso, conforme visto pela população urbana provida de serviços cuja regularidade e fiscalização de normas pelo poder público já estão mais consolidadas, são um problema de toda a população rural, apenas mais presente para os estudantes porque eles precisam cumprir o longo calendário anual escolar de duzentos dias letivos, no mínimo.

A continuidade nos estudos apenas para os filhos das famílias que podiam arcar com a despesa diária das passagens passa a se alterar em virtude de algumas mudanças fundamentais relacionadas à ampliação das responsabilidades do poder público com a

³² Como o INEP passa a realizar o levantamento do transporte escolar a partir de 2002, não há dados anteriores que deem conta da magnitude em que este serviço era oferecido pelo poder público em todo o País. A pesquisa de Vasconcelos (1985) realizada em dois municípios do Estado de São Paulo no início da década de 1980 indica o aumento, ano a ano, do número de estudantes beneficiados, em taxas superiores ao crescimento populacional daquele estado.

³³ Devido à absoluta ausência de condições de segurança e conforto, este tipo de transporte recebe a triste denominação de 'pau-de-arara'. O interessante a respeito destes veículos é que, de acordo com gestores e planejadores de transporte escolar entrevistados por Tatiára Santos na Região Nordeste, os veículos normatizados para realizar o transporte escolar – ônibus, *van*, *kombi* - não possuem resistência suficiente para transportar alunos nas áreas cuja infraestrutura viária é precária ou inexistente. Nestas circunstâncias, o veículo improvisado costuma ser único meio de acesso à escola (SANTOS, 2010: 156).

educação, sobretudo ao conferir a condição de direito público subjetivo ao ensino obrigatório. Em 2007, a Emenda Constitucional N° 59 tornou obrigatória a educação básica dos quatro aos dezessete anos, o que deve indicar no médio prazo ainda outras mudanças na matrícula para educação infantil e ensino médio de alunos residentes no campo.

Devido às características da oferta, Vasconcelos (1985: 23) assinala a existência de um padrão de *complementação* entre o ensino oferecido nas áreas rurais (as primeiras séries do então primeiro grau) e o ensino na área urbana, que a criança ou adolescente passa a frequentar para ter acesso às etapas mais elevadas da escolarização. Ao lado desta situação, ainda recorrente, há também a criança ou adolescente residente em área rural que sempre estudou na cidade, dada a compreensão dos pais, em grande medida acertada, das melhores condições destes estabelecimentos.

Os fatores responsáveis pela concentração da oferta de ensino nas áreas rurais nas séries iniciais do ensino fundamental seriam, sobretudo, a organização seriada dividida em disciplinas lecionadas por professores separados que caracteriza a oferta dos anos finais do ensino fundamental (e seus equivalentes anteriores, como o ensino colegial) e o ensino médio. Sob esta forma de oferta, um estabelecimento para ministrar as nove séries do ensino fundamental ou apenas as quatro séries finais (ou o ensino médio regular), deve manter um número mínimo de professores que seria, embora variável pelas disciplinas consideradas no currículo a partir do núcleo comum, em torno de seis profissionais³⁴.

Nas cidades, esta organização encontra-se de tal sorte consolidada que estes profissionais ou multiplicam suas aulas pelas diferentes séries e turmas de uma mesma escola ou combinam em sua jornada semanal a docência em mais de um estabelecimento³⁵. Nas áreas rurais, as distâncias e dificuldades de deslocamento tornam esta alternativa muito pouco factível. Estes fatores de certa maneira 'naturalizaram' a oferta de anos finais do ensino fundamental e do ensino médio nas áreas de grande densidade, urbanas na maior parte das

³⁴ Para as disciplinas: Língua Portuguesa, Matemática, Língua Estrangeira Moderna, História, Geografia e Ciências, conforme o curso de licenciatura feito pelo docente.

vezes, embora o transporte de estudantes não esteja restrito a estas etapas de menor oferta, pois se verifica a matrícula de alunos dos anos iniciais do ensino fundamental e mesmo da educação infantil em estabelecimentos na cidade.

Neste sentido, as estratégias de nucleação se referem não apenas à melhoria das condições dos estabelecimentos, mas também à extensão da oferta de todos os anos do ensino fundamental. As escolas nucleadas são oferecidas, muitas vezes, como modelo de oferta, pela organização em várias séries, turmas, espaços diversificados para várias atividades e condições adequadas de infraestrutura.

Há grande necessidade de estudos capazes de auxiliar o planejamento nas situações de reordenamento da rede de estabelecimentos de ensino. No Brasil, são ainda raros estudos semelhantes sobre áreas rurais, embora deva ser assinalado o trabalho de Carvalho (2011), realizado no âmbito de um grande projeto de cooperação entre o FNDE e o Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes da Universidade de Brasília – CEFTRU/UnB. Neste estudo, Carvalho (*op. cit.*) desenvolve uma metodologia específica para localização de escolas nas áreas rurais, tanto no que diz respeito à rede existente quanto no que se refere à construção de novas unidades, tendo em vista a otimização das rotas percorridas pelos veículos e a consequente diminuição do tempo de permanência do estudante no trajeto entre a casa e a escola³⁶.

No entanto, o desconhecimento das implicações de ordem técnica não é o único fator que responde por decisões pouco acertadas em termos da melhor localização dos estabelecimentos de ensino. Sendo a escola um equipamento público de grande importância, sobretudo onde costuma ser o único, a definição da localização da escola é tema recorrente nas disputas políticas locais, dissenso que se resolve, muitas vezes, em

³⁵ Não se pode negar, no entanto, que a falta de professores para determinadas disciplinas é uma realidade para todo o País, sobretudo no ensino médio, conforme registra o documento *Escassez de professores no ensino médio: propostas estruturais e emergenciais*, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação em 2007.

³⁶ Há um campo de estudos que tem por objeto a consideração da localização de equipamentos públicos em relação à dispersão da população, e se destina, em grande medida, ao planejamento de políticas (PIZZOLATO *et al.*, 2004). Estes estudos baseiam-se em metodologias desenvolvidas a partir de experiências de países que enfrentam grandes mudanças demográficas como grandes variações na taxa de natalidade ou migração e prestam-se tanto à avaliação da localização no momento do estudo quanto à proposições de realocação.

favor das comunidades que concentram eleitores de algum representante político ou em benefício de proprietários de terras (SALES, 2007: 88 e VASCONCELLOS, 1993: 68).

Esta compreensão está de acordo com o estudo de Borges (2011), no qual as escolas estão compreendidas entre os chamados bens públicos locais que, embora produzam benefícios coletivos, permitem certa discriminação dos beneficiários em virtude de sua localização. Pode-se dizer que as situações de nucleação expressam de duas formas esta consideração: de maneira negativa, ao ser fechada a pequena escola isolada, em prejuízo daquela comunidade e, de forma positiva, ao construir/ampliar e equipar a nova escola, com importante significado simbólico e, sobretudo, material, à disposição da comunidade beneficiada.

4.4 - Transporte de estudantes e relações entre os entes federados

No que diz respeito ao ordenamento federativo para prestação de serviços educacionais, o transporte de estudantes residentes no meio rural criou condições muito específicas de cooperação e, muitas das vezes, de conflito entre estados e municípios. Tornaram-se conhecidos exemplos de situações nas quais, por exemplo, o transporte de estudantes feito pelo município (ou pelo estado) restringia-se apenas a alunos da sua rede, deixando sem transporte o aluno da outra rede, ainda que na mesma na rota percorrida pelo seu veículo, no mesmo horário.

Ou, ainda, o deslocamento de dois veículos - do município e do estado - para cumprir rotas semelhantes ou sobrepostas e realizar o transporte de alunos de suas respectivas redes, em um dispêndio de recursos difícil de justificar em um meio quase sempre marcado por muita carência. Nestas circunstâncias, a alegação do município (ou do estado) era a de que não podia dispender recursos próprios para realizar o transporte de um aluno de outra rede de ensino.

No estudo sobre os impactos do Fundef no Estado da Bahia há o registro de duas prefeituras que assumiram o transporte de estudantes da rede estadual em seu município, sem recebimento de qualquer compensação financeira por parte da Secretaria Estadual de Educação, o que impedia a adoção de outras ações para beneficiar a educação local, dentre as quais, a melhoria dos salários dos docentes (LEITE, 2003: 169 e MAGALHÃES e VIANNA, 2003: 191). No Paraná, o Governo do Estado se comprometeu publicamente a regularizar os repasses aos municípios e elevar os recursos transferidos para transporte de estudantes de sua rede³⁷. No trabalho de Santos também há o registro de consideração dos dirigentes municipais de educação sobre a insuficiência e a demora nos repasses pelo governo do estado para custeio do transporte de estudantes de suas redes realizado pelos municípios (2010: 158).

Este conflito entre estados e municípios já repercutiu na legislação que regula a ação supletiva da União em relação ao transporte escolar. Os repasses da União a estados e municípios para auxiliar na prestação do serviço de transporte de estudantes residentes em áreas rurais foi instituído pela Lei 10.880/2004, que criou o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE. Esta Lei foi modificada em 2009 pela Lei 11.947, que permitiu que, mediante autorização do ente federado em cuja rede de ensino está matriculado o estudante da área rural, o FNDE pudesse repassar o valor *per capita* de auxílio ao transporte diretamente ao ente que presta o serviço. Como a parte que o FNDE repassa representa uma pequena parte do custo de operacionalização, há ainda o repasse adicional por meio de convênio³⁸.

³⁷ Documento intitulado: Carta Aberta à Comunidade de Foz do Iguaçu, no endereço: www.nre.seed.pr.gov.br/fozdoiguacu/modules/noticias/article.php?storyid=682 acesso em 09/05/2012. Além da melhoria dos repasses, foi indicado também a criação, por Decreto, do Comitê Estadual do Transporte Escolar, do qual fazem parte diversas secretarias do governo, as entidades representantes de municípios: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME e Associação dos Municípios do Paraná - AMP.

³⁸ A Confederação Nacional dos Municípios – CNM informa haver atuado em favor da definição de melhores condições para ressarcimento dos municípios pelo transporte de estudantes das redes estaduais e relaciona, dentre suas conquistas a aprovação de duas leis, a Lei 10.709/2003 que alterou a LDB nos arts. 10 e 11 e a já referida Lei 10.880/2004 do PNATE. Esta Lei teve origem na Medida Provisória nº 173 assinada pelo Presidente da República na VII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, evento que a entidade realiza anualmente, conforme www.cnm.org.br em 29/07/2012.

Ao que parece, a situação de comprometimento não é a mesma para os dirigentes estaduais e municipais porque os moradores do município tendem a atribuir ao prefeito a responsabilidade de um aluno não haver sido servido pelo transporte escolar, mesmo que este esteja matriculado em escola da rede estadual. Neste sentido, fica evidenciada uma situação na qual os dirigentes locais não têm conseguido se desobrigar em relação ao transporte dos estudantes das escolas estaduais localizadas no seu município, ao passo que alguns governantes estaduais têm se valido desta compreensão da população para não se responsabilizarem devidamente pelo transporte de estudantes de suas redes.

Por outro lado, em que pesem os problemas com os repasses, o transporte de estudantes é uma iniciativa de grande visibilidade para os prefeitos, espécie de propaganda que trafega por diferentes localidades do município, o que de certa forma, deve ter tido algum significado na sua expansão³⁹. Ademais, sendo as comunidades rurais pouco providas de formas regulares de transporte, acaba tendo algum impacto também nas possibilidades de deslocamento de outras pessoas que não os estudantes, ainda que de maneira irregular.

Este tipo de situação fica atestado no estudo de Santos no qual os gestores municipais relacionam, como um dos problemas a ser enfrentado para assegurar um transporte escolar em melhores condições, a prática da ‘carona’, que alguns dirigentes municipais consideraram que pode ser melhorado com um trabalho de conscientização das pessoas (SANTOS, 2010: 163). Em que pese a importância de iniciativas de conscientização da comunidade escolar, a questão talvez seja mais ampla e diga respeito às dificuldades do atendimento de transporte regular em bases empresariais nas áreas rurais para uso de todos os moradores, conforme demonstra o estudo de Vasconcellos (1997).

³⁹ Agradeço ao Sr. Vander Borges do FNDE por esta observação. Entrevista realizada em 14/05/2012.

4.5 - Programas de apoio ao transporte de estudantes residentes nas áreas rurais

O governo federal tem atuado, desde a década de 1990, em programas de transporte escolar, com repasse de recursos e/ou de veículos para estados e municípios, seguindo a orientação mais geral da busca de eficiência e modernização da administração pública, com vistas à elevação do padrão de qualidade dos serviços prestados. Essa compreensão aparece expressa no trabalho de Paz, que teve por objetivo avaliar, na região do entorno de Brasília, o Programa Nacional de Transporte do Escolar – PNTE, criado em 1994, conforme se segue:

O transporte demonstrou ser um meio imprescindível para à implementação da estratégia de reordenação da rede física, possibilitando o deslocamento de 5.980 alunos das escolas paralisadas/extintas, das quatro regiões em estudo, para os novos estabelecimentos de ensino, os quais reúnem as condições de oferecer padrões mínimos de funcionamento e instalados em pontos convergentes, objetivando substituir as escolas unidocentes isoladas (PAZ, A., 2001: 136).

De maneira expressa, este trabalho associa a contribuição do transporte de estudantes à possibilidade de reordenamento da rede física de estabelecimentos, de maneira que se reduzissem ao mínimo as escolas unidocentes, a serem substituídas por estabelecimentos de ensino com mais recursos e melhores condições.

A nucleação de estabelecimentos de ensino se configura, na atualidade, um ponto tanto conhecido quanto controverso do debate sobre a educação nas áreas rurais, tendo sua visibilidade possivelmente potencializada pela rapidez do movimento de reordenamento de grande parte das redes de ensino nas áreas rurais. Apesar de toda a controvérsia, é razoável supor que as causas deste movimento eram, em princípio, legítimas, uma vez que estavam referenciadas nos princípios presentes na Constituição e reafirmados na LDB, quais sejam, a igualdade de condições de acesso e permanência na escola e garantia de padrão de qualidade.

Consideradas as características da oferta por localização, é certo que as escolas do meio rural não dispunham então, como não dispõem atualmente, das mesmas condições das escolas da cidade, conforme já foi observado, com todas as deficiências que possam ser atribuídas ao ensino público nas áreas urbanas. A maneira para elevar o padrão de oferta foi a nucleação de escolas, que tem como principais motivações

(...) a superação das condições de isolamento das classes e a melhoria do acesso e permanência da criança da zona rural na escola, o enriquecimento curricular e a melhoria de instalações e equipamentos de suporte didático pedagógico, visando aperfeiçoar o desempenho dos professores (ANDRADE, M. R. e Di PIERRO, M. C, 2004: 64).

A justificativa que perpassa a adoção do reordenamento da rede escolar por meio da nucleação diz respeito à economia decorrente do custo médio por aluno *no estabelecimento*. No entanto, é preciso lembrar que a este custo deve ser acrescentado um excessivo, e às vezes difícil de mensurar, gasto com transporte. A evolução dos programas de transporte de estudantes criados pelo governo federal responde, em grande medida, aos conflitos entre estados e municípios na operacionalização e nas despesas do transporte de estudantes, dentro do papel de coordenação e ação supletiva que cabe à União desempenhar.

A garantia ao transporte de estudantes, assim como ao material didático-escolar, à alimentação e à assistência à saúde, encontra-se relacionada ao dever do Estado com a educação estabelecido pela Constituição de 1988 (art. 208,VII). Até 2009 esta obrigação dizia respeito ao ensino fundamental, quando, pela aprovação da Emenda Constitucional N° 59/2009 passa a referir-se a todas as etapas da educação básica, sendo a atuação da União efetivada por meio de programas de assistência suplementar.

Na Lei de Diretrizes e Bases - LDB, a referência ao transporte de estudantes relaciona-se às incumbências de estados e municípios com relação à oferta do ensino. Estados e municípios obrigam-se a assumir o transporte escolar de suas redes conforme, respectivamente, art. 10, VII e art. 11, VI, acrescentados à LDB pela Lei 10.709/2003. Nos termos do regime de colaboração entre os entes federados, esta Lei prepara as condições para a atuação do

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, que veio a ser criado em seguida, pela Lei 10.880/2004.

O PNATE possui forma de atuação bastante distinta do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE, criado em 1994 e que vigeu até 2007, quando passa a haver outro programa de auxílio para aquisição de veículos para transporte de estudantes, o Caminho da Escola, a ser considerado mais adiante. O PNTE destinava-se a auxiliar municípios e organizações não governamentais (particularmente as APAEs – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais) a adquirirem veículos automotores para transporte de estudantes da área rural e das escolas de ensino fundamental que atendiam a estudantes com necessidades educacionais especiais. Os recursos eram repassados em parcela única, mediante convênio.

Diferente do PNTE, que atuava na melhoria da frota de veículos para realização do transporte escolar, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE, criado em 2004, atua por meio de repasse de recursos em caráter suplementar para estados e municípios realizarem as ações necessárias ao transporte de estudantes de suas redes *residentes em áreas rurais*. A transferência de recursos do PNATE, à semelhança da operacionalização do Fundef/Fundeb e Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE se faz em parcelas e de forma automática, sem a necessidade do estabelecimento de convênios. O cálculo para distribuição do recurso baseia-se no número de matrículas de estudantes residentes nas áreas rurais que utilizam o transporte escolar público, conforme o registro do Censo Escolar do ano anterior.

Ao longo do tempo, no entanto, vão sendo incluídos outros critérios para a divisão dos recursos, na busca de se ajustar mais às diferenças do atendimento, possivelmente em resposta a demandas dos prefeitos dos municípios mais pobres, onde, ao mesmo tempo, são maiores as dificuldades de oferta do serviço e menor a disponibilidade de recursos próprios para sua oferta.

Assim, em 2006 passa a ser incluído um critério de ponderação de diferenças denominado Fator de Necessidade de Recursos do Município – FNR-M, anexo à Resolução anual que normatiza o repasse⁴⁰. Em 2007 ao FNR-M é acrescentado o Fator de Correção de Desigualdade Regional – FCDR que deixa de ser considerado em 2009. As informações do FNDE indicam a elevação dos recursos do PNATE em todos os anos de sua execução, chegando em 2011 a um valor que representa 160% de acréscimo aos R\$ 241 milhões do orçamento do Programa em 2004, seu primeiro ano de vigência. O total de recursos executados, até 2010, é de R\$ 2,3 bilhões.

A situação que se configura atualmente é a realização do transporte pelo município, tanto de alunos de sua rede quanto dos da rede estadual, questão resolvida, em parte, pela transferência para o município da parcela de recursos que a União enviaria ao estado. O envio dos recursos da União referente aos estudantes residentes em áreas rurais matriculados nas escolas da rede estadual foi possível mediante alteração na legislação do PNATE⁴¹.

No entanto, conforme foi constatado na pesquisa realizada pelo CEFTRU/UnB, a parcela repassada pela União no âmbito do PNATE é apenas uma pequena fração do que é necessário para realizar o transporte escolar. Assim, no transporte de alunos matriculados em escolas da rede estadual, há a necessidade, também, de transferências estaduais que, caso não se realizem ou não sejam suficientes, irão implicar na utilização de recursos do próprio município, muitas vezes em prejuízo de outras ações necessárias à educação.

Conforme indica a publicação da CNM (2008: 47), o transporte escolar é a segunda despesa de desenvolvimento e manutenção do ensino na qual incorrem os municípios, menor apenas

⁴⁰ Ano a ano, conforme as Resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE: Res. CD/FNDE Nº 18/2004; Res. CD/FNDE Nº 05/2005; Res. CD/FNDE Nº 12/2006; Res. CD/FNDE Nº 43/2007; Res. CD/FNDE Nº 10/2008; Res. CD/FNDE Nº 14/2009; Res. CD/FNDE Nº 69/2009 e Res. CD/FNDE Nº 12/2011. O FNR-M considera: i) percentual da população rural do município (IBGE); ii) área do município (IBGE); iii) percentual da população abaixo da linha de pobreza (IPEADATA) e iv) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (INEP).

⁴¹ De acordo com o artigo 5º da Lei 10.880/2004 (a Lei que institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE) modificado pela Lei 11947/2009, havendo acordo entre os entes, fica autorizado o repasse direto do FNDE para o município que realiza o transporte de estudantes da rede estadual em sua circunscrição.

do que a folha de pagamento. Neste sentido, a entidade reconhece que o serviço prestado deve ser melhorado, mas que este é um desafio a ser assumido pelos três entes federados por meio da definição de critérios claros para repasse de recursos.

No contexto em que o município realiza o transporte de alunos que não são da sua rede e recebe o valor-aluno do PNATE mais o repasse de recursos do próprio estado repassado por meio de convênio, o dissenso fica caracterizado como se segue: o município alega que gasta recursos de seu próprio caixa para realizar o transporte do aluno do estado, tendo em vista a insuficiência dos repasses (da União e do estado). O estado, por sua vez, alega que repassa recursos ao município e este realiza um transporte de baixa qualidade. Compreende-se que a questão seria facilmente resolvida pela apresentação dos custos implicados no transporte de alunos.

No entanto, a consideração dos elementos implicados nestas operações é de mensuração muito complexa, conforme se depreende do levantamento realizado pelo CEFTRU/UnB para estimativa de custos do transporte escolar rural. Neste trabalho, os custos de operacionalização do transporte de estudantes dividem-se em custos fixos (pessoal, custos administrativos e capital) e custos variáveis (combustíveis, óleos e lubrificantes, rodagem, peças e acessórios), ajustados por meio de ponderações e coeficientes diversos, no esforço de adequarem-se o mais possível às especificidades das situações concretas que caracterizam o transporte de estudantes nas áreas rurais das diferentes regiões do País.

Na realidade dos municípios, a remuneração não se faz, na maior parte das vezes, com base em um cálculo tão meticuloso, mas a partir de um acordo que tem por base um valor capaz de remunerar o(s) proprietário(s) dos veículos para a realização do transporte de um determinado número de estudantes em consideração às distâncias percorridas – para a maioria das situações, em que o serviço é terceirizado. Assim, como consequência, sempre que os recursos forem escassos, a continuidade do serviço dependerá da redução dos custos, em prejuízo da qualidade e, até mesmo, da segurança do transporte oferecido. Esta situação coincide com a ideia generalizada e com muitas das constatações que se tem do transporte de estudantes, sobretudo nas regiões mais pobres.

Compreende-se, desta forma, que a complexidade do cálculo envolvido fragiliza os prefeitos nas negociações pela melhoria dos repasses por parte dos estados (cujos alunos transportam) e nas demandas apresentadas ao governo federal para elevação do custo aluno repassado em caráter suplementar.

Nesse sentido, como um dos desdobramentos da pesquisa sobre transporte escolar rural em resposta às necessidades de se conhecer os fatores que incidem no custo da realização do transporte escolar rural, foi realizada pelo CEFTRU o estudo *Metodologia para estimativa do custo por aluno para o transporte escolar rural no módulo rodoviário*, apresentado sob a forma de relatório em maio de 2008 para o Grupo de Trabalho Permanente do Transporte Escolar, instituído pela Portaria N° 432/2008 do Ministério da Educação que tem a preocupação com a articulação entre os entes federados na base de sua criação, conforme atestado por sua finalidade e composição⁴². Como indica o Relatório (FNDE/CEFTRU: 2008) em sua apresentação, a ausência de estudos e padronização referentes à prestação do serviço de transporte escolar representam sérios problemas para os gestores estaduais e municipais no que se refere à realização de convênios e acordos entre estes dois entes para transporte de estudantes de suas redes.

O estudo realizado por SANTOS (2010: 141-2) demonstra que na avaliação dos gestores do transporte escolar rural sobressaem as considerações sobre a insuficiência dos recursos e o atraso nos repasses que, embora não seja esclarecido, parece tratar-se dos repasses realizados pelo governo estadual, uma vez que os recursos do PNATE são transferidos de maneira automática.

⁴² Conforme o art. 1º da Portaria N° 432/2008, o GT tem o propósito de elaborar e acompanhar a execução de ações que visem a melhoria da assistência técnica e financeira do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE e o apoio técnico do Ministério da Educação para: qualificação de gestores públicos; otimização da aplicação de recursos financeiros; definição da metodologia para realização de levantamento do custo por aluno transportado, a padronização de veículos e outras ações relacionadas ao transporte escolar. A composição do Grupo, de acordo com o art. 2º: um membro titular e um membro suplente indicados pelas seguintes representações do Governo Federal: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE; Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD; Secretaria de Educação Básica – SEB; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SAF. Cinco membros titulares e cinco suplentes indicados pelas entidades representativas da esfera municipal, sendo: União Nacional dos Secretários Municipais de Educação – UNDIME; Confederação Nacional dos Municípios

Há ainda, no âmbito das ações nacionais de auxílio ao transporte de estudantes das áreas rurais, o Programa Caminho da Escola que se destina a auxiliar as prefeituras e governos estaduais na aquisição de veículos para transporte de estudantes. Estes entes podem adquirir os veículos por recursos próprios, convênio firmado com o FNDE ou financiado por linha de crédito especial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Avaliação do Programa feita em 2009 pela CNM indica que, até àquela data, a maior parte dos veículos (57% de 1291 veículos) havia sido adquirida antes com recursos próprios dos municípios e provenientes de emendas parlamentares do que por meio das linhas de empréstimo.

O principal objetivo do Caminho da Escola é contribuir para a melhoria das condições em que se realiza o transporte de crianças e adolescentes das áreas rurais por meio da *adequação da frota*. Possivelmente, um dos seus aspectos mais importantes diria respeito às iniciativas de desenvolvimento de veículos para as diferentes condições do meio rural brasileiro em termos de capacidade, resistência e segurança para os estudantes, expressões evidentes da preocupação em atender com qualidade essa população. Tais iniciativas são viabilizadas por meio de parceria com outros órgãos e instituições (como o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro, no que diz respeito a especificações técnicas e à Marinha do Brasil, para construção de embarcações em atendimento aos municípios da Região Norte), além dos já mencionados estudos do CEFTRU/UnB.

Os dados de atendimento dos programas de transporte desenvolvidos pelo governo federal – PNATE e Caminho da Escola - demonstram com clareza o lugar de destaque que esta questão tem ocupado nas ações de caráter suplementar que cabe à União realizar para desenvolvimento da educação básica, cujos números de execução física e financeira se encontram na Tabela 2.1 no final deste capítulo, e a importante evolução em termos do conhecimento das áreas rurais para efeito de oferta de políticas.

– CNM; Frente Nacional dos Prefeitos; Associação Brasileira de Municípios – ABM e cinco indicados pela entidade representativa da esfera estadual: Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED.

No entanto, ainda que não se possa negar que um serviço de transporte regular e gratuito para estudantes atua em favor da democratização do acesso à escola, para os residentes em áreas rurais tem atuado também em favor da atração exercida pelo meio urbano. Neste sentido, o trabalho de Vasconcelos (1985) já indicava a matrícula de crianças do campo em escolas da cidade desde os primeiros anos de escolarização como iniciativas fortalecidas pelo atendimento do transporte. O transporte escolar seria compreendido, dessa forma,

(...) como um acelerador do processo de esvaziamento da escola rural, que já ocorre pelo processo de desenvolvimento em curso, colocando a questão da necessidade de avaliar sua influência, frente à política de oferta de escolarização no meio rural (VASCONCELOS, E. *op. cit.*: 23).

O trabalho de Santos (2010: 154) também se refere à preferência pela escola da cidade como sendo um problema para grande parte dos prefeitos, que a consideram falta de conscientização e de cooperação com o poder público, pois estas escolas são mais distantes e implicam em maiores gastos para transporte. Assim, verificam-se situações em que, além do fechamento de escolas como resultado de políticas de nucleação, a própria iniciativa dos pais estaria a atuar em certa medida em desfavor da escola do meio rural. Constatações desta natureza, decorrentes de trabalho de campo, são importantes para demonstrar que nem sempre a população busca proteger e manter a pequena escola de sua localidade.

4.6 – Ações de apoio à melhoria da infraestrutura de escolas da rede pública

As ações de apoio à melhoria da rede pública de estabelecimentos de ensino não têm recebido a mesma atenção dos dirigentes públicos que o transporte de estudantes. As causas para uma tal situação são difíceis de precisar, mas pode-se aventar que, à medida que são necessárias mais e mais ações, programas e conseqüentemente, mais recursos destinados a assegurar as condições de acesso e permanência na escola para uma população cada vez maior (em termos da ampliação da idade a que fica obrigado o poder público na oferta de

educação escolarizada), estes passam a competir com os recursos que, de outra forma, poderiam ser aplicados na melhoria das condições dos estabelecimentos de ensino.

Se esta compreensão estiver correta, as condições quase sempre modestas das escolas públicas poderiam ser entendidas como a contrapartida do recurso que fica destinado a uma grande quantidade de ações que vão desde a aquisição de uniforme, livros didáticos e paradidáticos, alimentação e transporte, até o cuidado com saúde do escolar. Muitas destas ações são, em outros países, sobretudo os mais desenvolvidos que possuem estabelecimentos de ensino extremamente bem equipados, arcadas pelas próprias famílias ou, no caso da saúde, levadas a termo pela estrutura setorial correspondente.

Nesta compreensão, ao assumir uma grande quantidade de tarefas destinadas a mitigar os efeitos das desigualdades sociais, os recursos da educação, que no caso brasileiro são realmente significativos pelo menos em termos de percentuais dos orçamentos públicos, não têm sido suficientes para criar uma rede de equipamentos públicos de boas condições. No entanto, uma tal compreensão só pode ser devidamente comprovada por meio de estudos comparados com diversos países, de modo a ser levada em conta a relação entre os dispêndios do poder público com aspectos extraescolares que influenciam o rendimento dos estudantes e a destinação de recursos para construção, equipamento e manutenção da rede física de escolas.

Ainda assim, conforme se verá no capítulo que apresenta os dados do Censo Escolar sobre as redes de estabelecimentos de ensino, fica claro que houve melhora nas condições dos estabelecimentos de ensino da rede pública, tanto nas das áreas urbanas, que se expandiram, quanto naquelas localizadas nas áreas rurais, cujo conjunto sofreu retração. Dentre os programas e ações nacionais que, de alguma maneira, podem auxiliar na melhoria da infraestrutura física dos estabelecimentos de ensino está a ação de apoio à construção de escolas, realizada mediante o repasse de recursos para prefeituras e secretarias estaduais de educação⁴³.

⁴³ Não há dados disponíveis na página do FNDE sobre esta ação, nem para o total do País.

Outra ação que atua na melhoria das condições físicas das escolas refere-se à transferência de recursos para construção de quadras esportivas. As informações do Ministério da Educação, na página denominada ‘Painel de Controle do MEC’ indicam que, em 2011, haviam sido empenhados R\$ 476,6 milhões de reais para a construção de 1.564 quadras escolares em 25 estados, o que resulta em um custo médio de R\$ 304 mil/quadra, embora em alguns estados o custo tenha sido bem superior, como no Acre, para onde foram repassados R\$ 977 mil para construção de duas quadras escolares⁴⁴. Ainda que não seja possível distinguir a localização das escolas beneficiadas, a consideração dos valores indicados sugere que dificilmente uma tal ação tenha beneficiado escolas do campo, que são muito modestas para admitir um investimento desta magnitude, além de terem outras tantas carências urgentes.

O Programa Nacional de Tecnologia Educacional – ProInfo foi criado em 1997 com o objetivo de promover o uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica, por meio da destinação de computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais às escolas. As informações do MEC indicam o envio de mais de 100 mil laboratórios de informática às escolas, além da realização de conexão banda larga para 58 mil escolas e aquisição de 51 mil projetores ProInfo no período compreendido entre 1997 e 2011, ações que representaram dispêndio financeiro superior a R\$ 1,045 bilhão.

Embora pelos dados de atendimento do ProInfo não se possa saber a localização das escolas, este programa previa, desde o início, o atendimento a escolas rurais com mais de trinta alunos e servidas por rede de energia. Além disso, se houver sido adotado o critério, bastante razoável, de não beneficiar duas vezes o mesmo estabelecimento, pode-se considerar que um número significativo de escolas das áreas rurais foram atendidas, tendo em vista que cem mil estabelecimentos não seriam atingidos de outra forma.

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – ProInfância, criado em 2007 (Portaria CD/FNDE N° 6/2007), é um programa que destina recursos para prefeituras construir e/ou equiparem

⁴⁴ <http://painel.mec.gov.br/>, consulta realizada em 12/05/2012

suas escolas de educação infantil, a partir da compreensão de que a melhoria desta etapa é fundamental para a qualidade da educação básica. Não há, em princípio, impedimento para que tais escolas sejam construídas em áreas rurais. O porte dos estabelecimentos, no entanto, em modelos de atendimento de 120 e 224 crianças, em ambiente destinado a ações pedagógicas, administrativas, esportivas, recreativas e de alimentação (salas de aula, fraldário, biblioteca, salas de leitura, salas de informática, recreio coberto, refeitório e secretaria), terá sérias dificuldades de se viabilizar em áreas rurais em virtude de algumas questões.

O funcionamento de uma estrutura de tal complexidade requer um grande número de profissionais de apoio cujo emprego tende a ser associado à capacidade de atendimento da escola, tendo em vista os gastos de custeio correspondentes. Nas áreas rurais, a otimização na utilização desta capacidade, em qualquer dos casos (120 ou 224 alunos de até cinco anos de idade) implica em cobrir uma área extensa, em virtude da baixa densidade populacional, sendo necessário, portanto, intenso transporte de crianças pequenas vindas de longe. Os recursos deste Programa são vultuosos, tendo sido conveniado o total de R\$ 3,1 bilhões entre 2007 a 2011, para a construção de 2.528 escolas, além de outros R\$ 1,5 bilhão referentes à 1.507 escolas incluídas na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC2, o que demonstra a prioridade conferida à educação infantil. Ainda uma vez, não há a identificação do local em que foram construídas as escolas.

O último programa a ser relacionado no conjunto das ações e programas que podem criar condições para melhor atendimento pelas escolas das áreas rurais, estritamente no sentido da infraestrutura física, é o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Este programa é o mais longo dos aqui considerados (criado em 1995) e conta com grande adesão das prefeituras municipais e secretarias estaduais. São muitas as atividades que podem ser realizadas com recursos do PDDE, das quais cabe mencionar: a aquisição de material permanente, manutenção, conservação e pequenos reparos das unidades escolares, além de aquisição de material de consumo para as atividades de avaliação e aprendizagem.

Outra característica importante do PDDE diz respeito à possibilidade de destinação de parcela adicional em algumas circunstâncias ou características das escolas, no intuito de favorecer o acesso aos recursos para escolas marcadas por maiores necessidades, como por localização (em benefício das escolas localizadas em áreas rurais), ou com a finalidade de fortalecer estratégias inovadoras ou, ainda, em reconhecimento ao empenho das escolas que melhoraram sua colocação em consideração às metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (aferidas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB) e educação em tempo integral. O formato do PDDE responde pela sua grande plasticidade, capaz de adequar-se a diferentes finalidades e propósitos. A simplificação decorrente da descentralização de recursos realizada *sem a necessidade de formalização de convênio ou instrumentos semelhante*, permite maior agilidade no envio - direto às escolas - de somas de recursos que, embora modestas, podem ser potencializadas pela significativa redução de atividades-meio e que por isso, têm condições de se reverter, proporcionalmente, em grande benefício para os estudantes⁴⁵.

Neste sentido, o PDDE se firmou como importante instrumento não apenas para auxílio a atividades diversas no dia-a-dia das escolas, mas também de indução para auxiliar a consecução de objetivos definidos pelo Ministério da Educação para a educação básica, com grande capilaridade. Ademais, as mudanças podem ser realizadas ano a ano, de forma a favorecer as prioridades definidas a cada exercício ou mesmo em resposta a situações não previstas⁴⁶.

Antes uma forma que um conteúdo, ou forma descentralizada para conteúdos diversos, o PDDE foi criado em um contexto em que foi dada enorme importância à descentralização

⁴⁵ Escolas da rede pública com mais de 50 alunos podem constituir suas próprias Unidades Executoras, formadas por membros da comunidade escolar, por meio das quais recebem os recursos, realizam as ações e procedem a prestação de contas. Escolas públicas com matrículas inferiores a 50 estudantes, recebem os recursos por meio da secretaria municipal ou estadual de educação, conforme a rede a que pertença. As escolas da rede privada sem fins lucrativos que se adequam aos critérios do PDDE, por sua vez, são atendidas por meio de suas entidades mantenedoras.

⁴⁶ Conforme as Resoluções CD/FNDE Nº 16 e 31 de 2004 que se referiam ao chamado PDDE a Título Emergencial e que se destinavam, respectivamente, a auxiliar as escolas atingidas por enchentes e por desastre natural nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Em 2012, estão relacionados as seguintes variações do Programa: PDDE Manutenção, PDDE Escolas de Fim de Semana, PDDE Educação Integral e PDDE PDE Escola, além do PDDE Campo.

das ações do poder público, no entendimento da importância de tais ações para o fortalecimento dos mecanismos de controle social, pois,

(...) a visão dos que estão no centro da estrutura não chega a captar os anseios e necessidades que se manifestam na ponta, nas unidades locais, nos setores específicos que lidam com o público. Além disso, decisões centralizadas geralmente sofrem distorções ao longo da cadeia funcional até chegarem ao seu destino, resultando, inclusive, em perda de tempo e dispersão das energias e esforços no seu encaminhamento, por isso a descentralização vem sendo indicada como a forma mais coerente de melhoria de gestão no setor público. (PAZ, A. 2006: 10)

No entanto, a atuação inicial do programa impunha restrição às escolas das áreas rurais, uma vez que estabelecia para as escolas atendidas um mínimo de 21 estudantes, patamar mínimo a partir do qual eram estabelecidos os valores para atendimento. Assim, embora a restrição não se referisse claramente à localização das escolas, o limite inferior do número de matrículas dizia respeito quase exclusivamente às escolas das áreas rurais, porque dificilmente podem ser encontradas em áreas urbanas escolas com número de estudantes inferior a vinte e um.

Com a compreensão de que o critério não encontrava justificativa aceitável, o Ministério Público - MP propôs a Ação Civil Pública nº 98.0007479-1 à Justiça Federal do Estado de Santa Catarina de modo a assegurar o atendimento às escolas catarinenses estaduais com número de matrículas inferior a vinte e um. Em resposta às manifestações do MP, o FNDE publicou em 2004 uma Resolução que deixava de considerar, apenas para o Estado de Santa Catarina, o critério de matrículas superiores a vinte para atendimento pelo PDDE e, nos anos seguintes, o critério de número mínimo de matrículas deixa de existir⁴⁷.

Destinado a um grande número de ações, o PDDE dispõe de recursos significativos. No período entre 1995 e 2008 (excetuando-se o ano 2006 para o qual não há informação), o Programa executou cerca de R\$ 9,1 bilhões⁴⁸, mas não há informações sobre a divisão por

⁴⁷ Devo esta informação ao Sr. Adalberto Paz, Coordenador do FNDE em entrevista realizada em 09/05/2012.

⁴⁸ Recursos corrigidos pelo IGP-M com referência ao mês de abril de 2012. Faltam as informações de execução financeira do PDDE para 2009 e para os anos 2010 e 2011 há apenas a previsão de recursos.

localidade das escolas beneficiadas. São estas as principais ações que têm, no âmbito do governo federal, atuado na melhoria das condições de infraestrutura das escolas.

4.7 – As políticas de diversidade e a Educação do Campo

Embora constituam um conjunto diversificado, as ações e programas indicados acima se conformam a partir de pressupostos universalistas de atendimento, sem a incorporação de critérios destinados a favorecer o acesso à educação para parcelas da população com a preocupação de resguardar ou atender de maneira apropriada características específicas, a não ser o programa de apoio ao transporte que atende apenas estudantes residentes nas áreas rurais.

No entanto, o transporte escolar, embora destinado aos estudantes residentes nas áreas rurais, ao menos nos termos em que hoje se realiza se constitui claramente em uma ação de caráter universalista, uma vez que busca assegurar o acesso à escola sem favorecer uma forma de educação que seja específica para as populações do meio rural brasileiro e nesse sentido, conforme se verá mais adiante, tem sido criticado por aqueles que preconizam um atendimento educacional que não se faça a partir da transposição das formas de educação escolarizada organizadas para a população da cidade.

As políticas para grupos específicos têm se constituído em importante vertente da atuação do Estado e decorrem da constatação de que as políticas de caráter universalista dificultam ou mesmo impedem – de maneira intencional ou não – o acesso de grupos com características diferenciadas tanto aos bens e serviços oferecidos pelo poder público quanto, de forma mais ampla, ao conjunto dos recursos de natureza material e simbólica produzido pela sociedade⁴⁹. Na verdade, constatações desta natureza decorrem, em grande medida, da

⁴⁹ No debate sobre afirmação das diferenças e questões de ordem redistributiva referenciadas a movimentos sociais de grupos específicos que enfrentam situações de opressão, sobressaem as elaborações teóricas e conceituais de Iris Young. Essa autora se insurge contra o ideal de justiça baseado nos pressupostos

mobilização e visibilidade conquistada pelos grupos marcados pelas diferenças que os contrastam ao referencial tomado como neutro (em relação ao qual os outros serão considerados desviantes ou diferenciados) que, em se tratando de localização, refere-se ao padrão urbano, tomado logicamente, de maneira muito abstrata.

Estas discussões são particularmente importantes na educação por suas evidentes implicações políticas, tendo em vista que tanto o êxito quanto o fracasso escolares e as consequentes recompensas sociais de remuneração e prestígio têm sido distribuídos de maneira muito desigual entre os diferentes grupos da população brasileira. Anos de estudo e taxas de alfabetização expressam de maneira clara, ao longo do tempo, que são maiores as dificuldades para os grupos abrigados sob a designação de diversidade, como o são a população negra, indígena, das periferias das grandes cidades, das áreas rurais e das Regiões Norte e Nordeste.

As políticas de atendimento diferenciado possuem implicações de grande complexidade para a atuação do Estado. Em primeiro lugar, pressupõem a participação dos grupos beneficiários em sua formulação, no sentido de partirem de suas próprias perspectivas, em lugar das definições feitas por especialistas e planejadores profissionais situados na burocracia pública. Segundo, porque requerem formas de atuação do Estado que são muitas vezes distintas das (e que em situações extremas podem ser incompatíveis com) formas convencionais de operacionalização de recursos públicos no que diz respeito aos procedimentos de dispêndio, monitoramento e controle.

Neste sentido, a observação de Subirats, segundo a qual “(...) cada tema ou problema que a administração se apresenta a resolver gera suas próprias redes de informação e influência” (2007: 118), permite compreender que as políticas de diversidade são complexas em virtude dos contornos tradicionais em que opera a burocracia pública, da demanda especializada que busca atendimento em formatos diferenciados para grupos que possuem características distintas e que as desejam manter como afirmação própria de sua posição

iluministas de transcendência das diferenças entre grupos, ao qual atribui caráter de assimilação, antes que libertário (YOUNG, 1990: 157).

política com vistas ao reconhecimento e à permanência e, ainda, pela participação destes grupos em instâncias colegiadas de formulação e acompanhamento de políticas⁵⁰.

Assim, tendo o Partido dos Trabalhadores vencido as eleições presidenciais para o período 2003-2006, as políticas de diversidade passam a ser parte das ações do governo federal, demonstrando, neste aspecto, marcada diferença ideológica em relação ao governo anterior, no qual as políticas tinham feição mais universalista. Nas políticas educacionais, essa diferença se expressa na criação, em 2004, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, quando foi reformulada a estrutura do Ministério da Educação⁵¹.

Sob ação desta Secretaria foram relacionados, conforme indica sua denominação, ações e programas voltados para as questões de gênero e diversidade sexual, geracionais, culturais, assim como direitos humanos e educação ambiental⁵². Foram considerados diferentes segmentos das populações das áreas rurais, aqueles marcados por claro recorte étnico e/ou culturais, como são as populações indígenas e quilombola.

A maior parcela da população das áreas rurais, no entanto, em termos numéricos, diz respeito aos grupos que residem nas áreas rurais e que se distinguem das populações urbanas antes pelas suas atividades econômicas e organização do trabalho e, em certos graus e matizes, em termos culturais do que por delimitação étnico-linguística, como são os agricultores familiares, assentados de reforma agrária, ribeirinhos, pescadores artesanais e extrativistas. As ações da Secretaria organizavam-se em torno da elevação com qualidade

⁵⁰ As complexidades podem ser ainda maiores nas políticas sociais para grupos diferenciados. De acordo com o estudo de Somariba e Afonso (1987: 89), uma importante estratégia no sentido de viabilizar o diálogo do Estado com as organizações populares é a indicação de lideranças de seus movimentos para o preenchimento de cargos. Iniciativas desta natureza não decorrem apenas dos governos, mas são, em grande medida, reivindicações dos próprios movimentos, cuja estratégia de ocupar cargos na administração pública é vista como de grande importância para consecução de seus propósitos (AFONSO e AZEVEDO, 1987: 132). Estas orientações, presentes nas políticas de diversidade, trazem evidentes riscos no médio e longo prazos, em virtude da criação de condições para a cooptação e atendimento em bases clientelistas, conforme assinalam os autores acima.

⁵¹ Reformulação dada pelo Decreto nº 5.159/2004

⁵² Conforme a publicação *Educação do Campo*: diferenças mudando paradigmas. Ministério da Educação (2007).

da escolaridade de tais grupos na modalidade regular, além da redefinição dos programas de alfabetização e educação de jovens e adultos.

O Conselho Nacional de Educação já havia, em 2002, aprovado as Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo (Resolução CNE/CEB n.º 1/2002), como reconhecimento formal da grande importância das demandas dos movimentos sociais em torno de uma educação diferenciada. Estas Diretrizes estabelecem a responsabilidade do poder público em assegurar do acesso da população do campo à educação básica e à educação profissional de nível técnico, em consideração à importância da educação escolar para o exercício da cidadania plena e para o desenvolvimento do País referenciado em princípios de justiça social e solidariedade (art. 3º).

De forma a efetivar as Diretrizes nas escolas do campo, o art. 7º estabelece a regulamentação de estratégias específicas de atendimento escolar no campo, por meio dos órgãos normativos dos sistemas de ensino. Por fim, cabe ressaltar do documento sua ênfase na articulação com os movimentos sociais e a observância a suas demandas e experiências para as políticas educacionais das populações que residem no meio rural.

Na verdade, a atuação dos movimentos sociais e sindicais está base da chamada educação do campo, denominação que busca afirmar sua contraposição à educação rural, compreendida nas experiências decorrentes de formulações educacionais *para* as populações do meio rural, sem a sua participação. Possivelmente o melhor registro das mobilizações em torno de uma educação específica para as populações do meio rural seja o livro organizado por Miguel Arroyo *et. al.* (2005), *Por uma Educação do Campo*, cujos textos, elaborados por estudiosos ligados aos movimentos sociais do campo, trazem em detalhes os principais pontos do debate e os momentos de articulação mais importantes para a construção da educação do campo.

Por estes registros, é possível compreender que a primeira grande mobilização em âmbito nacional teve lugar em 1998 com a I Conferência Nacional "Por uma educação do campo". A partir de 2003, o Ministério da Educação publica documentos destinados a auxiliar a

atuação do poder público no cumprimento das Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo, dos quais cabe relacionar o *Caderno de Subsídios* (2004), com importante diagnóstico das condições de oferta da educação nas áreas rurais elaborado pelo INEP e *A Educação no Brasil Rural* (2006), reunião de textos de especialistas de diversas áreas.

Em seus principais contornos, a Educação do Campo refere-se a uma educação que precisa ser diferenciada e voltada para a vida no campo e vinculada a uma estratégia de desenvolvimento para o meio rural brasileiro. Em conformidade com a LDB, a compreensão expressa pela educação do campo é a de que, embora a educação não se restrinja aos processos de escolarização, este aspecto deve ser enfatizado como forma de garantir o direito à educação escolarizada para as populações do meio rural. O termo 'do campo', por sua vez, remete à afirmação das lutas sociais dos diversos sujeitos vinculados à vida e ao trabalho no meio rural (FERNANDES *et al.*, 2005: 25).

Dentre os movimentos que se articulam pela educação do campo, pode-se dizer que têm maior visibilidade os que atuam na demanda por reforma agrária e as populações atingidas por projetos de grande impacto ambiental e social (usinas hidrelétricas, mineração), além dos movimentos sindicais de trabalhadores rurais, os dois primeiros pelo caráter conflitivo das situações enfrentadas e demandas apresentadas, os últimos pela sua organização federativa (em sindicatos locais, federações e confederação), conforme assegurado pela legislação sindical brasileira.

No que diz respeito às entidades de representação nacional, cabe relacionar o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – MST, a Comissão Pastoral da Terra – CPT, o Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG. Há ainda importante segmento representado pelo Centros Familiares de Formação por Alternância – CEFFAs e pelas União das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil – UNEFAB. Estas entidades representam as escolas que desenvolvem suas atividades no que se denomina *regime de alternância* entre períodos escolares e de aplicação da aprendizagem no ambiente familiar dos estudantes, numa

espécie de síntese da vida escolar e de trabalho familiar, cujas experiências se encontram normalmente separadas na organização da escola tradicional⁵³.

A pedagogia da alternância, ao articular a vivência no campo e aprendizado escolar, atenta para uma questão das mais fundamentais da relação entre educação e condições de vida no campo, qual seja, a migração. Pode-se dizer que a relação da educação formal e a depopulação das áreas rurais decorre tanto de sua ausência (o acesso aos níveis mais elevados da escolarização) e de sua inadequação, ao ministrar um ensino descontextualizado e de pouca ou nenhuma aplicação prática na vida rural.

Assim, compreende-se que a demanda pela democratização do acesso à escolarização formal para as populações rurais precisa estar, conforme postula a Educação do campo, amparada em outras estratégias de desenvolvimento do meio rural brasileiro. Em sua atuação destinada a fortalecer a educação do campo, a SECAD, atualmente denominada SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – tem ações voltadas para: educação de jovens e adultos, formação em caráter inicial e continuado de professores, melhoria da infraestrutura das escolas e material didático específico para estudantes das escolas localizadas nas áreas rurais⁵⁴.

As ações de elevação da escolaridade (conclusão do ensino fundamental) de jovens e adultos articulada à qualificação profissional constituem o ProJovem Campo⁵⁵. A formação inicial (graduação) dos professores para ministrar os anos finais do ensino fundamental e ensino médio nas áreas rurais são realizadas pelo ProCampo, que visa a atuar nas dificuldades de prover estas etapas nas escolas do meio rural⁵⁶. A formação continuada de professores da rede pública de escolas localizadas nas áreas rurais destina-se aos

⁵³ Para um histórico da atuação das escolas organizadas sob o regime de alternância no Brasil ver Queiroz (2006) e Silva *et. al.* (2006).

⁵⁴ As informações sobre os programas, conforme se segue, foram obtidas na página do Ministério da Educação e FNDE em consultas realizadas no dia 20/05/2012.

⁵⁵ O ProJovem Campo é operacionalizado por meio de editais lançados no âmbito do ProJovem, programa do qual o ProJovem é parte. O ProJovem Campo realiza também cursos de especialização (pós-graduação *lato sensu*) para os formadores e coordenadores do Programa.

⁵⁶ Programa destinado a professores da rede pública com escolaridade em nível médio. Opera por meio de editais lançados pelas instituições de ensino superior que realizam os cursos de licenciatura. Estes cursos são custeados com recursos do governo federal repassados às instituições que ministram os cursos.

profissionais que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental em turmas multisseriadas⁵⁷.

Em relação ao material didático específico, o livro de estudantes das escolas do meio rural passa a ser parte do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, operacionalizado pelo FNDE⁵⁸. As ações de apoio à melhoria da rede física de estabelecimentos são realizadas pelo PDDE Campo, que permite apoio financeiro para contratação de mão-de-obra e outras despesas necessárias à melhoria, conservação e manutenção das escolas e destina-se especificamente a escolas com organização multisseriadas. Há ainda o PDDE Água que, embora, não distinga as escolas a serem beneficiadas por localização, possui maior potencial de beneficiar as escolas das áreas rurais, onde é maior a incidência de escolas sem esse recurso permanente⁵⁹.

Em 2008, o Conselho Nacional de Educação publica outro importante documento referente à educação do campo, conhecido como Diretrizes Complementares, dada sua relação com as Diretrizes Operacionais já citadas⁶⁰. De caráter muito mais operacional que a primeira, estas Diretrizes resultaram de consulta realizada pelo Ministério da Educação àquele Conselho, cujo propósito era o de estabelecer parâmetros capazes de orientar os dirigentes dos sistemas de ensino na oferta da educação básica no campo, tendo em vista as consequências indesejadas da oferta conforme o padrão definido pela retração da rede e intensificação do transporte de estudantes.

As orientações se destinam a enfrentar os principais problemas diagnosticados na oferta de ensino no meio rural e, neste sentido, são assim definidas suas principais indicações:

⁵⁷ Esta ação se realiza por meio de cursos na modalidade de ensino a distância ministrados pela UAB – Universidade Aberta do Brasil, ou cursos semi-presenciais ministrados pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores na Educação Básica – RENAFOR. A demanda é apresentada pelas escolas às suas respectivas redes de ensino – estadual ou municipal – que a encaminha ao Gestor da Rede Nacional de Formação, instância que responde pela destinação do apoio financeiro para sua realização.

⁵⁸ Conforme a Resolução CN/FNDE Nº 40/2011.

⁵⁹ Destinação de recursos para a aquisição de equipamentos, instalações hidráulicas e correspondente contratação de mão-de-obra, de modo a assegurar o abastecimento contínuo de água nas escolas.

⁶⁰ Resolução CNE/CEB Nº 2, de 28/04/2008.

- a) Oferta da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental sempre nas próprias comunidades rurais, evitando-se os processos de nucleação de escolas e deslocamento de crianças (art. 3º);
- b) Oferta, apenas em caráter excepcional, dos cinco anos do ensino fundamental em escolas nucleadas, com deslocamento intracampo dos alunos, cabendo aos sistemas estaduais e municipais estabelecer o tempo máximo dos alunos em deslocamento a partir de suas realidades (art. 3º, § 1º);
- c) Consideração da participação das comunidades interessadas na definição do local para a nucleação rural, assim como as possibilidades de realização do percurso a pé, nas situações excepcionais em que os anos iniciais do ensino fundamental não puder ser oferecido nas próprias comunidades das crianças (art. 4º);
- d) Na adoção do transporte escolar, em situações que forem consideradas necessárias, conferir prioridade ao menor tempo possível no percurso residência-escola e à garantia do transporte das crianças do campo para o campo (art. 4º, § único);
- e) Consideração de que, para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio, a nucleação de estabelecimentos pode constituir-se em melhor solução, mas deve fazer-se a partir de diálogo com as comunidades atendidas e em respeito a seus valores e cultura (art. 5º).

Desta forma, as Diretrizes Complementares contemplam os problemas de fechamento arbitrário de escolas, transporte de crianças pequenas (da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental) em longas distâncias e transporte de estudantes para a cidade, em prejuízo da construção de um modelo de educação contextualizada. Desafortunadamente, os processos de regulamentação destas Diretrizes nos sistemas estaduais e municipais de educação, necessários para assegurar sua implementação, não parecem ter avançado de maneira significativa.

A tentativa de compreender as causas do alcance restrito destas Diretrizes Operacionais, no contexto de valorização da diversidade para a elevação com qualidade dos indicadores educacionais, conduz à certa dispersão institucional (O'DONNELL, *op. cit.*), evidente no sentido vertical das relações entre União, estados e municípios, dotados de autonomia e definidores de suas próprias prioridades, exercidas dentro do quadro geral das obrigações com a educação definidas em termos constitucionais e legais. No governo federal, no entanto, observa-se certa dispersão institucional expressa pela relativa independência de atuação de certas instâncias do Ministério da Educação, órgão responsável pela definição e implementação das políticas educacionais em âmbito nacional. Na situação aqui considerada, estas instâncias são o FNDE e a SECADI, com suas próprias orientações e condutas.

O FNDE atua como órgão de execução financeira das políticas para educação básica, com elevado grau de proficiência nas complicadas questões de transferência de recursos tanto em caráter voluntário (por meio de convênios e instrumentos semelhantes), quanto pelas exigências constitucionais e legais realizadas mediante repasse automático, intensificadas a partir de meados da década de 1990. Neste sentido, os principais interlocutores do FNDE são os gestores dos sistemas de ensino em âmbito estadual e municipal, agentes políticos eleitos pelo povo de suas circunscrições, sujeitos aos rigores da legislação no que diz respeito à oferta de educação escolarizada por um lado e, por outro, às correspondentes regras de dispêndio do dinheiro público.

Na tarefa de auxiliar em caráter suplementar as ações de acesso e permanência com qualidade da população à escola, o FNDE busca aprimorar seus programas e ações, de modo a ajustar a distribuição dos recursos às exigências de equidade em um País de enormes dimensões e grandes desigualdades. Ademais, este movimento constante de distribuição de recursos em observância ao princípio da equidade sofre interferência dos mecanismos de controle e transparência, que também tem se aprimorado.

No cumprimento da tarefa de auxiliar estados e municípios na oferta da educação escolarizada, o FNDE empreendeu uma iniciativa que, seguramente, responde pelo maior

conjunto sistematizado de informações sobre transporte de estudantes das áreas rurais brasileiras. Além do grande conjunto de informações sistematizadas nos documentos e relatórios de pesquisa, o envolvimento das equipes do CEFTRU/UnB, que realizou a pesquisa em convênio com o FNDE, resultou no desenvolvimento de estudos de mestrado e doutorado, assim como na publicação de artigos em periódicos especializados, em evidente aprofundamento no estudo de um tema que vinha recebendo muito pouca atenção cuidadosa nos meios especializados.

A pesquisa do Transporte Escolar Rural, no entanto, relaciona-se a outros resultados, de caráter aplicado. O conhecimento adquirido, as articulações com outros órgãos e as evidências das carências em que se opera o transporte de estudantes acabaram por resultar na conformação do Programa Caminho da Escola, lançado conforme se viu, em 2007. Como programa para melhoria da frota, destinava veículos desenvolvidos especificamente para as condições de tráfego nas áreas rurais. As imagens dos ônibus e veículos novos, confortáveis e preparados para vencer as dificuldades das estradas sem pavimentação do meio rural brasileiro, são a própria expressão da facilidade com que contou este programa para se difundir.

No que diz respeito aos números, o Programa Caminho da Escola também é expressivo, conforme se pode ver no quadro abaixo,

Tabela 4.1
Execução física e financeira do Programa Caminho da Escola em número de municípios atendidos e de veículos destinados: 2008 a 2010

Ano	Municípios*	Ônibus	Valor (R\$)
2008	1.134	2.391	339.041.650,00
2009	2.103	3.475	586.117.100,00
2010	2.354	6.225	1.136.554.950,00
Total	3.826	12.091	2.061.713.700,00

*Nos cálculos dos totais foram considerados apenas municípios distintos

Fonte: extraído de <http://www.fnde.gov.br/programas/caminho-da-escola/caminho-da-escola-consultas>, acesso em 09/06/2013

Do total de veículos destinados aos municípios no período 2008-2010, a maioria, 59%, foi adquirida mediante convênio com o FNDE, 22% com recursos próprios e 18% foi financiado com recursos do BNDES.

Pelo lado da SECADI, cabe considerar os recursos institucionais com que conta esta Secretaria para difusão de suas orientações nos sistemas estaduais e municipais. Esta Secretaria, pela sua origem, dialoga principalmente com os movimentos sociais, dos quais advém grande parte do conhecimento que respaldam as demandas por educação diferenciada.

Muitos destes movimentos sociais não se encontram representados em âmbito local, onde contam, com raras exceções, com capacidade de mobilização muito reduzida, e tem preferido a interlocução com o governo federal, nas instâncias formadas para políticas diferenciadas. Ademais, por mais influentes que determinados grupos ou movimentos possam ser em determinadas circunstâncias, é sempre preciso lembrar que as redes de ensino pertencem a estados e municípios, sendo seus dirigentes os responsáveis diretos pela oferta da oferta de educação escolarizada. Em termos de recursos concretos, a SECADI dispõe para operacionalização de suas ações de recursos orçamentários modestos voltados, sobretudo, para ações de formação e de produção de material didático-pedagógico específico.

Essas diferenças ajudam a compreender porque, no mesmo período, o Ministério da Educação amparou e promoveu políticas de vertentes aparentemente distintas e que não se conciliavam no curto prazo, dando grande visibilidade ao reforço do transporte de estudantes, ao tempo em que as Diretrizes Complementares buscavam restringi-lo apenas às situações estritamente necessárias. Isso não equivale dizer que o transporte, mesmo pontual, deva se fazer sem observância às normas de segurança e cuidado com as crianças e jovens, mas que, no momento considerado, a discussão sobre a oferta da educação nas áreas rurais conforme preconizado pelas políticas de diversidade estiveram em claro desequilíbrio frente às ações que promoviam o transporte de estudantes.

O 'fracionamento institucional' presente das instituições estatais, correspondente às cisões existentes na sociedade e registro de acordos concretos realizados caso a caso não são os únicos fatores a responder pelo avanço do transporte de estudantes, mesmo face ao apelo das propostas de educação diferenciada. Nesse sentido, é preciso compreender algumas características das políticas educacionais à luz da perspectiva da dependência da trajetória.

O assinalado caráter de complementariedade da oferta de ensino para residente nas áreas rurais (VASCONCELOS, 1985), expresso na oferta dos primeiros anos da educação formal em escolas isoladas e próximas da moradia dos estudantes (em organização multisseriadas, na maior parte das vezes) e dos anos finais do ensino fundamental e ensino médio nas áreas de maior adensamento, sobretudo nas áreas urbanas foi intensificado por meio da adoção de um padrão de oferta que restringiu o tamanho das redes e intensificou a adoção do transporte de estudantes.

Assim, o padrão de oferta cujo estudo é objetivo deste trabalho, equivale antes ao incremento de um modelo já desenhado, com os devidos ajustes para a ampliação do acesso às etapas mais elevadas, do que à adoção de um novo desenho para cumprir as determinações da Constituição e a LDB para oferta de ensino. Neste sentido, deve-se perguntar por que não foi adotado outro caminho, o da ampliação e melhoria dos estabelecimentos isolados para extensão da oferta de outras etapas.

É possível que o número muito pequeno de alunos de grande parte destas escolas tenha tornado esta alternativa muito onerosa em termos financeiros, tendo em vista o grande dispêndio de recursos de capital que requeriam em um primeiro momento. Ademais, todo investimento de capital implica em consequentes dispêndios de custeio nos momentos seguintes, o que no caso do ensino diz respeito à contratação de profissionais, para as atividades finalísticas e para a própria manutenção da infraestrutura.

Adotado o caminho da nucleação e do transporte, este entra em um movimento de expansão contínua e passa a absorver recursos que, ao final de alguns anos, começam a deixar dúvidas sobre a eficiência desta estratégia. No entanto, o caráter de dependência da

trajetória e de retornos crescentes mostra aqui grande força de atuação, tendo em vista a organização no âmbito local por meio da contratação de serviços que muitas vezes passaram a ser oferecidos justamente em virtude desta forma de oferta do ensino, assim como a articulação com outros entes, faz com que opções que pudessem ser escolhidas no passado sejam completamente inviáveis no momento presente.

A consideração das causas para a conformação do padrão de oferta, dentre as quais aquelas relacionadas à dependência da trajetória, serão tratadas no capítulo que se segue, o último de que se constitui este trabalho.

Conclusão

As ações de transporte escolar e nucleação de escola, embora relacionadas para oferta dos da educação nas áreas rurais possuem especificidades claras e nem sempre estão relacionadas ou se encontram planejadas como partes de uma mesma estratégia. O transporte de estudantes é responsabilidade assumida pelo poder público para assegurar o acesso da população à escola.

A complementariedade entre as redes estaduais e municipais para a oferta do ensino fundamental, dada a ‘especialização’ das primeiras nos anos finais e das segundas nos anos iniciais do ensino fundamental, enseja relações de cooperação e, algumas vezes, de conflito, que o governo federal tem tentado arbitrar por meio de seus programas, em efetivação de sua atribuição de assegurar assistência técnica e financeira aos demais entes federados em matéria de educação básica.

Os programas de alcance nacional que auxiliam na oferta de educação para as populações rurais, direta ou indiretamente, têm atuado em várias frentes, mas é claro o avanço dos programas voltados para prover o transporte escolar se comparados aos programas que podem trazer melhoria para a infraestrutura das escolas da rede pública no meio rural.

Neste sentido, cabe destacar o aprofundamento do transporte escolar rural como tema de estudo e de aplicação em políticas decorrente da pesquisa realizada pelo CEFTRU/UnB em convênio com o FNDE.

No sentido da atuação dos programas e suas diretrizes, fica evidenciada as dificuldades de compatibilizar, no curto prazo, ao menos, as ações orientadas por critérios universalistas de atendimento e aquelas destinadas a atender com especificidade determinados públicos, que normalmente apresentam desvantagens educacionais. Esta interlocução tem se mostrado difícil em virtude da própria origem das demandas, as de caráter universalista mais relacionadas aos dirigentes dos sistemas públicos oficialmente responsáveis pela aplicação dos recursos públicos e as de caráter diferenciado, como 'políticas de diversidade' nas quais se insere a educação do campo, apresentadas, sobretudo por segmentos da sociedade civil, não raro com pouca inserção na política local.

O capítulo que se segue busca apresentar os principais contornos do padrão de oferta de ensino nas áreas rurais baseado na nucleação de escolas e na intensificação do transporte de estudantes.

Capítulo 5 – Características da oferta de educação básica por localização – os dados do Censo Escolar

Introdução

Na consideração de que a oferta de ensino nas áreas rurais se faz em conformidade com um padrão de atendimento educacional, este capítulo tem a específica finalidade de analisar os dados da oferta de educação básica no campo, conforme o atendimento realizado pelas redes públicas de ensino – de estados e municípios. Os dados escolares têm origem no Censo Escolar realizado anualmente pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, os dados sobre escolaridade da população se originam do Censo Demográfico ou da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD, ambos do IBGE. A análise dos dados tem sempre – a menos que a disponibilidade das informações impeça – a divisão por localização do estabelecimento (urbana/rural) como a principal distinção.

Este capítulo se encontra organizado da forma como se segue: i) caracterização da educação escolarizadas nas áreas rurais brasileiras; ii) a evolução das matrículas por etapa da educação básica e taxas de atendimento escolar; iii) a magnitude do padrão de atendimento escolar nas áreas rurais baseado na retração da rede e na intensificação do transporte de estudantes; iv) as condições em que se realiza o transporte de estudantes nas áreas rurais de acordo com os estudos do CEFTRU/UnB e v) as mudanças nas redes de estabelecimentos de ensino.

5.1 – A educação básica nas áreas rurais brasileiras

A concentração da população brasileira nas áreas urbanas, consolidada na passagem da década de 1960 para 1970, é uma característica de todas as regiões, embora com taxas de urbanização diferenciadas, conforme os dados da Tabela 5.1. Cerca de trinta milhões de brasileiros residem nas áreas rurais.

Tabela 5.1
População residente por situação do domicílio – Brasil e Regiões: 2010

	Total	Urbana		Rural	
	N	N	%	N	%
Brasil	190.732.694	160.879.708	84,3	29.852.986	15,7
Norte	15.865.678	11.663.184	73,5	4.202.494	26,5
Nordeste	53.078.137	38.816.895	73,1	14.261.242	26,9
Sudeste	80.353.724	74.661.877	92,9	5.691.847	7,1
Sul	27.384.815	23.257.880	84,9	4.126.935	15,1
Centro-Oeste	14.050.340	12.479.872	88,8	1.570.468	11,2

Fonte: Censo Demográfico/IBGE

Os grupos que residem nas áreas rurais são caracterizados por grande diversidade em termos de cultura, formação étnica, organização social e econômica; e constituem-se de agricultores familiares, assentados de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais, indígenas, quilombolas, dentre outros grupos. As Regiões Norte e Nordeste concentram a maior parte da população rural do País, com cerca de um quarto de suas populações residindo no campo e, juntas, possuem quase dois terços de todos os brasileiros residentes em áreas rurais. São também as regiões mais fragilizadas em termos econômicos. Neste sentido, a clara relação entre taxa de urbanização e desenvolvimento econômico mostra que o Brasil não foi capaz de efetivar um modelo de desenvolvimento que compreendesse o bem-estar das populações rurais.

Há grande diferenciação interna entre as regiões no que se refere à composição das populações rural e urbana, a exceção da Região Sul, cujos estados estão muito próximos da taxa de urbanização de toda a Região. Na Região Norte, muito maior em termos de área física e muito mais diversa em termos do histórico da ocupação de suas sete unidades da federação, o percentual de população rural varia de apenas 10% no Amapá até 31% no Estado do Pará. Na Região Nordeste é menor a diferença interna entre os estados, que varia de 19% da população residindo na área rural (Pernambuco) até 36% (Maranhão). A Bahia é o estado com maior população rural no Brasil, superior a 3,9 milhões de habitantes, os quais representam 27% de toda a população deste Estado.

Na Região Sudeste, a mais urbanizada de todo o País, a variação do percentual da população rural vai de 3% no Rio de Janeiro até 14% em Minas Gerais. Não deixam de ser surpreendentes as taxas de urbanização da Região Centro-Oeste, área de ocupação tardia e fortemente voltada para a produção agrícola. Nesta região, o Estado do Mato Grosso apresenta a menor taxa de urbanização, e ainda assim altíssima (82%), expressão do predomínio da agricultura mecanizada. O Estado de Goiás possui apenas 9% de sua população residindo nas áreas rurais e, no DF, 3% da população reside no meio rural, mas esta situação não surpreende, dada a sua condição de unidade planejada e centro da atividade político-administrativa do País. Na distribuição percentual da população rural entre as UFs, os extremos são ocupados pelo Estado do Maranhão (com os já referidos 36,9%) e o Rio de Janeiro, onde apenas 3,3% da população reside no campo.

A oferta de educação básica no País sofre interferência de desigualdades de várias ordens: regional, de localização do domicílio e o histórico do atendimento das diferentes etapas, bem como das condições sócio econômicas da população na área em que a escola está localizada.

Ainda que se considere que a educação pública nas áreas urbanas não seja adequada em termos da qualidade do ensino fundamental e da qualidade e cobertura das demais etapas, as condições educacionais no campo são ainda mais graves. As antigas dificuldades de atendimento refletem-se, sobretudo em dois indicadores: taxa de analfabetismo e média de anos de estudo.

A evolução recente da taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais encontra-se no quadro abaixo,

Tabela 5.2
Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade por situação do domicílio. Brasil: 1995, 2001, 2005 e 2009

Ano	Rural	Urbana	Total
1995	2,9	6,1	5,5
2001	3,4	6,9	6,4
2005	4,2	7,5	7,0
2009	4,8	8,0	7,5

Fonte: extraído da publicação *As desigualdades na Educação no Brasil*. Relatório de Observação nº 4. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (2011). Brasília, Presidência da República. Dados das PNADs/IBGE referentes aos anos 1995, 2001, 2005 e 2009.

A lenta evolução dos dados acima indica ainda problemas para a escolarização da população brasileira em ambas as localidades. A melhora que se verifica não indica sequer a conclusão do ensino fundamental dos residentes nas áreas rurais, uma vez que a partir de 2006 esta etapa passou compreender nove anos de estudo. A evolução dos anos de estudo da população rural é um pouco mais rápida, a ausência de dados para os anos de 1995 e 2001 pode indicar que as médias de anos de estudo para a população rural era ainda menos, uma vez que apenas em 2004 passam a ser contados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE os estados da Região Norte, exceto Roraima que já era incluído.

Tabela 5.3
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais por localização do domicílio. Brasil e Regiões: 1991, 2000 e 2010

	Rural			Urbana			Total		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Brasil	40,1	29,8	23,1	13,8	10,3	7,2	19,7	13,6	9,5
Norte	38,2	29,9	21,3	15,5	11,2	7,9	24,3	16,3	11,2
Nordeste	56,4	42,7	32,9	25,8	19,5	14,3	37,1	26,2	19,1
Sudeste	28,8	19,3	14,4	9,8	7,0	4,6	11,9	8,1	5,3
Sul	18,2	12,5	9,0	9,7	6,5	4,4	11,9	7,7	5,1
Centro Oeste	30,0	19,9	14,6	13,6	9,4	6,3	16,6	10,8	7,2

Fonte: Elaboração a partir de dados dos Censos Demográficos IBGE 1991, 2000 e 2010

A evolução do atendimento da educação básica por localização do domicílio e as etapas da educação básica, considerados os últimos dois Censos Demográficos, encontra-se na Tabela abaixo,

Tabela 5.4
Taxa bruta de atendimento escolar por etapa da educação básica e localização do domicílio. Brasil 2000 e 2010

	Creche		Pré Escola		Ens. Fund Anos Iniciais		Ens. Fund Anos Finais		Ensino Médio	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2000	8,3	2,7	49,1	25,1	146,4	179,0	131,7	36,5	95,2	4,5
2010	21,6	6,6	84,0	67,3	107,8	107,6	114,0	61,9	95,0	15,5

Fonte: Elaboração a partir do Censo Demográfico/IBGE (população) e *Sinopse Estatística da Educação Básica* – INEP/MEC (matrícula)

Os dados acima indicam significativa evolução no atendimento de todas as etapas, evidenciada pela diminuição das distorções idade-série (representada pela diminuição das taxas que indicavam matrícula superior à população em idade correspondente, mais visível nos anos iniciais do ensino fundamental para as áreas rurais) e pelo avanço da cobertura nas etapas em que a matrícula estava muito abaixo do total da população na idade a que diz respeito. Cabem, no entanto, algumas ponderações em relação aos dados expressos na Tabela 5.4. Em primeiro lugar, os dados de matrícula referem-se apenas ao ensino regular, sem considerar as modalidades da educação especial e de educação de jovens e adultos.

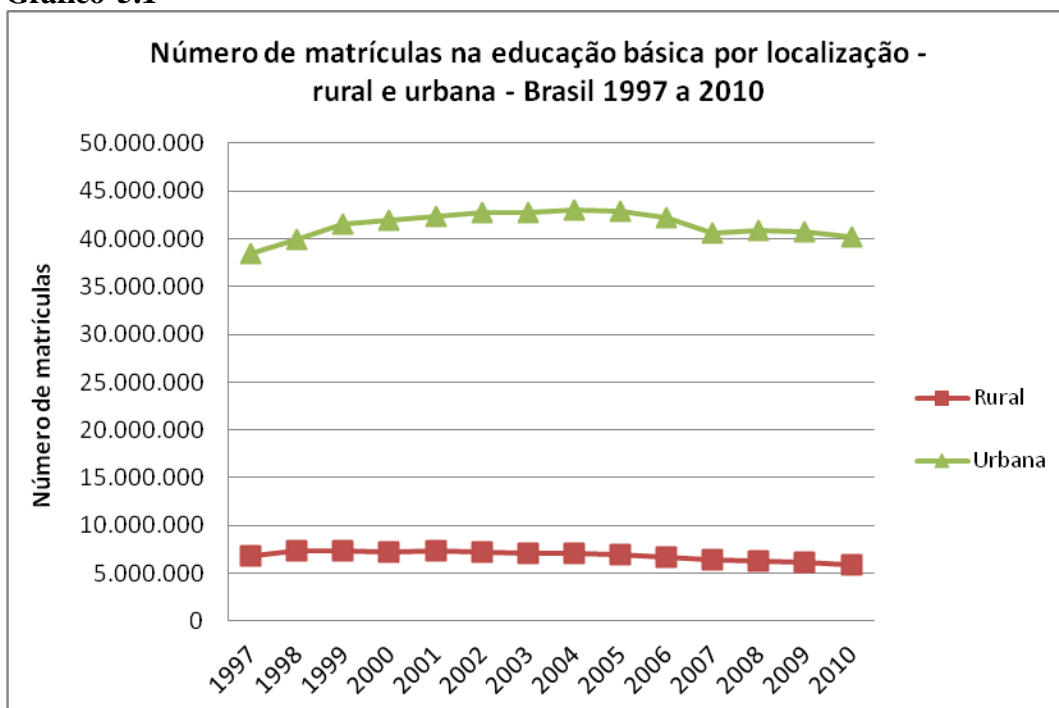
Em 2000, a creche, embora computada como matrícula pelo Censo Escolar, pertencia à esfera de atuação da assistência social, condição em que permanece até 2006, quando passa a constituir o ensino regular como etapa da educação infantil. Nas condições anteriores, grande parte das entidades que prestavam assistência à criança pequena não registravam o atendimento no Censo Escolar, embora esse atendimento fosse equivalente ao que hoje se denomina atendimento escolar creche. A pré-escola se destinava a crianças em idade de 4 a 6 anos e os anos iniciais do ensino fundamental, 7 a 10 anos.

A pré-escola em 2000 atendia crianças até os seis anos de idade que passam, em 2006, a ser matriculadas no ensino fundamental. Outro fator que afeta o registro do atendimento escolar diz respeito ao transporte de estudantes residentes em áreas rurais quando realizado para as cidades. Neste sentido, parte das matrículas em escolas localizadas nas áreas urbanas refere-se a estudantes das áreas rurais. A grande maioria dos estudantes residentes em áreas rurais matriculados em escolas da cidade utilizam o transporte escolar rural para

acesso à escola. Os dados de alunos transportados estão disponíveis no Censo Escolar apenas a partir de 2002.

A matrícula na educação básica por localização do domicílio, entre os anos de 1997 e 2010 aparece no Gráfico abaixo, e se constitui da soma das matrículas nas etapas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, *na modalidade regular*.

Gráfico 5.1



Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica-INEP/MEC*

Vista de maneira agregada, parece não haver diferença significativa na evolução da matrícula das escolas rurais e urbanas para a educação básica, que seguem curso semelhante, mais visível nos dados para as áreas urbanas pela sua magnitude. No entanto, há grandes disparidades na evolução destes dados quando comparadas as etapas que constituem a educação básica, conforme se verá nos gráficos que se seguem. Do conjunto da matrícula compreende-se que o potencial de expansão da educação básica encontra-se limitado ou em declínio em decorrência de fatores de ordem demográfica e de dificuldades na expansão das duas etapas cuja cobertura é ainda restrita: a educação infantil em ambas

as etapas (creche e pré-escola) e o ensino médio, para ambas as localizações, embora com maiores defasagens de atendimento nas áreas rurais.

Em termos práticos, a expansão significativa do ensino médio requer a elevação do número de concluintes do ensino fundamental, ao passo que a expansão da creche, se não impõe qualquer restrição em termos de escolaridade prévia, diz respeito diretamente à questão federativa, pois envolve problemas de ordem financeira para a quase totalidade dos municípios.

Os anos iniciais e finais do ensino fundamental são caracterizados por uma cobertura elevada em todas as regiões, embora ainda possam apresentar demandas específicas em áreas mais remotas ou pouco atendidas por equipamentos públicos, de áreas rurais e também urbanas⁶¹. O número total de alunos matriculados nas etapas da educação básica de acordo com a localização do estabelecimento de ensino aparece na Tabela 5.5, abaixo.

Tabela 5.5
Número de alunos matriculados na Educação Básica por nível, etapa e localização do estabelecimento de ensino. Brasil: 2010

Nível	Etapa	Urbana	Rural	Total
Educação Infantil	Creche	1.934.903	129.750	2.064.653
	Pré Escola	3.960.043	732.002	4.692.045
Ensino Fundamental	Anos Iniciais	13.586.282	3.169.426	16.775.708
	Anos Finais	12.672.575	1.577.058	14.249.633
Ensino Médio	Ensino Médio	8.068.600	289.075	8.357.675
Total		40.222.403	5.897.311	46.119.714

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – INEP/MEC

Em sua organização por etapa, a educação básica constitui-se de 17 anos, obrigatórios para estudantes de 4 a 17 anos (pela nova redação dos incisos I e VII do art. 208 da Constituição

⁶¹ O ensino fundamental é formado por nove anos/séries de estudo e não há formalmente nenhum respaldo que permita dividi-lo em anos iniciais e anos finais. No entanto, o histórico do atendimento sempre diferenciou estas duas etapas por razões relacionadas à organização da oferta, sobretudo no que diz respeito à formação e ao regime de trabalho do professor. Por isso, em todos os quadros e tabelas em que há divisão por etapas e níveis, os anos iniciais e os anos finais do ensino fundamental são analisados em separado, a menos que a indisponibilidade de dados o impeça.

Federal dada pela Emenda Constitucional N° 59/2009), que se destina a cobrir, em correspondência perfeita com as faixas idade, da pré-escola ao final do ensino médio. A oferta de educação básica é bastante desigual em termos do atendimento das suas etapas, conforme os dados organizados na Tabela 5.6,

Tabela 5.6
Taxa de atendimento escolar líquida – ensino fundamental e ensino médio – por localização de residência do aluno. Brasil e Regiões: 2010

	Urbana			Rural		
	Ensino Fundamental Anos Iniciais	Ensino Fundamental Anos Finais	Ensino Médio	Ensino Fundamental Anos Iniciais	Ensino Fundamental Anos Finais	Ensino Médio
Brasil	82,7	65,6	63,9	75,4	58,3	57,4
Norte	77,4	65,4	50,2	66,0	58,2	44,4
Nordeste	77,6	68,5	52,3	71,0	60,1	49,4
Sudeste	85,3	79,5	71,7	79,2	72,3	69,6
Sul	87,4	78,7	74,7	85,6	75,5	76,2
Centro Oeste	83,6	75,0	54,9	83,6	66,4	50,2

Elaboração a partir dos *Microdados do Censo da Educação Básica* – INEP/MEC

As taxas de atendimento escolar líquido indicam o número de estudantes em idade correspondente à etapa considerada. De maneira geral, se comparados aos estudantes que residem nas cidades, há sempre uma proporção maior de estudantes residentes no meio rural em idade superior à indicada para a série, expresso em taxas de atendimento líquido inferiores. No ensino médio da Região Norte estão as maiores defasagens de idade em relação à série cursada, o outro extremo, de maior ajuste, é apresentado pela Região Sul na oferta dos anos iniciais do ensino fundamental. A tabela abaixo apresenta resultados semelhantes aos da Tabela 5.7, vistos sob a perspectiva da defasagem idade-série,

Tabela 5.7
Taxa de distorção idade-série – ensino fundamental e ensino médio – por localização de residência do aluno. Brasil e Regiões: 2010

	Urbana			Rural		
	Ensino Fundamental Anos Iniciais	Ensino Fundamental Anos Finais	Ensino Médio	Ensino Fundamental Anos Iniciais	Ensino Fundamental Anos Finais	Ensino Médio
Brasil	17,2	34,4	34,1	26,5	41,7	37,7
Norte	22,5	34,6	48,5	33,6	41,8	54,7
Nordeste	22,1	31,5	46,0	28,5	39,9	48,3
Sudeste	14,7	20,5	28,0	20,8	27,7	29,9
Sul	12,6	21,3	23,7	14,4	24,5	22,0
Centro Oeste	16,3	25,0	32,4	22,8	33,6	37,8

Elaboração a partir dos *Microdados do Censo da Educação Básica* – INEP/MEC

Muito embora o atendimento de alunos fora da faixa de idade não seja problema específico das etapas de ensino fundamental e médio (nos quais expressa atraso educacional decorrente de retenções por reprovação ou abandono e posterior retomada dos estudos), pois ocorre também na educação infantil em que a promoção escolar não demanda avaliação da aprendizagem, nos ensino fundamental e médio a existência de alunos fora da faixa tem sido a própria expressão da ineficiência escolar, ou seja, da incapacidade da escola em desenvolver nos estudantes as habilidades escolares correspondentes às faixas de idade. As distorções são maiores nas Regiões Norte e Nordeste e nas áreas rurais, ao passo que a Região Sul apresenta pouca diferença nas taxas de distorção por localidade se comparada às demais regiões.

As retenções iniciadas nos primeiros anos do ensino fundamental irão provocar distorções entre a idade do aluno e a série cursada que se acumulam até o ensino médio. Embora devam ser assinalados avanços no sentido da diminuição das retenções, estes se fizeram, em certa medida, com recurso à adoção de programas de progressão automática para as séries/etapas seguintes, adotados desde a década de 1990 por governos estaduais e municipais. Este recurso tem sido muito criticado pelo fato de mais agravar que atenuar os problemas de qualidade do ensino, ao atacar antes as consequências visíveis (as reprovações) do que as causas da ineficiência.

Ainda que distante do atendimento necessário e indicado pela legislação, houve melhora na oferta de educação escolar nas áreas rurais, cujas alterações têm caminhado no sentido da conformação de um *perfil mais diversificado da oferta em relação às etapas*, embora com sérias deficiências de cobertura na primeira etapa – creche, e na última - ensino médio. Em 1997, os anos iniciais do ensino fundamental, então destinados a crianças com idades de 7 a dez anos, representavam mais de três quartos de toda a oferta de ensino (78%) no meio rural brasileiro ⁶². Quatro anos de estudo respondiam por cerca de 80% de toda a matrícula. Pelo Censo Escolar de 2010, verifica-se que os oito/nove anos do ensino fundamental nas áreas rurais correspondem em 2010 a 80% do total das matrículas nestas escolas, embora tenha havido uma melhora significativa, encontram-se ainda bastante distante da distribuição de matrícula em maior proporcionalidade com a duração de cada etapa da educação básica.

5.2 - O padrão de atendimento escolar nas áreas rurais

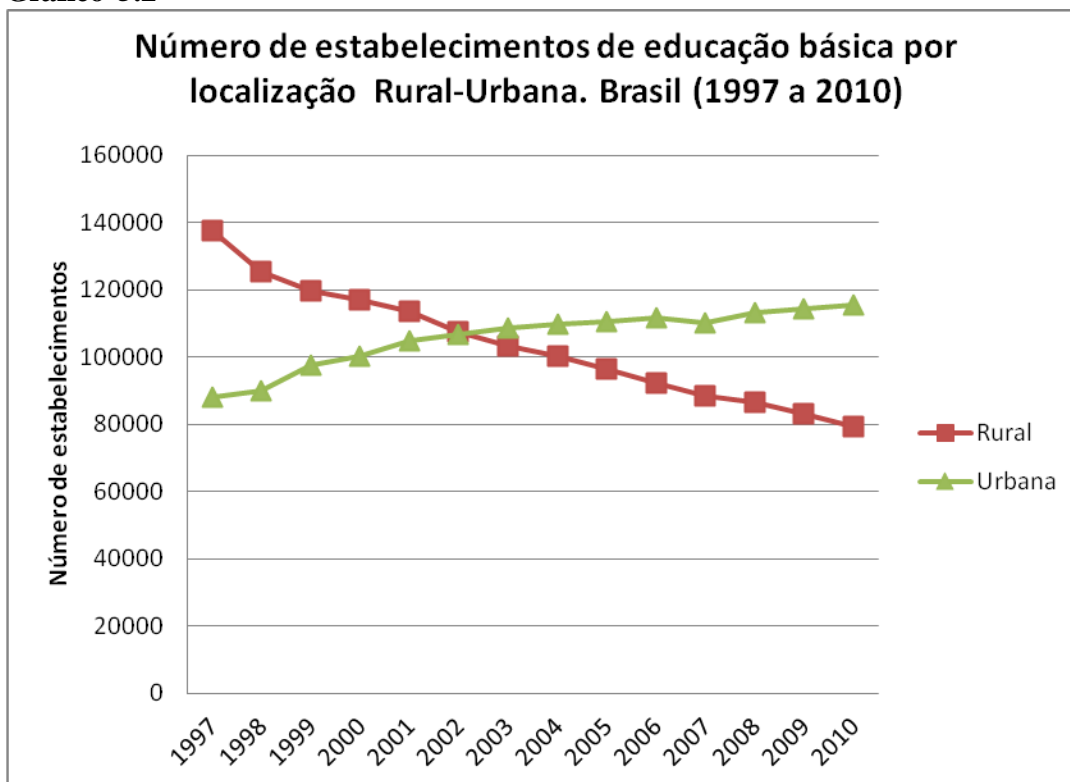
Considerando-se que o atendimento educacional nas áreas rurais se realiza segundo um *padrão conformado pela retração no número de estabelecimentos e intensificação do transporte de estudantes*, quais os indícios de que tal padrão tem havido e qual a sua abrangência? Pode ser verificado em todas as Regiões e com a mesma intensidade?

Neste sentido, cumpre, em primeiro lugar, analisar a evolução do número de estabelecimentos de ensino nas áreas rurais para o País, a partir de 1997. São estas as informações dispostas no Gráfico que se segue⁶³:

⁶² Em 2006, por meio da Lei 11.274, o ensino fundamental passa a ter a duração de nove anos, destinado a crianças dos 6 aos 14 anos de idade.

⁶³ Este estudo utilizará, sempre que possível, o ano de 1997 como o início da série de dados, em virtude de ser o primeiro ano de vigência da LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada em 20/12/1996.

Gráfico 5.2



Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – MEC/INEP

Para todo o País confirma-se uma contínua queda no número de estabelecimentos de educação básica nas áreas rurais a que corresponde uma também contínua elevação no número de estabelecimentos de educação básica nas áreas urbanas, embora com uma tendência menos acentuada⁶⁴. A tabela seguinte demonstra que o movimento de contração da rede se fez a partir de sua maior complexificação em termos de oferta de outras etapas que não os anos iniciais do ensino fundamental, conforme se segue,

⁶⁴ Diferente do que ocorre com os dados de matrícula e de alunos transportados, o número de estabelecimentos não pode ser obtido pela soma das diferentes etapas porque um estabelecimento pode oferecer, e normalmente o faz, mais de uma etapa da educação básica.

Tabela 5.8
Varição no número de estabelecimentos de educação básica por etapa e localização.
Brasil 1997-2010

Etapa	1997		2010		Variação %	
	Úrbana	Rural	Úrbana	Rural	Úrbana	Rural
Creche	7.902	1.356	37.074	8.864	369	554
Pré-escola	48.274	32.687	57.854	48.582	20	49
EF Anos Iniciais	31.942	122.691	62.698	72.077	96	- 41
EF Anos Finais	34.231	9.814	44.027	18.543	29	89
Ensino Médio	12.862	274	24.196	2.301	88	740

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica e Microdados do Censo da Educação Básica* – MEC/INEP

Houve significativa ampliação no número de estabelecimentos que ofertam as etapas que não os anos iniciais do ensino fundamental, sobretudo creche e ensino médio. No entanto, esta expansão ainda representa um número muito modesto para atendimento à população rural, dispersa nos mais de cinco mil municípios brasileiros. Esta situação se explica pelos patamares extremamente baixos do atendimento anterior nestas etapas.

5.2.1 – A organização multisseriada

A retração na rede de estabelecimentos nas áreas rurais ocorrida pela diminuição do número de escolas cuja oferta se concentrava nos anos iniciais do ensino fundamental indica um importante movimento de reorganização das redes com vistas à ampliação da oferta das diferentes etapas da educação básica. Neste sentido, cabe analisar também a evolução das matrículas em turmas multisseriadas, uma forma de organização da aprendizagem escolar muito associada à oferta de ensino nas áreas rurais. A redução na oferta de ensino sob a organização multisseriada pode ser vista na Tabela que se segue,

Tabela 5.9
Total de matrícula em turmas multisseriadas – anos iniciais do ensino fundamental.
Brasil e Regiões: 2002 e 2010

	2002	2010	Var %
Brasil	1.751.201	1.037.284	-40,8
Norte	394.948	277.555	-29,7
Nordeste	1.027.935	571.006	-44,5
Sudeste	190.326	120.461	-36,7
Sul	98.563	45.263	-54,1
Centro-Oeste	39.429	22.999	-41,7

Fonte: *Referências para uma Política Nacional de Educação do Campo* – INEP/MEC (dados de matrícula de 2002) e *Microdados do Censo da Educação Básica* – MEC/INEP (dados de matrícula referentes a 2010)

Tema de grande controvérsia nas políticas educacionais para as populações do campo, as classes multisseriadas são vistas, muitas vezes, como a própria expressão do ensino ministrado nas áreas rurais. Em primeiro lugar, deve ser considerado que o modelo de turma seriada dividida por séries com alunos da mesma faixa de idade sob a regência de um professor, constitui uma forma de organização que se adequa às áreas de alta concentração populacional, em cujas escolas é possível haver várias turmas, em diferentes salas, formadas para o mesmo ciclo ou ano, com alunos de idades semelhantes. Nas cidades, apenas experiências alternativas adotam outra forma de organização que não a divisão por ciclos ou séries. No entanto, há dificuldades de toda sorte para adoção de tal modelo nas áreas de baixa densidade demográfica como são as áreas rurais, tanto no Brasil quanto em outros países.

É preciso considerar de maneira mais cuidadosa a identificação entre ensino em organização multisseriada e a educação nas áreas rurais. A organização multisseriada, concentrada na oferta do antigo curso primário, se caracteriza em grande medida pelo ensino ministrado em pequenas escolas, muitas vezes constituídas por uma única sala e pela quase ausência de equipamentos e materiais de aprendizagem a não ser os mais absolutamente essenciais. Dado o isolamento, estas escolas tendem a se apoiar quase inteiramente no trabalho do professor, não raro um profissional leigo no passado recente, sob cuja responsabilidade incidem ainda outras tarefas como o preparo da merenda e o cuidado da escola, além de ministrarem ensino para um conjunto pequeno de estudantes de idades variadas e diferentes níveis de aprendizagem escolar reunidos na mesma sala de aulas (FAGUNDES e MARTINI, 2003, SILVA *et al.* 2006, INEP, 2004).

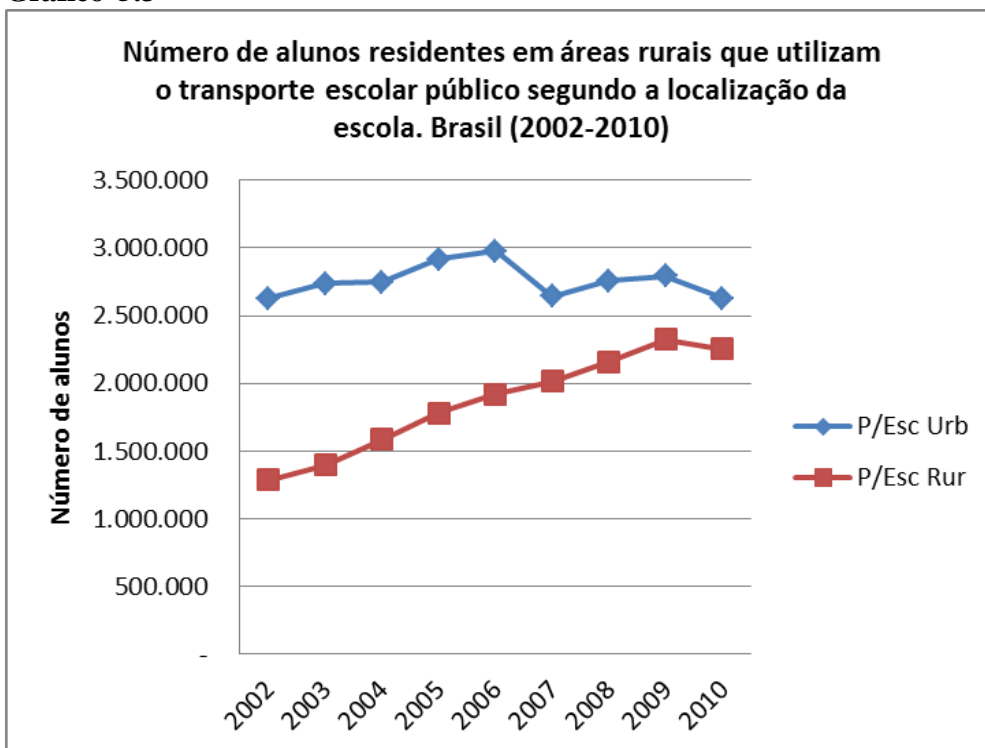
Não se deve admirar, portanto, que a organização multisseriada tenha sido amplamente identificada com a precariedade da oferta de ensino nas áreas rurais, com a correspondente associação, não exatamente correta, de divisão do trabalho e de ensino ministrado por faixas de idade segmentadas com qualidade do ensino, o modelo consagrado de organização da aprendizagem nos centros urbanos. Assim, por esta compreensão, a melhoria da educação nas áreas rurais teria como condição a superação da oferta de ensino expressa sob a forma de organização multisseriada.

Esta orientação encontra-se expressa nas metas 15 e 16 da Lei 10.172/2001, o Plano Nacional de Educação-PNE, criada para vigor por dez anos. Neste documento, aparece em lugar de escolas multisseriadas o termo escolas isoladas unidocentes, a serem transformadas em escolas de mais de um professor e associadas a escolas de, pelo menos, quatro séries completas. Muitos municípios extinguiram suas escolas isoladas como forma de prover às populações do campo uma educação semelhante à que se oferece na cidade. No entanto, a organização do ensino em turmas de alunos da mesma idade/etapa requer, nas áreas de população rarefeita, a intensificação do transporte de estudantes.

5.3 – O transporte de estudantes residentes em áreas rurais

Feitas as considerações sobre matrícula e estabelecimentos, cabe analisar agora, de maneira geral, os dados sobre o transporte de estudantes residentes nas áreas rurais brasileiras, cujos destinos podem ser escolas localizadas nas áreas rurais ou urbanas, conforme se verifica no Gráfico 3.3:

Gráfico 5.3



Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica – INEP/MEC (2002 a 2009)* e *Número de alunos que utilizam o Transporte Escolar Oferecido pelo Poder Público – 2010. MEC/INEP/DEED (2010)*

Embora o ano 2010 tenha apresentado queda no número total de estudantes transportados em relação ao ano anterior, ainda assim são cerca de 4,9 milhões de estudantes residentes nas áreas rurais que se valem do transporte escolar público para chegarem à escola. Ainda uma vez, há diferenças significativas entre as regiões, assim como entre as UFs que as constituem. Ademais, cabe observar a elevação do transporte realizado para escolas localizadas nas áreas rurais, ao longo do período analisado.

Os percentuais de estudantes residentes em áreas rurais que se valem do transporte escolar público para ir até a escola encontram-se na Tabela abaixo,

Tabela 5.10

Percentual de estudantes da Educação Básica residentes em áreas rurais que utilizam o transporte escolar público em relação ao total do atendimento – em escolas rurais e urbanas. Brasil e Regiões: 2010

	Total	P/Escolas Urbanas	P/Escolas Rurais
Brasil	57,3	30,8	26,4
Norte	48,6	10,5	38,1
Nordeste	50,2	28,8	21,4
Sudeste	69,7	44,4	25,3
Sul	83,0	47,3	35,7
Centro-Oeste	69,0	36,1	32,9

Fonte: Elaboração a partir de *Número de alunos que utilizam o Transporte Escolar Oferecido pelo Poder Público* – 2010. MEC/INEP/DEED

Os percentuais acima foram calculados a partir do total de atendimento de estudantes residentes em áreas rurais, quer dizer, o resultado da soma entre alunos residentes nas áreas rurais que utilizam o transporte escolar público para as cidades (e cuja matrícula é computada na área urbana) e os matriculados nas escolas das áreas rurais. Verifica-se que as regiões mais urbanizadas transportam proporcionalmente mais alunos e, a exceção da Região Norte, o transporte se faz majoritariamente para as escolas da cidade.

Em relação ao número de estudantes transportados, consideradas as etapas da educação básica, as informações são as que se encontram organizadas nas Tabelas 5.11 e 5.12,

Tabela 5.11

Total de alunos residentes em áreas rurais que utilizam o transporte escolar público por etapa da Educação Básica. Brasil: 2010

Etapa	Número de alunos
Creche	46.253
Pré-escola	300.395
Ensino Fundamental	3.559.685
Ensino Médio	977.343
Total	4.883.676

Fonte: Elaboração a partir de *Número de alunos que utilizam o Transporte Escolar Oferecido pelo Poder Público* – 2010. MEC/INEP/DEED

Os números acima divididos pela localização da escola em que os alunos estão matriculados formam os percentuais da Tabela abaixo,

Tabela 5.12
Percentual de alunos residentes em áreas rurais transportados por etapa da Educação Básica e localização da escola. Brasil: 2010

Etapa	P/Escolas	P/Escolas	Total
	Rurais	Urbanas	
Creche	50,3	49,7	100,0
Pré-escola	64,4	35,6	100,0
Ensino Fundamental	53,7	46,3	100,0
Ensino Médio	12,8	87,2	100,0

Fonte: Elaboração a partir de *Número de alunos que utilizam o Transporte Escolar Oferecido pelo Poder Público* – 2010. MEC/INEP/DEED

Os dados de transporte para o ano 2010 divulgados pelo INEP, desafortunadamente, não permitem a distinção entre anos iniciais e anos finais do ensino fundamental, mas pode-se considerar, com base nos registros dos anos anteriores, que o percentual de estudantes transportados para escolas urbanas é maior para os anos finais do ensino fundamental. Esse fato decorre da maior cobertura dos anos iniciais nas áreas rurais e, de maneira correlata, da forma de organização em séries e disciplinas ministradas por professores separados que tem sido adotado para oferta dos anos finais, organização que impõe maiores dificuldades de ser ministrada em locais de baixa densidade demográfica.

Ainda em relação à Tabela 5.10 surpreende a elevada proporção de estudantes da creche transportados para escolas da cidade, superior ao que ocorre na pré-escola. Mesmo se se considera que não há correspondência perfeita entre a idade dos estudantes e a etapa da matrícula (até mesmo para a educação infantil), pode-se dizer que, de maneira geral, as crianças da etapa creche são muito pequenas para as jornadas do transporte escolar rural, pelas características do transporte escolar conforme serão consideradas. Neste sentido, assume particular importância a demanda de atendimento escolar próximo ao local de moradia dos estudantes, apresentada por educadores e movimentos sociais, e preconizada pelo próprio Conselho Nacional de Educação-CNE por meio das Diretrizes Complementares⁶⁵.

⁶⁵ Resolução CNE/CEB nº 2/2008 – Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da educação básica do campo.

5.3.1 – A caracterização do transporte de estudantes residentes nas áreas rurais de acordo com o estudo do CEFTRU/UnB

O estudo realizado pelo CEFTRU/UnB (CEFTRU/FNDE, 2007 e 2007a) teve como principal objetivo o levantamento das condições em que se realiza o transporte escolar nas áreas rurais de modo a subsidiar políticas adequadas ao atendimento dos estudantes. Os dados apresentados a seguir referem-se às respostas obtidas nos questionários disponibilizados na *internet* para a totalidade dos municípios brasileiros, respondidos por cerca de 40% dos municípios, de todos os estados, a exceção de Roraima⁶⁶. De acordo com as informações, neste conjunto de municípios 90% do transporte escolar é oferecido em áreas rurais e apenas 10% em área urbana.

No que diz respeito à periodicidade do fornecimento, 83% dos respondentes indica oferecer o transporte escolar durante todo o período letivo. Isso significa que, para quase um quinto destes municípios, há uma parte do período letivo que não está coberta pelo serviço de transporte. Podem ser aventadas pelo menos duas explicações para esta situação. Uma primeira estaria relacionada à execução orçamentária do município ou ao repasse feito pelos outros entes (estado e União) que não seguem necessariamente o calendário escolar. Outra possibilidade diria respeito ao regime das chuvas e cheias, uma vez que os municípios considerados nesta situação pertencem às Regiões Norte e Centro-Oeste (CEFTRU/FNDE, 2007:24). É certo que ambas as situações podem ocorrer de maneira combinada.

Sobre a utilização dos serviços, foi indicado que, para o total dos respondentes, 22% dos veículos não exercem exclusivamente a função de transporte escolar, sendo a frota utilizada para outros fins. Na Região Nordeste, a incidência de utilização da frota de transporte

⁶⁶ Roraima possui 15 (quinze) municípios. A pesquisa do CEFTRU/UnB teve como primeira etapa a disponibilização de questionários na *internet* a serem respondidos pelos gestores municipais do transporte escolar (5.564 municípios) e, em seguida, a definição de 16 (dezesseis) municípios a serem visitados pelas equipes de pesquisadores, quando foram considerados os seguintes aspectos: avaliação do serviço prestado (segurança, condições de limpeza, índice de ocupação dos veículos, acessibilidade e tempo de viagem), características da frota, rota, gestão/acompanhamento, regulamentação e a avaliação dos diferentes segmentos envolvidos sobre o serviço prestado.

escolar para outros fins foi de 28%, a mais elevada e como outras finalidades que não as escolares foram identificados o atendimento à saúde, atividades esportivas, de lazer e religiosas e atendimento face à ausência de transporte regular (CEFTRU/FNDE, 2007a: 38). Estas condições de uso dos veículos indicam a sobre utilização da frota de transporte escolar e ausência de transporte coletivo regular para atendimento à população do meio rural.

A composição da frota é elemento de grande importância para a compreensão das condições em que se realiza o transporte de estudantes nas áreas rurais. Conforme os dados coletados, os estudantes são transportados por uma variedade grande de veículos, dos quais os mais comuns são: ônibus (43%), *kombi* (18%) e *van* (10%). Há, no entanto, enorme variação regional na composição da frota de veículos.

Outra informação importante relacionada à qualidade do serviço diz respeito à idade média da frota utilizada. Para o total dos municípios respondentes, a idade média foi de 16 (dezesseis) anos, relativamente elevada, sobretudo se se considera que as estradas não são pavimentadas no meio rural. Em todas as regiões a idade máxima dos veículos foi superior a 70 (setenta) anos, o que nas condições de trafegabilidade das áreas rurais deve implicar em muitos problemas no tempo requerido para a viagem, em maiores chances de paralisação por defeitos e, até mesmo, em risco à segurança dos alunos.

Relacionado a este aspecto, mas, sobretudo à distribuição espacial da rede de estabelecimentos de ensino, está o tempo requerido para deslocamento dos estudantes até a escola. Foram identificadas, na pesquisa CEFTRU/UnB rotas com até 140 km de extensão. O tempo requerido para cumprimento de um trecho do trajeto (viagem de ida ou de volta) foi, em 57% das situações observadas nos municípios, entre 30 e 90 minutos (CARVALHO, 2011: 21).

Uma característica que implica diretamente na gestão do transporte diz respeito à propriedade da frota de veículos, conforme será discutido no capítulo seguinte. Em 73% dos municípios respondentes os veículos pertenciam a particulares e se encontravam

disponibilizados para a prefeitura por meio de contratos de terceirização. Esta característica traz implicações de grande significado na organização da oferta de ensino, sobretudo nos pequenos municípios onde os recursos são particularmente escassos, pelas possibilidades na alocação de recursos públicos como meio de obter e preservar lealdades políticas. Por outro lado, não é possível, apenas com estas informações, preconizar que a frota deva ser própria, dadas as enormes necessidades de investimento que semelhante orientação implica para as economias municipais, frágeis na grande maioria dos casos, e que devem ser consideradas à luz de outras despesas, tanto educacionais quanto de outra ordem.

A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF nas despesas de estados e municípios tem sido parte corrente do debate sobre contas públicas. Assim, compreender em que medida a elevada incidência de terceirização no transporte escolar rural estaria relacionada às restrições que a LRF impõe às despesas correntes de estados e municípios é questão que demanda estudos específicos sobre os municípios que prestam atendimento escolar a uma significativa população rural. Para uma vertente mais crítica dos efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF sobre a oferta de serviços públicos, a terceirização nos serviços prestados pelos estados e municípios expressaria a precarização tanto das relações de trabalho quanto da qualidade dos serviços e se relaciona à restrição na folha de pagamento e consequente indução aos gestores públicos de contratação de serviços realizados por empresas terceirizadas, não computadas na folha de pagamento e sem comprometimento futuro de despesa com inativos.

Essa compreensão se ajusta, em parte, aos estudos sobre impactos da LRF sobre o comportamento dos entes subnacionais nos quais se observa uma redução nos componentes menos rígidos da despesa, como investimentos e *overhead* (recursos dispendidos regularmente em alugueis, seguro, eletricidade e outras despesas necessárias para manter uma atividade ou empreendimento) em favor dos gastos sociais, pelo lado das despesas por função econômica, dadas as vinculações das receitas provenientes do Fundeb e do SUS. Em relação à categoria de despesa, por sua vez, as despesas com pessoal tenderiam antes a aumentar que a sofrer retração, em virtude da legislação trabalhista e da estabilidade do emprego no setor público (MENEZES, 2005: 30; GADELHA, 2012: 6).

No entanto, pelo lado da precarização dos serviços, não se pode considerar a alta incidência de contratos de terceirização como uma solução inferior ao trabalho de servidores do quadro de pessoal, tendo em vista tratar-se de uma atividade meio, sem interferência direta nas questões de ordem finalística que são realizadas *na escola*. No que diz respeito à organização do transporte no município e à necessidade de economia, as entrevistas realizadas nos dois municípios de Goiás indicam que há outras questões a serem consideradas. Os relatos detalhados sobre o atendimento escolar nas áreas rurais destes municípios, conforme o registro das entrevistas, encontram-se no Anexo I.

Em nenhum destes municípios a terceirização responde a restrições da LRF, pelo menos no que diz respeito à folha de pagamento. Em Orizona, município de 14,3 mil habitantes, dos quais 44% reside no meio rural, o transporte era, inicialmente (em 1997, quando as pequenas escolas rurais começaram a ser fechadas), realizado pela Prefeitura. A responsabilidade pelo abastecimento dos veículos ficava a cargo do Secretário, que os abastecia às cinco horas da manhã; quando retornavam, à noite, sempre vinham com defeito. À medida que o transporte foi sendo aumentado, com o fechamento de mais e mais escolas, decidiram pelo serviço terceirizado.

De acordo com o cálculo do Secretário de Educação de Orizona, quando o motorista da prefeitura se aposenta, é preciso contratar outro para realizar o serviço, embora o aposentado continue na folha de pagamento da prefeitura. Mas essa não foi a principal motivação para a terceirização do transporte de estudantes. Em Orizona, a terceirização foi determinada pela experiência de seis meses em que tiveram o transporte realizado por motoristas do quadro de servidores, período em que foi constatado um grande número de práticas inadequadas decorrentes do não comprometimento com a realização do serviço.

Pelo relato do Secretário Municipal de Educação Paulo Acácio de Souza, na execução do transporte não há uma única vantagem do trabalho prestado pelo servidor do quadro da Prefeitura sobre o trabalho terceirizado: se o veículo estraga, o que ocorre com certa frequência devido às condições das estradas, não é possível contar com a cooperação do motorista da Prefeitura sequer para realizar um pequeno reparo ('não apertam um

parafuso'); o próprio fato de não trabalharem quando o veículo está estragado representa um incentivo para a prática da sabotagem.

Ademais, o número de faltas por parte dos motoristas era excessivo, sem que estes tivessem a preocupação de indicar durante sua ausência algum substituto que pudesse realizar o transporte dos estudantes. Com o transporte terceirizado esse problema simplesmente não existe, porque a remuneração se faz com base no serviço que efetivamente prestam e, no caso em que precisam faltar, os próprios terceirizados se ocupam de conseguir um substituto para que o serviço não sofra interrupção. A terceirização permite que o Município se desobrigue em relação à despesa com reparos mecânicos, ao horário de atividades dos motoristas, abastecimento, e tudo o mais.

Em Cabeceiras de Goiás, município de 7.354 habitantes localizado a 127 km de Brasília e que conta com 25% da população no meio rural, o transporte dos estudantes é em parte terceirizado e em parte realizado por motoristas da Prefeitura, servidores concursados. Os veículos da prefeitura, que são de pequeno e médio porte, realizam o transporte dos estudantes dentro da cidade, em particular, das crianças menores e dos estudantes com necessidades especiais. Os ônibus grandes são terceirizados, assim como o trabalho de seus condutores. Diferente do Secretário do Orizona, o Secretário de Educação de Cabeceiras, Sr. Gabriel Félix da Silva, não vê qualquer inconveniente no trabalho de servidores da Prefeitura na condução do transporte escolar rural. Os motoristas são comprometidos com o trabalho e, se em alguma circunstância, como por problemas de saúde, por exemplo, precisam se ausentar, eles próprios providenciam o substituto para não causar prejuízo à rotina escolar dos estudantes.

No Município de Cabeceiras, a terceirização do transporte se explica pela insuficiência da frota e à impossibilidade financeira em constituir frota própria, antes que por limite na folha de pagamento com servidor. A Prefeitura tem realizado concurso para professor e cargos administrativos e não enfrenta problemas com a folha de pagamento face as exigências da LRF. Solicitaram o atendimento pelo Programa Caminho da Escola, no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR, para serem atendidos por meio de convênio firmado com o

FNDE. Esta modalidade, na qual as prefeituras realizam uma pequena contrapartida e que já foram contemplados com um micro-ônibus, está mais em conformidade com as condições financeiras do Município e que não pode assumir um empréstimo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES para aquisição de veículos, outra forma de atuação do Programa⁶⁷.

Nesse sentido, a terceirização se relacionaria com a LRF não no que se refere ao teto de 60% para despesa de pessoal, mas, indiretamente, pela compressão de outras despesas, como a de investimentos e de *overhead*, face a outras despesas que estão asseguradas por vinculação, conforme os estudos citados acima.

Embora restrito a apenas dois municípios, no vastíssimo conjunto de municípios brasileiros, estas duas experiências mostram que as imposições da LRF atuam de maneira diferenciada na organização dos serviços públicos no âmbito local, não sendo possível limitar sua incidência com relação ao regime de contratação apenas sobre a folha de pagamento e o comprometimento com inativos, relacionando-se de maneira variada a outros itens de despesa. No âmbito local, estabelecem-se relações específicas entre as despesas por categoria (pessoal, outras despesas correntes e investimentos) e por função econômica, nas quais ficam resguardadas as que possuem vinculação legal ou constitucional. É a partir da avaliação destas relações, assim como de experiências locais, que os dirigentes municipais tomam suas decisões para organizar a oferta de serviços públicos.

No que diz respeito à origem dos recursos utilizados na oferta do serviço de transporte escolar observa-se que os recursos do PNATE, transferidos pelo FNDE, o ente responsável pela contratação da pesquisa do CEFTRU/UnB, representam apenas 10% do gasto realizado com este serviço nos municípios considerados. A maior parcela dos recursos provém do próprio município (58% do total dos gastos), seguida pelos repasses feitos pelos governos estaduais (16%) e recursos provenientes de outras fontes (16%), numa ordem que as variações regionais não chegam a alterar.

⁶⁷ Entrevista realizada em 11/06/2013 na Secretaria Municipal de Educação de Cabeceiras-GO

Mas, quais seriam estas outras fontes? Os recursos que compõem as 'outras fontes' provém da quota municipal do Salário-Educação e dos repasses efetuados pelo FUNDEB, o que deve referir-se aos 40% de livre gasto do Fundo, uma vez que 60% dos recursos deve ser obrigatoriamente aplicado na remuneração dos profissionais do ensino. Quanto à forma de remuneração dos serviços, as principais são: por quilômetro rodado (35%), por quilômetro rodado transportando aluno (29%) e o pagamento de valor fixo mensal (23%). A remuneração por aluno transportado era, à época, pouco frequente, sendo verificada em apenas 6% do pagamento aos contratados para realizar este serviço.

5.4 – As mudanças nas redes de estabelecimentos de ensino

As mudanças nas redes de estabelecimentos de ensino das áreas rurais não se fizeram apenas no sentido da enorme retração indicada pelo movimento de nucleação . A análise de algumas das características apresentadas pelas escolas mostra melhoria nas condições dos estabelecimentos, no que diz respeito a local de funcionamento, forma de ocupação, dependências e recursos da estrutura física, considerados aqui apenas os aspectos necessários para assegurar as condições mínimas de funcionamento das escolas.

Considerada a necessidade de um local específico de funcionamento da escola, com garantia de continuidade, como condição mínima para a regularidade das atividades educacionais, verifica-se que em 1997, um número significativo de estabelecimentos de ensino funcionava em outros tipos de imóveis, em prejuízo dos estudantes e professores⁶⁸. Das áreas rurais da Região Norte, cabe ainda assinalar a altíssima incidência de estruturas que não prédios escolares para as finalidades do ensino. As Regiões Sudeste e Sul, por sua vez, não apresentam diferenças marcadas por localização rural/urbana em relação a este aspecto.

⁶⁸ Os outros locais de funcionamento registrados no Censo Escolar de 1997 são: templo/igreja, sala dos professores, casa do professor, galpão/ rancho/barracão, outro. Há algumas variações nestas categorias nos anos seguintes.

Pelos dados de 2010 verificam-se muito poucas mudanças em relação ao local de funcionamento da escola nas áreas urbanas, ao tempo em que se eleva de maneira significativa para as escolas das áreas rurais aquelas que funcionam em prédio escolar.

Tabela 5.13
Percentual de escolas que funcionam em prédio escolar por localização rural/urbana
Brasil e Regiões: 1997 e 2010

	1997		2010	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Brasil	90,9	75,5	91,9	84,7
Norte	88,7	63,4	91,1	77,6
Nordeste	88,4	69,6	89,9	84,2
Sudeste	92,2	90,9	93,0	92,5
Sul	93,1	96,8	92,3	95,9
Centro-Oeste	93,5	79,0	93,6	87,0

Fonte: Elaboração a partir dos *Microdados do Censo da Educação Básica* – INEP/MEC

É preciso lembrar que estes dados referem-se a dois conjuntos distintos de estabelecimentos, menor para as áreas rurais e maior para as áreas urbanas nos dois momentos, tendo em vista a redução no primeiro e expansão no segundo que se operaram no período.

Assim, pode-se dizer que as redes de estabelecimentos de ensino nas cidades expandiram-se em condições semelhantes ao que havia previamente, e que a situação prévia já se apresentava consolidada em relação a condições mínimas de funcionamento das escolas. A retração na rede de estabelecimentos de ensino das áreas rurais, por sua vez, se fez em grande medida pelo fechamento das escolas que apresentavam condições inadequadas para as atividades de ensino.

A forma de ocupação do imóvel é outra característica importante da rede de estabelecimentos. Aqui se considera a propriedade imóvel pelo ente público responsável pela oferta do ensino como sendo a situação mais desejável do ponto de vista da maior estabilidade da escola. Ademais, se compreende que o imóvel próprio, diferente do alugado ou cedido, terá mais chances de haver sido construído com a finalidade específica de abrigar as atividades necessárias à organização escolar e, portanto, mais adequado.

Predomina a propriedade dos imóveis para os estabelecimentos de ensino nas duas localidades. Nas redes de ensino da Região Norte constatam-se o menor índice de propriedade dos imóveis e a mais elevada incidência de imóveis cedidos. No entanto, os imóveis cedidos são, em 1997, surpreendentemente elevados para todas as regiões em ambas as localidades, sendo mesmo superior ao número de imóveis alugados nas cidades, onde a locação de imóveis representa uma parte importante das atividades do mercado imobiliário.

Tabela 5.14
Percentual de escolas que ocupam prédio escolar pertencente à rede de ensino (imóvel próprio) por localização rural/urbana. Brasil e Regiões: 1997 e 2006

	1997		2006*	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Brasil	71,3	68,9	74,4	84,1
Norte	76,3	63,6	79,2	82,5
Nordeste	70,2	66,8	76,6	84,0
Sudeste	68,2	75,2	68,8	82,0
Sul	75,1	77,7	79,3	90,6
Centro-Oeste	80,0	67,4	83,5	87,0

Fonte: Elaboração a partir dos *Microdados do Censo da Educação Básica* – INEP/MEC

*A partir de 2007 não há mais esta informação no Censo Escolar. Foram utilizados, portanto, os dados do último Censo em que estes dados estiveram disponíveis.

Os dados sobre forma de ocupação deixam de ser coletados pelo Censo Escolar a partir de 2007. Os dados de 2006 mostram mudança importante para os estabelecimentos de ensino das áreas rurais, com uma taxa de ocupação de imóveis próprios superior à da cidade, embora também estes apresentem pequena elevação, conforme a Tabela 5.12. Os imóveis ocupados na condição de cedidos permanecem de grande importância para as redes de estabelecimentos, em todas as regiões e para as duas localidades.

Na consideração das dependências de que necessita uma escola para as atividades mais essenciais, foram relacionados apenas os indispensáveis às atividades-meio básicas (preparo da alimentação e organização e arquivo dos registros escolares) e a biblioteca. Estas informações se encontram organizadas em tabelas no Anexo II deste trabalho, Tabelas 1 a 21.

Em relação às dependências, a situação mais favorável das escolas das redes urbana é confirmada por sua condição de escolas maiores, com maior divisão de trabalho e melhores condições, físicas ao menos, para o desenvolvimento das atividades escolares. A cozinha é a dependência mais presente nas escolas, tanto nas cidades quanto nas áreas rurais, o que demonstra o quanto a alimentação dos estudantes está consolidada como parte da jornada escolar.

Para os dados de 2010 há significativas melhora nas escolas das redes localizadas no campo, muito visível no aumento das dependências da diretoria e da biblioteca. Desafortunadamente, a disponibilidade de bibliotecas é ainda baixa tanto nas cidades quanto nas áreas rurais, em grande prejuízo para a experiência escolar destes estudantes. Nas áreas rurais, apenas 11% das escolas indicam possuir biblioteca, o que decorre da situação das Regiões Norte e Nordeste, que concentram 78% de todas as escolas rurais do País. Cabe observar que mesmo nas cidades é muito baixa a existência de bibliotecas nas escolas, o que dificulta muito o desenvolvimento do hábito de leitura nos estudantes.

A disponibilidade de sanitários, por sua vez, relaciona-se a condições de higiene das escolas para atendimento a estudantes e profissionais e considera-se aqui a existência de sanitário dentro do prédio escolar como sendo a situação adequada. Neste sentido, o mesmo estabelecimento pode ter as duas situações, uma vez que a soma das colunas (sanitário dentro/fora) para as áreas urbanas ultrapassa a totalidade (100%). A situação da Região Norte é a mais desfavorável, sendo que em 1997 menos de 10% dos estabelecimentos das áreas rurais contavam com sanitários dentro do prédio escolar. Passados mais de dez anos, embora com melhora expressiva, esta condição não chega a um terço das escolas. Essa circunstância é particularmente grave, tendo em vista o intenso regime das chuvas na Região Norte. As escolas urbanas, que já contavam com elevados percentuais de sanitários dentro do prédio do estabelecimento, também melhoram muito neste aspecto.

Outro recurso importante e que interfere diretamente nas condições de saúde da população é a disponibilidade de água filtrada nos estabelecimentos de ensino. Houve, no período, uma grande melhora nas escolas de todo o País no tempo aqui considerado, com 86% das

escolas das áreas rurais e 92% das escolas das áreas urbanas com água filtrada. Por fim, o último aspecto em relação à infraestrutura física das escolas diz respeito à oferta de água, energia e esgoto por rede pública, por localização. Como era de se esperar, a oferta de energia elétrica é a mais recorrente das três formas de serviços públicos e o esgoto de rede pública, a mais rara, pelas próprias características destes serviços. Apenas 4,4% das escolas das áreas rurais contam com serviços de rede pública de esgoto em 2010.

A energia elétrica é de relativamente baixo custo de implantação e manutenção, provida por concessionárias de serviços públicos que recebem pelo serviço de acordo com o fornecimento. Ademais, o custo e as dificuldades técnicas tornam proporcionalmente mais ineficientes as soluções autônomas de geração de energia para consumo nas comunidades rurais.

Assim, verifica-se que em 2010 se eleva de maneira significativa a disponibilidade de energia elétrica de rede pública nas escolas das áreas rurais em relação ao dado do período anterior e atinge um atendimento de 77% dos estabelecimentos na área rural e a totalidade das escolas na área urbana. Os dados da Região Norte mantêm-se muito baixos em relação às outras regiões, mesmo após expressiva melhora.

A disponibilidade de água de rede pública indica a oferta de água tratada, diferente da água adquirida por cisternas ou outros meios particulares, além de assegurar, normalmente, oferta mais regular, sendo por isso considerada a situação mais adequada para consumo pelos estudantes e profissionais da escola. Nas Regiões Norte e Centro-Oeste esta forma de abastecimento de água para os estabelecimentos é praticamente inexpressiva nas áreas rurais em 1997 e não chega a ser a mais significativa em 2010 para nenhuma das regiões. Neste sentido, a diferença em relação às áreas urbanas é muito grande.

A oferta de redes de esgoto pelo poder público, por sua vez, segue caminho distinto do serviço de água, a não ser nas áreas urbanas da Região Sudeste. Os serviços de esgoto são na maior parte das vezes realizados por companhias municipais e tendem a ser deficitários em áreas menos adensadas e/ou nas quais reside a população de menor renda. Esta situação

explica-se pelos elevados os custos de implantação e manutenção da rede, assim como do tratamento dos dejetos. Na Região Norte, esta forma de oferta não atinge sequer um quinto das escolas urbanas em 2010.

A Tabela 5.15 indica que todas as regiões perderam população em idade escolar nas áreas rurais, decorrência tanto de migração quanto de redução nas taxas de natalidade em anos anteriores. No entanto, conforme se verá, as mudanças na oferta de ensino não correspondem exatamente às variações demográficas. *A retração na oferta de ensino nas áreas rurais está relacionada a uma combinação entre fatores demográficos e o histórico de atendimento*, sendo a diminuição na rede de estabelecimentos de ensino, e mesmo no número de estudantes que utilizam o transporte escolar, verificada nas áreas onde a oferta de ensino para as populações rurais é mais antiga, sobretudo nas Regiões Sudeste e Sul.

Ademais, as áreas urbanas das Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste também perderam população em idade escolar sem que tenham deixado de expandir o número de escolas em suas cidades, o que ocorreu em todos os estados do País, embora apenas as Regiões Norte e Nordeste tenham experimentado elevação da população em idade escolar nas áreas urbanas.

Tabela 5.15
Variação percentual na população em idade escolar (até 17 anos) por localização.
Brasil e Regiões. 2000 e 2010

	2000		2010		Variação %	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Brasil	47.616.148	13.352.473	45.884.544	10.404.886	-3,6	-22,1
Norte	3.812.780	1.918.766	4.168.995	1.797.680	9,3	-6,3
Nordeste	12.517.825	6.614.869	12.031.649	5.236.357	-3,9	-20,8
Sudeste	20.198.255	2.573.019	19.753.102	1.704.250	-2,3	-33,8
Sul	6.715.119	1.657.479	6.250.750	1.156.334	-6,9	-30,2
Centro-Oeste	3.622.907	588.332	3.698.048	510.265	2,1	-13,3

Fonte: Elaboração a partir de dados do Censo Demográfico/IBGE

Cabe por fim, apresentar os dados que resumem as mudanças nas redes de estabelecimentos de ensino por localização e a variação percentual no número de estudantes residentes em

áreas rurais que foram atendidos pelo transporte escolar público para chegar à escola, conforme a Tabela 3.16, abaixo.

Tabela 5.16
Varição percentual no número de estabelecimentos de ensino localizados nas áreas rurais (1997-2010) e no número de alunos residentes em áreas rurais que utilizam o transporte escolar público (2002-2010). Educação básica - Brasil e Regiões

	Estabelecimentos de ensino	Alunos transportados
Brasil	-42,3	24,7
Norte	-26,0	169,0
Nordeste	-36,9	56,6
Sudeste	-51,3	-18,3
Sul	-66,7	-18,4
Centro Oeste	-66,9	-1,4

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* –INEP/MEC e do de *Número de alunos que utilizam o Transporte Escolar Oferecido pelo Poder Público* – 2010. MEC/INEP/DEED

Conclusão

Os dados apresentados demonstram as consequências do legado da conjuntura crítica considerada na Introdução deste trabalho. Nos poucos anos do período considerado, 1997 a 2010, há significativa alteração nos contornos da oferta, das quais cabem ser assinaladas: a alteração do perfil de oferta de ensino nas áreas rurais, com expansão da matrícula para as etapas dos anos finais do ensino fundamental e educação infantil e ensino médio (embora ainda modestas nestas duas últimas), em contraposição à oferta excessivamente concentrada nos anos iniciais do ensino fundamental, a característica mais presente nas décadas anteriores, a melhoria das condições de infraestrutura física das escolas no que diz respeito ao local de funcionamento, à forma de ocupação do imóvel e à ampliação de dependências para atividades de apoio ao ensino e diminuição das diferenças regionais em aproximação das médias do País, assim como das distâncias entre a oferta de ensino por localização.

Estas mudanças indicam um movimento no sentido da superação das condições mais precárias da oferta e se expressam na melhoria de indicadores como taxas de analfabetismo

e média de anos de estudo da população rural, embora ainda bastante distante do que determina a legislação sobre escolaridade obrigatória. É certo que a ampliação do acesso a recursos permitida pela política de fundos, articulada ao movimento de descentralização, significou melhores condições financeiras para os municípios, principais provedores da educação nas áreas rurais, se relaciona a este movimento de maneira clara, conforme se verá no capítulo que se segue, o último deste trabalho.

CAPÍTULO 6 – O padrão de atendimento escolar nas áreas rurais, o legado da conjuntura crítica

Os dados apresentados no capítulo anterior indicam que a conformação de um padrão de atendimento escolar nas áreas rurais constituído pela redução do número de estabelecimentos de ensino e pelo transporte de estudantes é conhecido, quando não adotado, em praticamente todo o País. Compreendidos o alcance e as características desta oferta da educação básica por localização, conforme a atuação dos sistemas de ensino na atualidade, cabe considerar a dinâmica recente de sua consolidação, propósito deste capítulo.

Esta consideração, conforme discutido no início deste trabalho, se faz a partir de referencial de análise que enfatiza a importância da dimensão temporal especificamente no que diz respeito aos mecanismos de continuidade e reforço, de acordo com as noções de retornos crescentes e *feedback* positivo das políticas, tendo em vista os efeitos de aprendizagem, de coordenação e expectativas adaptativas por parte dos agentes envolvidos, conforme Pierson (1993: 607).

A atuação destes mecanismos se faz de maneira diferenciada nos dois aspectos que conformam o padrão de oferta das áreas rurais – nucleação de escolas e transporte de estudantes. No reordenamento das redes de estabelecimentos de ensino, o aspecto da infraestrutura é o primeiro a ser considerado, por ser a expressão materializada e localizada da organização educacional.

Para os gestores dos sistemas de ensino, o reordenamento da rede escolar diz respeito, sobretudo, aos condicionantes dos recursos humanos, suas relações de trabalho e suas exigências de formação, quando se trata de estender a oferta todos os anos da educação obrigatória⁶⁹. Para a realização do transporte diário de estudantes, no entanto, há a

⁶⁹ O estudo de Carpintero e Bacic (2001: 18) constatou, em cinco regiões metropolitanas, que o componente mais importante na composição do custo por aluno diz respeito à remuneração dos trabalhadores (salários e encargos sociais). Para a média das localidades pesquisadas, este custo representou 85% do custo por aluno, distribuído entre pessoal com atividade em sala de aula – docentes (60%) e pessoal sem atividade em sala de

necessidade da organização de estruturas específicas, distintas das que constituem a parte finalística destinada às atividades de educação.

Este capítulo vale-se de dados da movimentação de recursos de estados e municípios conforme propiciada pelos fundos de manutenção e desenvolvimento do ensino para melhoria da oferta do ensino nas áreas rurais por meio da adoção ou intensificação do padrão de oferta de ensino já referido. Pode-se compreender que o principal motivador para a adoção destas estratégias foram os ordenamentos legais e constitucionais que obrigam os dirigentes dos sistemas públicos à oferta de, pelo menos, os anos do ensino fundamental como etapa de escolarização compulsória. Os recursos dos fundos, por sua vez, possuem subvinculação que destina 60% para pagamento de pessoal, o que tende a restringir a adoção de estratégias mais caras no curto prazo, como a melhoria da infraestrutura física das escolas do meio rural.

Este capítulo se encontra organizado conforme se segue: i) caracterização da estrutura e da dinâmica dos fundos de manutenção e desenvolvimento do ensino; ii) atuação dos fundos e as possibilidades de adoção ou intensificação do padrão de ensino nas áreas rurais caracterizado pela retração da rede e intensificação do transporte; iii) a consolidação do padrão de oferta conforme expresso pelas noções de retornos crescentes e *feedback* positivo e v) atuação das políticas no sentido da homogeneização.

6.1 - Fundos de manutenção do ensino e o padrão de oferta de educação básica nas áreas rurais brasileiras

Compreende-se que as alterações no financiamento da educação básica por meio da criação de fundos para manutenção e desenvolvimento do ensino (Fundef e Fundeb), e a consequente elevação na disponibilidade de recursos para municípios mais pobres,

aula - direção, apoio, manutenção, profissionais afastados etc. (25%). Gouveia *et al.* (2006: 259) chegam a resultados semelhantes em estudo de uma amostra de escolas mantidas pelas redes federal, estadual e municipal das cinco grandes regiões.

permitiram a redução das diferenças regionais e a aproximação ao formato de atendimento escolar praticado e consolidado nas Regiões Sul e Sudeste.

O Fundef, criado em 1996, e o Fundeb, que o sucedeu em 2007, foram formados pela subvinculação (60% para o Fundef e 80% para o Fundeb) dos percentuais da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, de estados e municípios para manutenção e desenvolvimento do ensino. Para alocação dos recursos foram constituídos fundos no âmbito de cada estado, com a possibilidade de complementação pela União nas situações em que os recursos reunidos em um determinado estado divididos pelo número de estudantes matriculados são inferiores ao custo aluno definido nacionalmente. Do total de recursos aportados ao fundo, uma parcela (nunca inferior a 60%) destina-se à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício.

Em ambos os fundos os aportes se originam de estados e municípios, com a redistribuição de recursos internamente no Estado para as redes estadual e municipal a partir do contingente de alunos, tendo a atuação da União caráter excepcional. A definição do custo aluno/ano, que determina o alcance da complementação da União, foi o principal ponto de dissenso na vigência do Fundef e nas negociações para criação do Fundeb, por estar referenciado antes nas possibilidades ou na disposição do governo federal em transferir recursos para os fundos do que em considerações das necessidades financeiras para um ensino de qualidade.

As informações sobre a contribuição da União aos fundos – Fundef e Fundeb – se encontram organizadas no Quadro abaixo, em relação ao percentual e aos estados beneficiados. Os aportes realizados na vigência do Fundeb (a partir de 2007) representem uma elevação significativa da participação da União, embora em 2010 não tenha sido atingido os 10% de contribuição em relação ao valor do Fundeb que caberia à União realizar⁷⁰.

⁷⁰ Pela escala estabelecida de implantação financeira do Fundeb caberia à União complementar o Fundeb com valores fixos nos anos 2007 (R\$ 2 bilhões), 2008 (R\$ 3 bilhões) e 2009 (R\$ 4,5 bilhões). De 2010 até 2020, último ano de vigência do Fundeb, foi estipulada a contribuição da União em 10% do valor do Fundo.

Quadro 6.1
Contribuição percentual da União aos fundos (Fundef e Fundeb) e Unidades da Federação beneficiadas: 1998-2010

Ano	Contribuição da União ao Fundo (%)	UF's beneficiadas com complementação da União
1998	3,29	AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
1999	4,40	AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2000	2,86	AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2001	2,27	AL, BA, CE, MA, PA, PI
2002	1,84	BA, MA, PA, PI
2003	1,33	BA, MA, PA, PI
2004	1,70	AL, BA, CE, MA, PA, PI
2005	1,21	AL, MA, PA, PB, PI
2006	0,87	MA, PA
2007	4,29	AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2008	4,98	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2009	7,02	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2010	6,40	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI

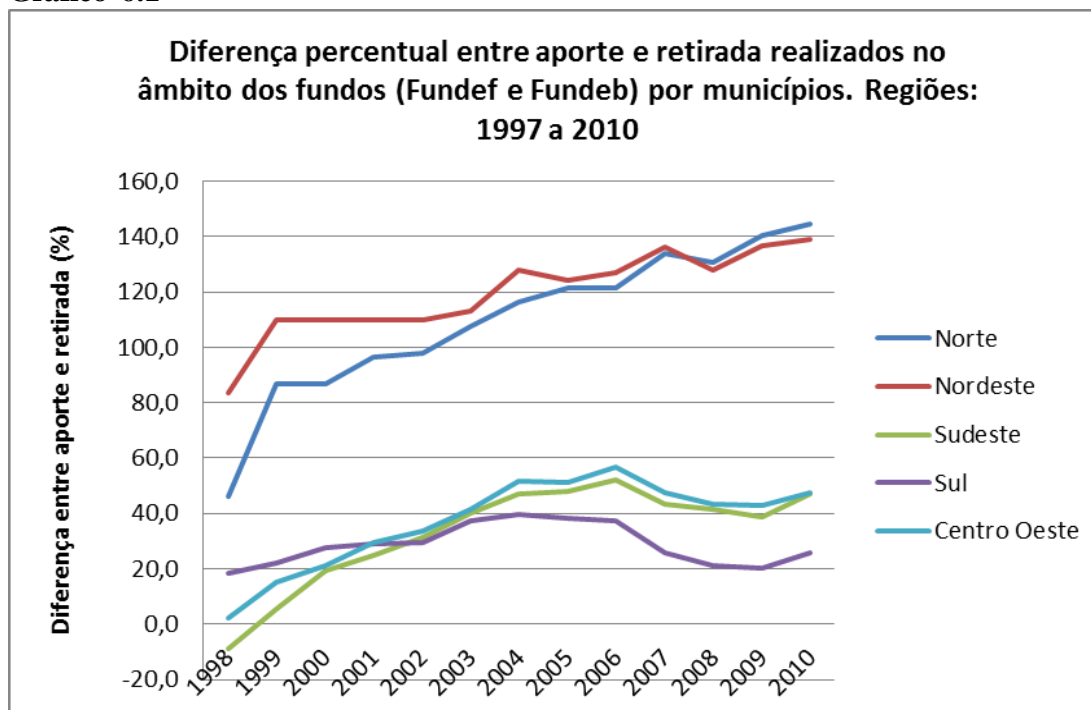
Fonte: Elaboração a partir de tabelas de distribuição anual dos recursos do Fundef e do Fundeb por estado (dados financeiros: SIAFI e matrículas: INEP) Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário Educação – FNDE (Anexo II).

Os gráficos 6.1 e 6.2 apresentam a distribuição de recursos realizada pelos fundos para as redes municipais e estaduais, respectivamente, e confirmam sua capacidade redistributiva. Esta característica pode ser atestada, em primeiro lugar, pela movimentação de recursos em favor dos municípios que, como regra, retiram do fundo mais do que aportam. Ademais, *os municípios das Regiões Norte e Nordeste são muito mais beneficiados do que os das outras regiões*, em conformidade com o propósito de correção de desigualdades sociais e regionais que são, na essência, a justificativa para a criação destes fundos⁷¹.

As redes municipais das Regiões Norte e Nordeste são mais beneficiadas em virtude de dois fatores: a maior concentração da oferta e custo aluno menor do que o operado pelas redes estaduais, tendo em vista a menor disponibilidade de recursos provenientes das receitas sobre as quais incidem os percentuais de aplicação obrigatória em educação.

⁷¹ Estudos específicos sobre determinados municípios e estados confirmam esta asserção: Sousa Júnior (2003) em relação aos municípios do Estado da Paraíba, Costa (2004) para Minas Gerais e Verhine e Rosa (2003), Knop e Aragão (2003), Magalhães e Vianna (2003) para vários municípios da Bahia analisados de forma separada e, para todo o País, Oliveira (2001).

Gráfico 6.1



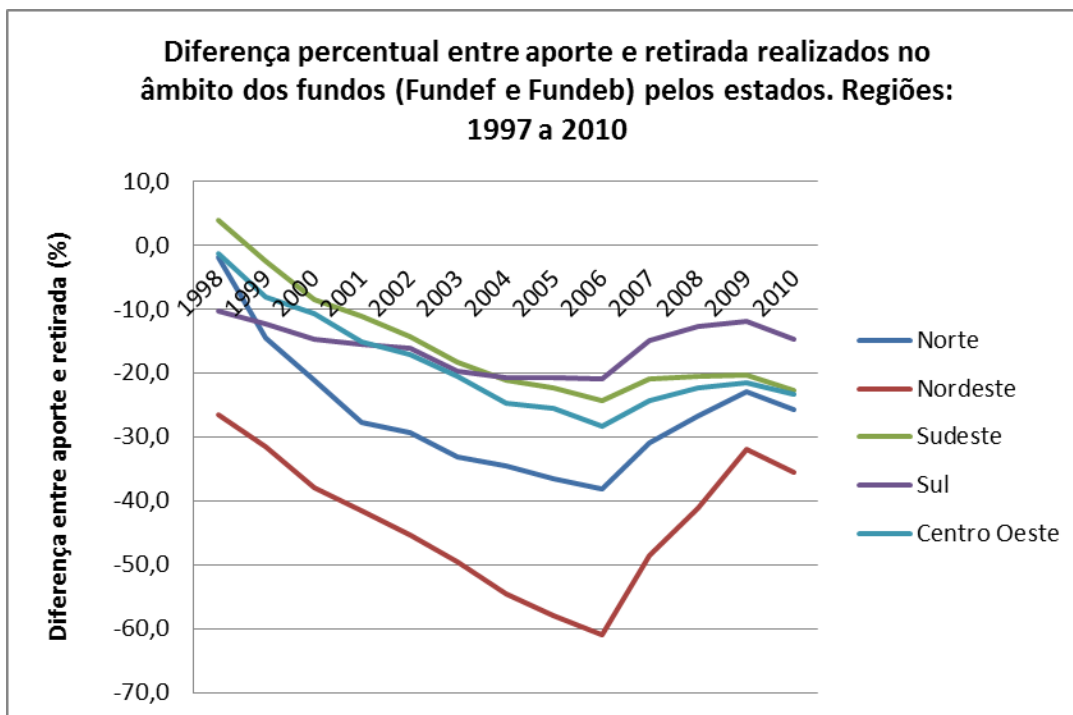
Fonte: Elaboração a partir de tabelas de distribuição anual dos recursos do Fundef e do Fundeb por estado (dados financeiros: SIAFI e matrículas: INEP) Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário Educação – FNDE.

Como os recursos que beneficiam os municípios provêm dos estados, são os estados das Regiões Nordeste e Norte, nesta ordem, os que apresentam as maiores diferenças – negativas – entre aporte e retirada de recursos nos fundos. No entanto, a partir da criação do Fundeb e a entrada das matrículas do ensino médio para efeito de distribuição de recursos, há significativa recuperação dos estados de todas as regiões, sobretudo para Norte e Nordeste. Esta recuperação não se faz em prejuízo dos recursos para os municípios, conforme pode ser visto no Gráfico 6.1, pois decorre de aportes da União e dos recursos direcionados para o ensino médio.

Em relação à composição dos fundos nos estados, as fontes assumem importância bastante distinta sendo as variáveis mais decisivas, na definição dos valores por aluno, a capacidade de arrecadação do ICMS e o número de alunos em relação à população do estado. Estimativas realizadas por Castro (2001) indicaram que a parte mais expressiva das receitas do Fundef seria proveniente da arrecadação do ICMS, situação que deve ter se

mantido com o Fundeb, tendo em vista as fontes serem praticamente as mesmas⁷². As variações entre aporte e retirada de recursos feitos aos fundos pelos estados aparecem no gráfico abaixo, que deixa evidente a recuperação dos estados após a criação do Fundeb,

Gráfico 6.2



Fonte: Elaboração a partir de tabelas de distribuição anual dos recursos do Fundef e do Fundeb por estado (dados financeiros: SIAFI e matrículas: INEP) Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário Educação – FNDE.

Fundef e Fundeb são bastante semelhantes em relação à sua capacidade de distribuir recursos, conforme a Tabela 1 do Anexo II, elaborada pelo FNDE e que compara o último ano de vigência do Fundef e o primeiro ano do Fundeb. Os dados indicam um número muito aproximado de municípios beneficiados com as transferências dos fundos, 3.752 municípios com o Fundef e 3.705 municípios com o Fundeb, que correspondem, respectivamente, a 67,4% e 66,6% do total de municípios brasileiros⁷³.

⁷² À exceção dos estados que foram territórios: Acre, Amapá e Roraima, desproporcionalmente beneficiados com repasses do FPE (MONLEVADE, 2007: 42).

⁷³ De acordo com este levantamento, quinze estados tiveram mais de 90% de municípios com repasses superiores à contribuição ao Fundef em 2006 (AC, AL, AM, AP, BA, CE, ES, MA, PA, PE, PI, RN, RO, RR e SE), situação verificada para treze estados com relação ao Fundeb em 2007 (AC, AL, AM, AP, BA, CE, ES, MA, PA, PE, PI, RO e SE).

Os municípios das regiões Norte e Nordeste, os principais beneficiários da ação redistributiva dos fundos são, também, as localidades que combinam a maior parcela da população rural e as maiores defasagens educacionais. Neste sentido, compreende-se que os recursos adicionais dos fundos podem ter atuado para a adoção ou intensificação da prática de nucleação e transporte de estudantes que, na atualidade, encontra-se com poucas possibilidades de expansão nas áreas rurais das regiões de atendimento escolar mais consolidado.

Essa situação decorre do fato de que a maior disponibilidade de recursos é condição necessária para adoção de estratégias dispendiosas, como o transporte de estudantes tem mostrado ser, embora não seja, por certo, condição suficiente para tanto. Neste sentido, os dados analisados no capítulo 3 indicam que as regiões Norte e Nordeste intensificaram enormemente o número de estudantes transportados, situação que se combina à ampliação da rede em algumas localidades da Região Norte e à retração das redes de estabelecimentos em todos os estados da Região Nordeste.

A elevação dos gastos com transporte foi confirmada em estudos sobre municípios da Bahia realizados durante os primeiros anos de atuação do Fundef. Em Vitória da Conquista-BA, o dirigente da administração municipal expressa claramente que a assunção das responsabilidades com o transporte de estudantes se fez devido aos recursos do Fundef,

O transporte escolar para os alunos foi garantido. Continua sendo garantido. Sem o Fundef nós não poderíamos garantir a rede de transporte que nós possuímos hoje, em Vitória da Conquista. Sem o Fundef seria impossível. (cit. em LEITE, 2003: 170)⁷⁴.

Em São José do Passé, Bahia, a administração municipal indicou consumir boa parte dos 40% de livre gasto do Fundef com o transporte de estudantes, o equivalente a 49% destes recursos em 2000 (MAGALHÃES e VIANNA, 2003: 193). No Município de Governador Mangabeira, no mesmo estado, também foi constatada a utilização de recursos do Fundef

⁷⁴ Neste município, o transporte de alunos, então, significava um sério dissenso entre a administração municipal e a Secretaria de Educação do governo do Estado da Bahia, porque o município realizava o transporte de estudantes das comunidades rurais para escolas da rede estadual sem qualquer auxílio financeiro do Estado (LEITE, 2003: 169-170).

para transporte dos estudantes residentes nas áreas rurais para escolas localizadas na sede do Município (SILVA, 2003: 216).

No entanto, ainda que importantes, as condições indicadas acima são restritas a um número muito pequeno de municípios de um mesmo estado e não permitem, por isso, assegurar que a maior disponibilidade de recursos decorrente da diferença entre aporte e retirada dos fundos teve consequências na adoção da estratégia de oferta da educação básica nas áreas rurais baseada na retração da rede de estabelecimentos e no aumento de alunos transportados.

Assim, para uma visão da atuação dos fundos para o conjunto das Unidades da Federação será considerada a diferença entre a disponibilidade de recursos decorrente da atuação dos fundos e sua relação com a variação de alunos residentes em áreas rurais que utilizam o transporte escolar rural, com a variação no número de estabelecimentos de ensino e com as taxas de atendimento escolar (ambos referentes ao meio rural).

A variável de atuação dos fundos é definida pela média do percentual entre aporte e retirada de recursos pelos municípios, considerados os desvios-padrão de cada unidade da federação ao longo da série de anos, e está designada como *dif_contrib_fundos*. As outras variáveis são:

1. *Var_tx_atend*: considera a variação percentual no atendimento da educação básica para população em idade escolar residente nas áreas rurais (2000 e 2010);
2. *Tx_transp_dif* – diferença entre as taxas de transporte de estudantes no período considerado, resultado da divisão do número de alunos transportados pelo número de estudantes matriculados;
3. *Tx_estab* – taxa de crescimento (ou decrescimento) do número de estabelecimentos de educação básica nas áreas rurais;
4. *Var_poprur* – variação no percentual da população rural entre 2000 e 2010.

A forma como as variáveis acima incidem na variação do transporte e na contração ou expansão da rede de estabelecimentos, por UF aparece nos três gráficos que se seguem. É preciso esclarecer, antes, que não foi possível adotar técnicas mais sofisticadas de análise devido à restrição de informações sobre a atuação dos fundos no nível municipal. O número de casos para análise das variáveis fica restrito, assim, a vinte e seis, referentes aos vinte e seis estados e suas respectivas redes estadual e municipais de ensino. O DF não é considerado porque, dada a sua condição peculiar, não há redes estadual e municipais de ensino, não havendo, portanto, transferência de recursos possível.

O Gráfico 6.3 indica que as variações na diferença entre aporte e retirada de recursos pelos entes municipais das UFs nos fundos Fundef e Fundeb se relacionam de maneira positiva com a variação na taxa de estudantes residentes em áreas rurais que se valem do transporte escolar. Apenas três UFs indicam haver reduzido a taxa de estudantes transportados⁷⁵, quais sejam, São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul, embora compartilhem com outros estados o fato de se beneficiarem muito pouco da atuação dos fundos de manutenção do ensino.

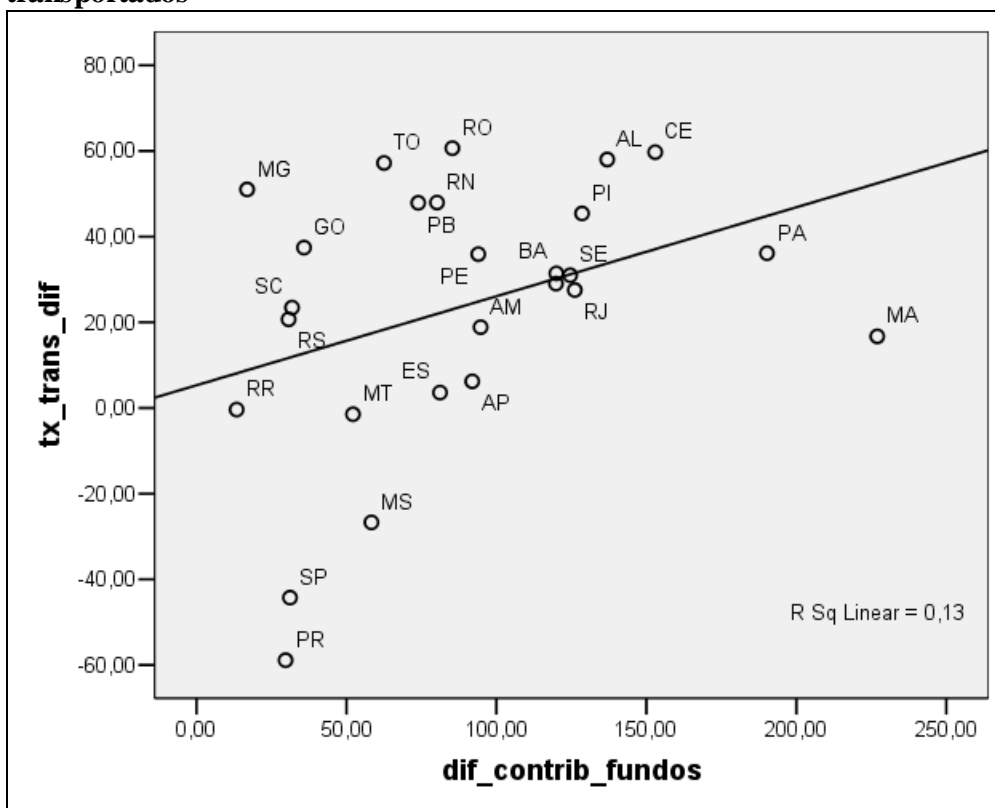
Pode-se aventar como explicação para essa situação, ao menos no que se refere a São Paulo e Paraná, o fato de possuírem há mais tempo a organização do transporte escolar público, que tenderia a sofrer redução face à perda da população rural. Os estados que combinam maior diferença positiva na taxa de contribuição e retirada dos fundos com elevação na taxa de estudantes transportados são os estados da Região Nordeste (sobretudo Alagoas, Ceará e Piauí). Estes estados concentram população rural e foram amplamente beneficiados pelos critérios de repartição dos fundos dado, entre outros fatores, o elevado índice de matrícula nas redes municipais, os principais provedores do ensino nestas localidades.

Há, no entanto, estados que elevam em muito o atendimento escolar em transporte para estudantes das áreas rurais mesmo diante de variação muito modesta na diferença entre a retirada dos fundos face o aporte realizado (Minas Gerais, Santa Catarina e Goiás), havendo também a situação contrária, de elevada retirada comparada à contribuição e pouca

⁷⁵ No Mato Grosso do Sul houve redução na taxa de estudantes transportados em relação à matrícula. No entanto, em termos absolutos, houve elevação no número de estudantes das áreas rurais atendidos pelo transporte escolar nesta UF.

elevação no atendimento de transporte a seus escolares residentes no campo, representada de maneira mais clara pelo Maranhão.

Gráfico 6.3 – Contribuição dos fundos e alunos residentes em áreas rurais transportados



Fonte: Elaboração a partir de tabelas de distribuição anual dos recursos do Fundef e do Fundeb por estado (dados financeiros: SIAFI e matrículas: INEP) Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário Educação – FNDE; dados de transporte escolar: INEP/MEC

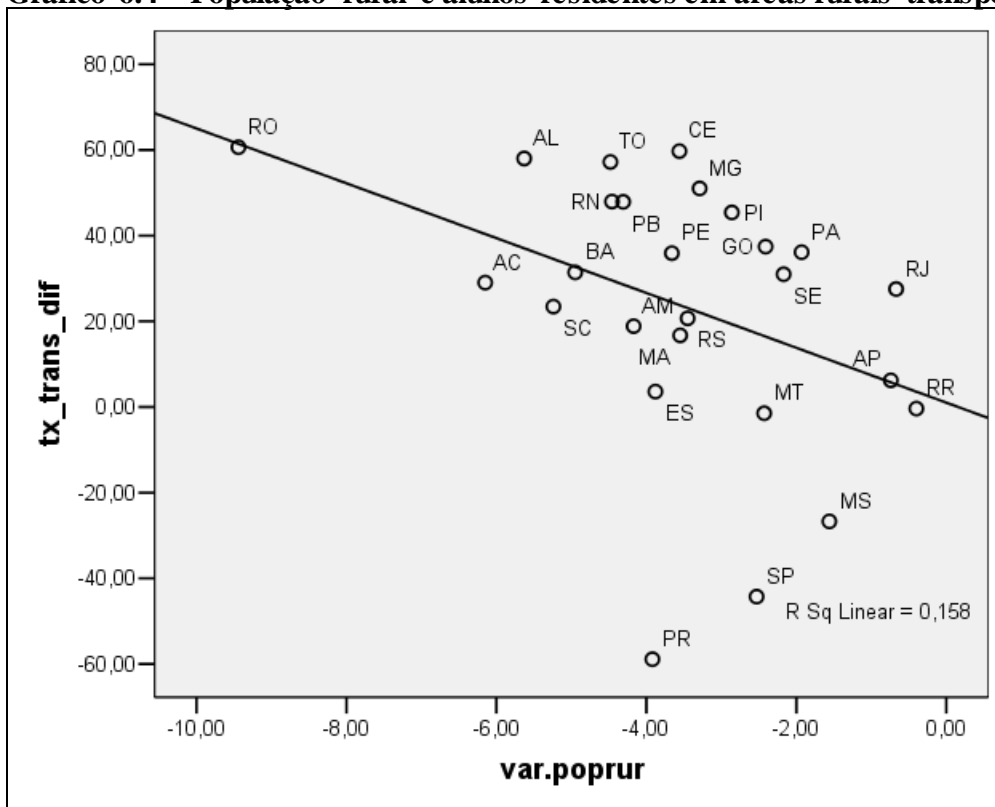
O Gráfico seguinte expressa a relação entre variação na população rural das vinte e seis UFs e a diferença apresentada na taxa de alunos transportados. Cabe assinalar que *todas as UFs perdem população rural*. A relação entre a variação da população e a diferença na taxa de alunos transportada é negativa, indicando, de maneira geral, que *quanto maior a perda da população rural, mais elevada a diferença na taxa de alunos transportados*. Essa aparente contradição pode ser explicada pelo fato de que os estados que passaram a contar com mais recursos para a realização do transporte e nos quais havia ainda grande contingente da população rural que necessitava de melhores condições para acesso à escola

são justamente os que ainda contavam com os percentuais mais elevados de população na área rural e que, por isso, ainda estavam em condições de 'perder' população para as cidades.

No entanto, a Região Norte apresenta estados em situações opostas. Rondônia perde quase dez por cento de sua população rural, ao tempo que apresenta a maior elevação na taxa de estudantes transportados. Roraima e Amapá, de forma bem distinta, mantém quase inalterado o percentual de população residente em área rural na composição total de sua população, mas não alteram a taxa de atendimento de transporte escolar rural, embora o percentual de alunos que utilizam o transporte escolar rural tenha sofrido variação positiva para todos os estados desta Região (Tabela 9, Anexo I). Estas situações indicam o limite da capacidade de explicação dos fatores considerados neste trabalho e reforçam a compreensão de que, embora possam ser identificados padrões e fontes recorrentes de interferência, o atendimento educacional, assim como de outras políticas setoriais, sofre influência de fatores de ordens diversas, que se combinam de maneira específica nas diferentes localidades.

Nos estados das regiões Sul e Sudeste, pelo fato de haverem realizado a transferência da maior parte da população para as cidades em décadas anteriores, esta relação aparece de maneira bem menos significativa, a exceção de Minas Gerais, que possui extensa área e elevada população na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-Sudene. A variação no percentual da população rural apresentada pelo Rio de Janeiro é de 0,67%, esta é a UF que possui a mais alta taxa de urbanização do País, com apenas 3,3% de sua população residindo no meio rural e que demonstra haver praticamente estabilizado a proporção da população distribuída entre as duas localidades. A variação na população rural responde por cerca de 15% nas diferenças apresentadas pelas taxas de transporte de estudantes.

Gráfico 6.4 – População rural e alunos residentes em áreas rurais transportados



Fonte: Elaboração a partir de dados de população – Censo Demográfico/IBGE. Dados de transporte escolar: *Censo Escolar* - INEP/MEC

O último gráfico de relação entre variáveis a ser apresentado relaciona as variações nas redes de estabelecimentos de ensino e no transporte de estudantes, sendo que a grande maioria dos estados expande a oferta de alunos transportados, a exceção de São Paulo e Paraná, novamente próximos. A relação é negativa, com a concentração dos estados na situação de expansão da oferta de transporte e contração da rede de escolas localizadas nas áreas rurais e grande parte dos estados do Nordeste nesta condição.

O Mato Grosso do Sul possuía, pelo Censo 2010, 14,3% de sua população residente no meio rural, bem próximo ao percentual apresentado pelo conjunto da população brasileira, que era de 15,6%. Dos quatro estados que expandiram a rede de estabelecimentos no campo, os dois que pertencem à Região Norte indicam haver também expandido a oferta de transporte de estudantes, num esforço de atendimento educacional à população rural nas áreas do País que apresentam os maiores problemas de acesso à escola. Os municípios do Estado de Mato Grosso do Sul conformam o único exemplo de, no conjunto, haverem

retraído a taxa de alunos transportados e realizado ampliação da rede de estabelecimentos no campo (a mais elevada dentre todas as UFs).

No entanto, há algumas peculiaridades em relação ao Estado do Mato Grosso do Sul que devem ser levadas em consideração diante da ampliação da rede de estabelecimentos de ensino em suas localidades rurais. No que se refere à retirada dos fundos e variação na taxa de alunos transportados, o Mato Grosso do Sul se aproxima dos Estados de São Paulo e Paraná (Gráficos 6.3 e 6.4), com retirada relativamente baixa de recursos dos fundos pelos municípios e redução no número de alunos transportados, indicando condições financeiras mais favoráveis e uma possível diminuição do transporte em decorrência de migração de população e atendimento consolidado.

Em termos financeiros, a situação do Mato Grosso do Sul é realmente favorável: a cota transferida do ICMS significa um quarto das receitas correntes (constituídas de tributos e contribuição patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras, e as receitas recebidas de outras pessoas de direito público ou privado). Essa situação se explica pela própria localização do estado, na chamada Bacia do Rio Paraná, que constitui a principal região econômica do País, próximo aos maiores centros de produção e consumo. Para o conjunto de municípios deste estado, o FPM equivale a cerca de 16% do total das receitas correntes, portanto, mais amparado em arrecadação própria que em transferências⁷⁶.

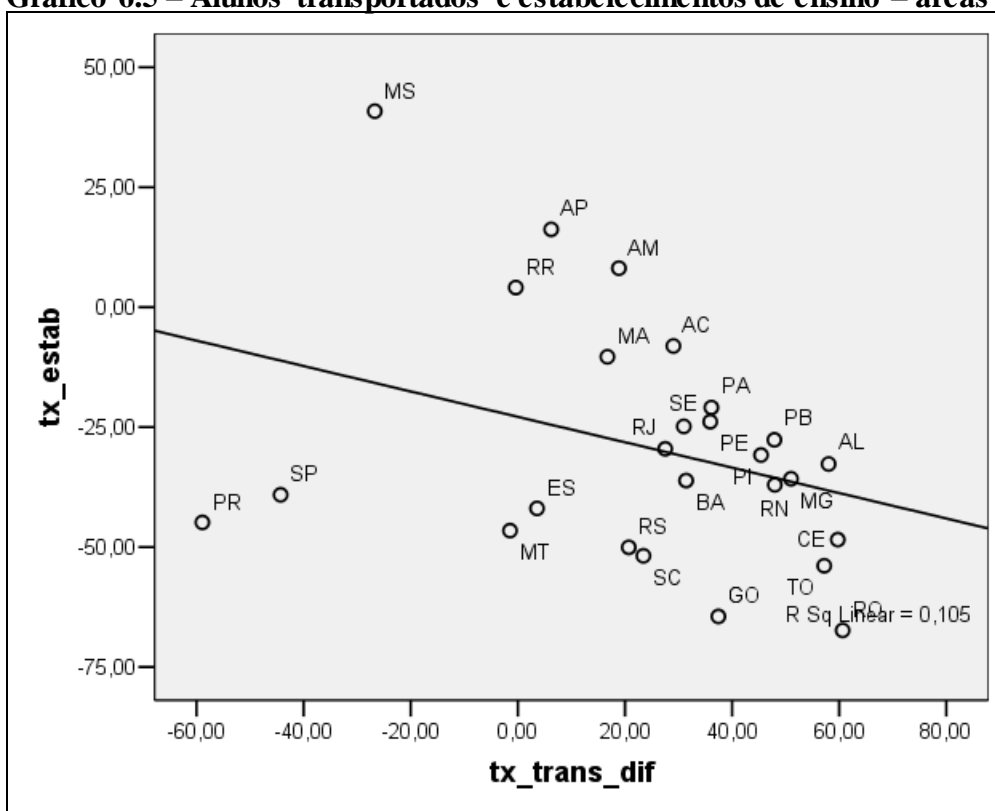
No que diz respeito ao atendimento educacional, o Estado do MS possui características bem distintas. A elevação na taxa de estabelecimentos de ensino nas áreas rurais, entre os anos 2000 e 2010 é expressiva, de cerca de 40%. No entanto, a rede de estabelecimentos possuía um número muito pequeno de escolas em 2010: 231, para os setenta e nove municípios que compõem o Estado de Mato Grosso do Sul. Em 2000, havia 164 escolas nas áreas rurais.

⁷⁶ Dados obtidos em: Finanças do Brasil: Dados contábeis dos municípios – 2010, http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp, acesso em 08/06/2013.

A situação do Mato Grosso do Sul pode ser contrastada com o Estado do Piauí, que exemplifica as condições financeiras e de oferta de ensino da Região Nordeste. O Piauí tinha 34% de sua população residindo na área rural (Censo IBGE 2010). Neste estado, o FPM respondia por um terço das receitas correntes dos municípios, ao passo que a cota do ICMS transferida do governo estadual para os municípios equivalia a 11,6%. O Estado do Piauí, mesmo sofrendo uma grande redução na sua rede (-36%) chega a 2010 com mais de quatro mil escolas na área rural, para seus 224 municípios.

Em um número tão pequeno, qualquer variação torna-se significativa mesmo sem alterar o quadro geral de atendimento. Assim, não se pode falar em redução do atendimento em virtude de migração e oferta consolidada, como ocorre nas Regiões Sul e Sudeste, nem na ampliação do atendimento com base na maior disponibilidade de recursos dos fundos, como nas Regiões Norte e Nordeste. O Mato Grosso do Sul se distingue mesmo dos outros estados da Região Centro Oeste, com redes de estabelecimentos mais expressivas em termos numéricos.

Gráfico 6.5 – Alunos transportados e estabelecimentos de ensino – áreas rurais



Fonte: Elaboração a partir de dados do *Censo Escolar* - INEP/MEC

Tendo em vista os dados apresentados acima, pode-se dizer que a variação na diferença dos recursos que os municípios dos diferentes estados aportam e retiraram dos fundos de manutenção do ensino – Fundef e Fundeb – é um fator importante na explicação da constituição de um padrão de atendimento escolar nas áreas rurais, referente à educação básica, constituído pela intensificação do transporte de estudantes residentes no campo e pela retração no tamanho das redes de ensino das áreas rurais. No entanto, limitações nas

explicações aventadas diante das possibilidades de comprovação de que se valeu este estudo indica a necessidade de um conjunto maior tanto de dados para diferentes níveis abrangência, assim como a consideração de um conjunto maior de causas, que devem ser explorados por estudos futuros.

6.2 – Retornos crescentes e *feedback* positivo no transporte de estudantes residentes nas áreas rurais

A hipótese aventada para explicar os contornos atuais da oferta educacional nas áreas rurais brasileiras postula que a *consolidação* do padrão de oferta de educação básica nas áreas rurais caracterizado pela retração da rede de ensino e pela intensificação do transporte de estudantes se apoiou em mecanismos de retornos crescentes e *feedback* positivo.

Em relação à infraestrutura física, a nucleação de estabelecimentos se constitui em reordenamento de elementos já próprios e internos ao sistema de ensino e impõe perdas a muitas localidades e benefícios a poucas. Estas perdas podem ser, de alguma maneira, atenuadas pela expansão e pela possível melhora na oferta. Comparado ao transporte, compreende-se que a nucleação se faz de maneira mais pontual por meio da organização da matrícula, da lotação dos servidores e das formas de serem providos os insumos necessários às atividades tanto essenciais quanto subsidiárias a cada unidade escolar.

O surgimento do transporte escolar ou a sua intensificação, que se relaciona à concentração na oferta de matrícula, dá lugar a situações distintas das que havia na situação anterior. A principal diferença em relação ao reordenamento da rede diria respeito à organização de diferentes grupos, não apenas da comunidade escolar, em resposta aos incentivos oferecidos pelas políticas públicas que nesta situação específica diz respeito às tarefas relacionadas ao transporte de estudantes. Estas condições, uma vez apropriadas, tendem a se fortalecer gradativamente em conformidade com a noção de *feedback* positivo, denominado de retornos crescentes por Paul Pierson, que são sequências que afirmam com acréscimo a situação anterior (2000: 251).

Consideradas as estratégias individuais, as políticas podem encorajar as pessoas a adquirirem habilidades específicas, fazer certos tipos de investimento ou dedicar tempo e dinheiro a certos tipos de organização em decisões que implicam em custos e criam compromissos que conformam situações de aprisionamento, de difícil e onerosa reversão (PIERSON, 1995: 40, NORTH, 1990, 93, STINCHCOMBE *apud* COLLIER e COLLIER, 1991: 35). Assim, a elevação dos custos de reversão se refere, na maior parte das vezes, às dificuldades decorrentes da organização de grupos e da formação de inter-relações sociais em resposta às condições específicas dadas por determinada política. As reações de indivíduos ou grupos aos incentivos relacionados às políticas se efetivam na forma de compromissos, os quais aumentam enormemente o efeito disruptivo da adoção de novas políticas (PIERSON, 1993: 608).

A partir desta compreensão, como se fez a organização dos grupos em relação ao transporte no interior do município no que se refere a interesses, recursos, expectativas e acordos entre grupos? Há duas situações distintas na oferta de transporte de estudantes das áreas rurais. Em primeiro lugar, aquelas em que o poder público realiza diretamente o serviço mediante a aquisição de veículos, contratação de pessoal para sua operação e contratação ou realização direta dos serviços de manutenção. Esta organização implica na mobilização diária de equipamentos e servidores e na criação de novas funções de gerenciamento específico para esta atividade. Por ser esta uma forma que exige elevado dispêndio de recurso para se estruturar, a situação mais recorrente é a da terceirização do serviço de transporte escolar para residentes no meio rural.

De acordo com o levantamento realizado pelo CEFTRU/UnB, a Região Nordeste, que no ano da pesquisa (2007) respondeu pelo transporte de 45% dos 4,6 milhões de estudantes das áreas rurais transportados, contava com 89% deste serviço na forma terceirizada (CEFTRU/FNDE 2007). Os contratos de terceirização para prestação do serviço de transporte de estudantes do meio rural exemplificam a situação em que indivíduos ou grupos mobilizam recursos de diversas ordens – financeiros, de aprendizagem e especialização e redes de relacionamentos políticos – com vistas às oportunidades e incentivos decorrentes da intervenção do poder público em determinada política setorial

(PIERSON, 1995). Há municípios que combinam a contratação de serviços prestados por terceiros com a prestação direta de parte do transporte de seus estudantes.

Terceirizar os serviços de transporte a serem prestados significa que indivíduos ou grupos de indivíduos irão adquirir, com vistas a essa finalidade, veículos de transporte coletivo que dificilmente seriam adquiridos sem essa motivação específica. Além do investimento financeiro significativo que equivale a um custo de oportunidade para estes empreendedores locais, há a necessidade de aprendizagem em vários aspectos, como a de lidar com os termos e condições burocráticas, ainda que bastante simples para os que conhecem a administração pública, de registro do serviço e prestação de contas com vistas à sua remuneração, conforme as regras prescritas para utilização de recursos públicos, além das exigências e do aprendizado relacionados à prestação do serviço em si.

O transporte diário de um grande número de estudantes por várias linhas de ônibus requer, ainda, alto dispêndio em combustível em quantidades que não seria possível prover nos pequenos municípios sem a organização prévia para este propósito, porque ultrapassa em muito as necessidades diárias dos moradores que possuem veículos motorizados. Há ainda a organização de serviços de manutenção e reparo de veículos. Este conjunto de modificações indica a necessidade de organização e investimento prévio, em termos de recursos financeiros e aprendizagem e, muitas vezes, relações de afinidade política.

A expectativa de todos os agentes que tem lugar na prestação do serviço de transporte – o prestador do serviço terceirizado que adquiriu o(s) veículo(s), o condutor do veículo, o fornecedor de combustível, a oficina que realiza manutenção e reparos – é a de sua *continuidade e possível ampliação*, em virtude dos investimentos e da dedicação dispendidos, o que implicou em preterir outras atividades que poderiam desempenhar. É nesse sentido que estes indivíduos ou grupos exemplificam a atuação das políticas para a formação de redes de interações sociais e econômicas complexas que, gradativamente, aumentam os custos de adotar alternativas anteriormente possíveis e inibem o abandono do caminho trilhado até aquele ponto. Os benefícios relativos de seguir na direção assumida, comparados a outras possibilidades, aumentam ao longo do tempo (PIERSON, 2000: 252).

Em decorrência da dependência em relação ao transporte que passa a ocorrer - do aluno para chegar à escola e do poder público para prover o acesso e assegurar a escolarização - o componente do transporte escolar tem sido inserido ano a ano nos orçamentos de estados e municípios, sobretudo destes últimos, e tende a reforçar-se não apenas pela crescente demanda por recursos, mas também pela pressão que exerce na redefinição dos programas que lhe são relacionados e mesmo na própria legislação. Assim, em conformidade com o que postulam os estudos sobre *feedback* positivo, os padrões de mobilização política, as 'regras do jogo' institucional e mesmo as maneiras básicas pelas quais os indivíduos pensam o mundo político, uma vez estabelecidos, irão gerar dinâmicas de auto reforço (PIERSON, 2004: 10).

A organização dos agentes locais em torno da prestação de um serviço na forma como indicado tende a obscurecer a visibilidade de outras formas de atuação que poderiam ser aventadas para atendimento educacional. Assim, se o fortalecimento das pequenas escolas nas comunidades poderia ter sido uma alternativa à época da nucleação, com a consolidação do transporte de alunos passa a se enfraquecer gradativamente. Não apenas em virtude de interesses e recursos alocados, mas pela própria percepção de que o atendimento escolar para as populações residentes nas áreas rurais requer a realização intensificada de transporte. Em termos concretos, ainda que outras opções venham a ser colocadas no horizonte de possibilidades, os gestores, sob restrições e compromissos diversos, estarão mais interessados na adoção de estratégias, mecanismos ou tecnologias capazes de aperfeiçoar a gestão do transporte do que em formas de oferta da educação escolarizada que sejam menos dependentes deste recurso.

Ademais, a escolha por outra forma de atendimento requereria justamente a utilização dos recursos que são dispendidos em transporte, do qual só é possível prescindir se houver outra forma de atendimento, em um raciocínio circular que acrescenta mais dificuldades à mudança⁷⁷. A atuação sobre a percepção dos agentes é outra das formas pelas quais as

⁷⁷ Neste sentido, podem ser mencionados os orçamentos públicos, cujo caráter incremental exemplifica de maneira clara a noção de dependência da trajetória. De acordo com Wildavsky (1964: 2-3), os orçamentos, que correspondem a mecanismos de escolha entre alternativas de gasto, dificilmente são refeitos na totalidade, sofrendo apenas, na maior parte das vezes, ajustes marginais de expansão ou retração.

políticas de grande alcance atuam como instituições. Neste sentido, assemelham-se a instituições como fontes de informação e significado, considerando-se que o processo pelo qual indivíduos escolhem um curso de ação não envolve um cálculo simples e facilmente discernível de custos e benefícios.

A última consideração referente às causas da adoção do padrão de oferta de educação escolarizada nas áreas rurais diz respeito a questões de ordem cognitiva, que pode ser assim enunciado: mecanismos de ordem cognitiva de que se valem os gestores dos sistemas educacionais para lidar com as dificuldades decorrentes da execução das políticas educacionais, sobretudo referente ao cumprimento da obrigatoriedade da oferta do ensino fundamental, favoreceram a adoção do padrão de oferta de ensino nas áreas rurais caracterizado pela retração da rede de estabelecimentos e pela intensificação do transporte de estudantes, discutida na seção abaixo.

6.3 - A atuação das políticas no sentido da homogeneização

A adoção do modelo de oferta de educação nas áreas conformado pela retração da rede de ensino e intensificação do transporte pode ser relacionada, também, a dois mecanismos de uniformização identificados por DiMaggio e Powell (1991: 67), quais sejam, o coercitivo e o mimético. O isomorfismo mimético diz respeito mais diretamente ao contexto de incerteza em que atuam as organizações. Nestas circunstâncias, a organização tomada como referência é considerada uma fonte conveniente de práticas e programas, mesmo que esta última não tenha tido a intenção de se apresentar como modelo.

Mas há também a disseminação intencional de condutas e orientações. A disseminação intencional se faz por meio de consultorias e associações e é neste sentido que se compreende que as entidades representativas de gestores dos sistemas públicos de ensino podem ter interferido para a adoção do padrão de atendimento educacional nas áreas rurais aqui referido.

Este padrão permite que, a um tempo, os dirigentes possam atender as determinações constitucionais/legais na oferta do ensino obrigatório com os recursos de que dispõem e ter suas contas aprovadas nos órgãos de fiscalização e controle de gasto de recursos públicos. Ademais, cabe observar que o horizonte temporal dos tomadores de decisão, em política, é dado pelo calendário eleitoral. Esta característica torna os dirigentes políticos muito pouco propensos a ações que apresentam resultados incertos ou benéficos apenas no longo prazo (PIERSON, 2000: 262). Mudanças de curso muito onerosas, ainda que capazes de conferir resultados importantes no longo prazo, dificilmente são adotadas, tendo em vista que os benefícios podem ser colhidos por outros grupos no poder, que podem até mesmo ser os grupos opositores do presente.

Foram encontrados registros de atuação para disseminação de práticas e orientações que podem ter favorecido a adoção do padrão de oferta de ensino nas áreas rurais apenas no que diz respeito a entidades de representação ligadas à administração municipal, não tendo sido encontrado registro de que alguma entidade de assessoramento ou representação de dirigentes estaduais de educação tenha atuado de forma a influenciar o reordenamento das redes de ensino com vistas à nucleação ou com relação à adoção do transporte de estudantes. São somente três registros, mas que se mostram importantes ao ilustrarem as circunstâncias em que as mudanças foram realizadas e as dificuldades que se seguiram.

No estudo de Sales (2007: 81), dissertação de mestrado que analisa o processo de nucleação das escolas rurais no Município de Patos de Minas, já citado, fica claro que a ideia de nucleação chega até seus dirigentes por ação da UNDIME do Estado de Minas Gerais, em reunião realizada em Uberaba em 1990. Nesta ocasião, ao discutirem sobre o fortalecimento dos municípios para sustentação do ensino fundamental, um dos principais propósitos da entidade, foi apresentada a experiência de nucleação realizada no Município de Uberlândia pelo então secretário de educação deste município.

A nucleação se apresentava como solução para a melhoria das condições de oferta de ensino para a população das áreas rurais e, desta forma, foi prontamente aceita pelas dirigentes em consideração ao grande número de pequenas escolas na rede, muitas das

quais, multisseriadas, muito dispersas, com poucos alunos e poucas condições de assistência aos professores e estudantes. Esta orientação entra no Plano Municipal de Educação - PME de Patos de Minas correspondente ao período 1993-96. As dirigentes da Secretaria Municipal de Educação referem-se à experiência da seguinte forma,

“Isso [a nucleação] não foi uma coisa que se limitou a Patos. É um projeto que a gente copiou, uma ideia, como uma solução”. (cit. SALES, 2007: 133).

Outro indício importante em relação à atuação da UNDIME que, de alguma maneira ajuda na disseminação do padrão de oferta de educação escolarizada no campo, refere-se à atuação do presidente da entidade no período 2009-2011, o então Secretário Municipal de Educação de Castro, no Paraná, Carlos Eduardo Sanches. Este dirigente havia sido responsável por um importante programa de gerenciamento das rotas do transporte escolar do município que, pela extensa área rural e grande quantidade de alunos transportados, totalizavam um percurso de mais de 8 mil km/dia.

Por meio da revisão de rotas, redistribuição da matrícula e implantação de um sistema de rastreamento por satélite, foi possível reduzir de 8 mil para 5 mil km rodados diariamente, com uma economia mensal de R\$ 1,5 milhão. Estes recursos puderam ser destinados a outras ações de melhoria da educação, dentre as quais, a revisão do plano de carreira da Secretaria Municipal que, conforme se viu, se constituiu em um dos principais problemas para estes dirigentes. Pela modernidade das soluções e magnitude da economia permitida, esta experiência adquiriu visibilidade nacional e foi considerada modelo de gestão⁷⁸.

Por fim, há ainda a indicação de atuação da neste sentido pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM. A publicação da entidade intitulada *Educação de Qualidade* (CNM: 2008), cartilha com informações diversas sobre o gerenciamento dos sistemas de ensino no município, registra a experiência de nucleação realizada em Mariana Pimentel, Rio Grande do Sul, em 1992. Nesta época, a cidade era administrada pelo Prefeito Paulo Roberto Ziulkoski, presidente da CNM desde 1997. De acordo com o relato, a decisão pela

⁷⁸ Informações obtidas no periódico *Jornal de Castro*, de 26/03/2010, jornaldecastro.blogspot.com.br

nucleação foi motivada por um programa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e tinha por objetivo aprimorar a qualidade da educação no município.

A experiência é apresentada a partir do diagnóstico da oferta de ensino nas áreas rurais do município: ensino fundamental em escolas multisseriadas, localizadas na própria comunidade, com número reduzido de alunos e poucos recursos materiais, pedagógicos e humanos. Também é registrada a resistência inicial das famílias, o trabalho de convencimento e o conseqüente reordenamento da rede e organização do transporte de estudantes,

Depois de um trabalho de sensibilização e convencimento da comunidade acerca das vantagens da nucleação, a partir de 1993 as escolas com menos de oito alunos e algumas multisseriadas foram extintas, os alunos das séries iniciais do ensino fundamental foram transferidos para as escolas-núcleo menores e os alunos das séries finais para a escola estadual. Com essas ações, foi possível planejar e executar a construção, adaptação e infraestrutura de três escolas-polo municipais. (CNM: 2008: 22)

Estas situações, ilustram a capacidade de disseminação de experiências destas entidades organizadas nacionalmente no que diz respeito às experiências que foram importantes na atuação de seus dirigentes. Estas passam a fazer parte do repertório de soluções criadas em resposta a problemas muito concretos que, em maior ou menor escala e conformados às características locais, são conhecidos em todo o País.

Por esta compreensão, experiências de grande visibilidade como esta última, têm tanto ou maior poder de convencimento e capacidade de disseminação do que parâmetros ou critérios de atendimento definidos em documentos normativos voltados para promover determinados tipos de atitude na gestão das redes de ensino. Por outro lado, têm também a condição de apresentar como problemas e soluções condições que não seriam vistas como tais ou mesmo cogitadas por dirigentes de outras redes de ensino.

No que diz respeito ao isomorfismo coercitivo, considerado como a pressão exercida sobre organizações por outras organizações das quais as primeiras de alguma forma dependam

(DIMAGGIO e POWELL *op. cit.*: 67). As organizações educacionais são expressamente mencionadas por estes autores como levadas a agir na adoção de determinada prática ou orientação em conformidade com padrões preconizados pelo governo e, mesmo nas circunstâncias em que a adesão se faz apenas de maneira cerimonial, não deixa de trazer consequências, como, por exemplo, possíveis alterações nas relações de poder.

Assim, devem ser considerados os programas dos governos federal e estaduais que buscam implementar suas diretrizes nas redes municipais por meio de incentivos e ou indução à adoção de determinadas práticas educacionais ou de gestão de seus sistemas de ensino. A transferência de recursos financeiros ou prestação de assistência técnica *mediante a adesão* por parte do ente beneficiário para realização de algum objetivo considerado desejável pelo agente que transfere os recursos, mecanismo corriqueiro nas relações federativas para implementação de agendas setoriais, é muito utilizado na educação.

O governo federal possui um enorme conjunto de programas educacionais que atua desta forma para as finalidades as mais diversas que podem ser indicada sob os eixos de gestão educacional, formação de profissionais da educação, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Estes eixos se encontram organizados no chamado Plano de Ações Articuladas – PAR, que operacionaliza o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, criado em 2007.

Cabe esclarecer, no entanto, que a definição de contrapartida em termos da adoção da conduta desejada só pode ocorrer nas transferências de recursos denominadas ‘voluntárias’ ou negociadas, quais sejam, as que não são feitas sob imposição de legislação ou de comando constitucional. Diferente dos recursos de transferências legais e constitucionais que são repassados de maneira automática, os recursos de transferência negociada chegam aos municípios ou estados beneficiados por meio da assinatura de convênios ou contratos de repasse.

Neste sentido, a adesão dos entes a um grande número de programas e projetos poderia ser vista, antes como busca de recursos adicionais para manutenção de seus sistemas de ensino

do que a adesão aos princípios e objetivos indicados, mesmo que estes sejam considerados legítimos ou condizentes com suas próprias orientações. Assim, é preciso procurar indícios de que a uniformização visível em grande parte dos municípios para oferta de educação escolarizada nas áreas rurais foi, de alguma forma, influenciada por mecanismos de indução mediante auxílio financeiro ou assistência técnica.

Embora o período compreendido para este estudo seja caracterizado por grandes mudanças no ordenamento educacional, não é possível encontrar nos programas e ações do Ministério da Educação registros que expressem diretamente uma orientação capaz de induzir os municípios a conformarem o padrão de atendimento a que este estudo se refere.

Os *Parâmetros Curriculares Nacionais* (MEC 2000), destinados às primeiras séries do ensino fundamental não trazem qualquer indicação no sentido de ordenamento da matrícula. De forma semelhante, pela leitura dos relatórios da estratégia denominada *Parâmetros Curriculares em Ação* não se pode inferir nenhuma orientação voltada para o gerenciamento das redes de ensino, uma vez que se destina estritamente à discussão de questões de natureza pedagógica.

Na verdade, houve ações em sentido distinto dessa compreensão, como a implantação do Programa Escola Ativa nas áreas rurais das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, destinado a favorecer a aprendizagem nas escolas multisseriadas por meio de ações de formação do professor, acompanhamento pedagógico e destinação de material específico para atuação em salas com crianças de diferentes idades e fases de aprendizagem escolar. Nenhum dos programas, a exceção do PDDE, conforme se viu, tinha definição de número mínimo para atendimento de forma que pudesse ser tomado como incentivo para organização de matrícula de forma mais concentrada.

A LDB, por sua vez, dispensa tratamento humanista à educação e em nada permite antever uma compreensão reducionista ou orientada pela racionalização tecnicista em sua condução, conforme o art. 28,

Na oferta da educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

I – conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II – organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III – adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Mas, embora não possam ser encontrados registros com determinações expressas, a lógica da nucleação era conhecida e compreendida como forma de melhorar as condições da educação nas áreas rurais porque grande parte do corpo dirigente do MEC durante o período 1995-2002 era proveniente de órgãos do governo do Estado de São Paulo ou servidores do quadro de suas instituições superiores de ensino.

Em São Paulo, o governo do estado havia estabelecido oficialmente, por meio do Decreto nº 29.499/1989, o processo de nucleação de escolas (VASCONCELOS, 1993: 66) cujos objetivos eram: a melhoria das instalações, do desempenho dos professores que não precisariam exercer tarefas não diretamente relacionadas à docência, das condições de supervisão e de enriquecimento curricular.

Após dois anos de vigência do Decreto, as escolas unidocentes haviam sido reduzidas em 62%. Sendo elevada a participação da rede estadual na oferta de ensino fundamental no Estado de São Paulo, esta orientação, que recebeu a denominação de Reestruturação da Escola Pública na Zona Rural, se apoiou fortemente na transferência de matrícula para as redes municipais realizada mediante convênios que possibilitavam auxílio financeiro, inclusive para aquisição de veículo para transporte escolar. Ainda conforme Vasconcelos (1993: 68) em 1989, dos 509 municípios do estado que possuíam escolas rurais, 415 já haviam aderido ao Programa, 82% dos quais o fizeram independentemente de ajuda financeira.

De acordo com Adalberto Paz, servidor do FNDE, atuaram, então, em conformidade com a lógica da nucleação, por pura compreensão de que se estava trabalhando para melhorar as

condições de ensino nas áreas rurais e em favor das oportunidades de escolarização para as crianças e adolescentes. É dessa época sua avaliação do Programa Nacional de Transporte do Escolar – PNTE, criado em 1994, como tema de dissertação de mestrado, onde se lê

O transporte demonstrou ser um meio imprescindível para a implementação da estratégia de reordenação da rede física, possibilitando o deslocamento de 5.980 alunos das escolas paralisadas/extintas, das quatro regiões em estudo, para os novos estabelecimentos de ensino, os quais reúnem as condições de oferecer padrões mínimos de funcionamento e instalados em pontos convergentes, objetivando substituir as escolas unidocentes isoladas (PAZ, 2001: 136).

Compreende que hoje há outra perspectiva, por ser outro governo, com a percepção dos movimentos sociais e diretrizes para as políticas de diversidade nas quais se inserem as populações do campo⁷⁹.

Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso houve um significativo esforço de atender as escolas multisseriadas das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, por meio do Programa Escola Ativa, que contava com recursos para auxiliar as prefeituras a estruturarem formas de acompanhamento pedagógico, formação continuada dos professores destas escolas e envio de material pedagógico específico, não apenas livros, mas também brinquedos e jogos.

A atuação do governo federal, conforme se vê, não impediu ou promoveu formalmente a nucleação de estabelecimentos de ensino. Em relação ao transporte, havia o Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE, que financiava a aquisição de veículos novos para atendimento de estudantes das áreas rurais e de escolas de educação especial, mas de alcance muito modesto se comparado ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE que veio a ser criado depois, em 2004, já no Governo Lula. O PNATE realiza transferência de recursos de forma automática a estados e municípios como forma de auxílio suplementar para realização do transporte de estudantes das áreas rurais.

⁷⁹ Entrevista realizada em 09/05/2012.

O PNTE foi criado em 1993, mas, em 1997, o documento que disciplinou sua execução, a Resolução CD/FNDE nº 05, indicava como beneficiários do programa os municípios contemplados pelo Programa Comunidade Solidária nos anos 1995 e 1996 *ou os municípios que comprovassem a consolidação, aglutinação ou nucleação de escolas.*

Conclusão

Compreende-se neste estudo que a adoção do padrão de oferta de ensino escolarizado nas áreas rurais conforme a retração das redes e a intensificação do transporte se relaciona diretamente às imposições legais e constitucionais para oferta de ensino que pesam sobre os gestores dos sistemas públicos. Os dados sobre a movimentação de recursos financeiros entre as redes estaduais e municipais realizada pelos fundos de manutenção e desenvolvimento do ensino, além da complementação da União nas circunstâncias previstas legalmente, indicam que a elevação de recursos decorrente do comprovado caráter redistributivo dos fundos atuou em favor da adoção deste padrão, como forma mais acessível de prover ensino para as populações das áreas rurais.

Mais acessível porque os custos de implantação e manutenção de uma infraestrutura mais complexa, assim como os que são decorrentes da contratação e remuneração do corpo docente exigido para ministrar as oito/nove séries do ensino fundamental, são pouco factíveis para a maior parte dos municípios, sobretudo considerada as condições anteriores dos estabelecimentos e a alta dispersão da população rural. Ademais, os próprios recursos repassados têm vinculação de pelo menos 60% para despesa de pessoal docente em efetivo exercício.

Assim, aventou-se a hipótese de que a consolidação do padrão de oferta de ensino considerado neste estudo se apoiou na atuação de mecanismos de *feedback* positivo e retornos crescentes, expressos na organização de grupos e na conformação de uma estrutura voltada para prover o transporte de estudantes. A mobilização de um grande conjunto de

recursos expressos em termos de tempo, aprendizagem, acordos, expectativas e custos de oportunidade tenderiam a impedir ou dificultar a adoção de outras formas de atendimento, confirma a asserção apresentada como hipótese.

Considerou-se ainda, com base em registros de documentos e estudos, que entidades de representação de dirigentes municipais atuaram no sentido de disseminar experiências que vieram a ser tomadas como importantes modelos de gestão de sistemas de ensino, auxiliando no sentido da homogeneização do desenho de políticas. Importa sempre considerar que estas experiências se mostram mais interessantes e viáveis que suas possíveis concorrentes, sobretudo no tempo estabelecido pelos ciclos eleitorais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com efeito, a educação, pelo seu próprio processo, não resolve problemas sem fazer, imediatamente, nascer outros, por vezes ainda mais intrincados e complexos.

Anísio Teixeira, A Educação para a Democracia

O padrão de atendimento às populações das áreas rurais, conformado pela retração da rede de estabelecimentos e pela intensificação do transporte de estudantes, se evidencia na redução do tamanho da rede de estabelecimentos de ensino, que chega a 2010 com menos da metade de escolas que havia sido registrado em 1997, e pelo aumento de cerca de 24% no número de estudantes residentes em áreas rurais que utilizam o transporte público entre os anos de 2002 e 2010 (Censo Escolar-INEP). Este padrão substitui a forma de provisão que caracterizou a oferta de ensino no meio rural durante as décadas anteriores, com grande número de escolas pequenas e isoladas, não raro amparadas no trabalho de um único docente.

Esta rede de alta capilaridade e que acompanha a elevada dispersão da população nas áreas rurais foi organizada para a oferta da escolaridade nas primeiras etapas, o chamado ensino de primeiras letras, ou ensino primário ou, ainda, anos iniciais do ensino fundamental, conforme designação atual. Dadas as condições com que contava, os resultados foram e tem sido muitas vezes satisfatórios ao assegurar a um grande número de brasileiros as habilidades mais fundamentais da leitura, da escrita e do cálculo. No entanto, este modelo de provisão da educação tende a sofrer enorme redução quando se elevam as exigências em anos de escolaridade formal como parte dos processos de modernização e democratização das sociedades.

Ao que parece, há dificuldades na compatibilização da elevação dos níveis de ensino (em anos de escolarização formal) com a manutenção de redes de estabelecimentos de grande dispersão, caracterizadas por unidades muito pequenas, no que diz respeito à contratação e

organização do trabalho docente e à manutenção física destas unidades. Um dos principais argumentos para a concentração de estudantes refere-se à organização do ensino em ciclos ou séries ministrados por professores distintos para cada disciplina, que é a forma de prover os anos finais do ensino fundamental, semelhante à forma de organização do ensino médio. Estas dificuldades não se verificam apenas no Brasil, conforme experiências de outros países relatadas por Vasconcelos (1993) e a elevação das exigências em anos de estudo e a extensão da escolaridade obrigatória tendem a conduzir ao formato conhecido de concentração de matrículas em estabelecimentos maiores. Dada a elevada dispersão da população no meio rural, a garantia do acesso tende a conduzir à intensificação do transporte de estudantes.

No Brasil, as exigências de escolaridade em termos de anos de estudo avançam com o passar do tempo e desde 1971 a legislação brasileira considera obrigatório o ensino de oito anos para estudantes dos 7 aos 14 anos, atualmente estendida toda a educação básica para pessoas entre 4 e 17 anos. Neste sentido, compreende-se que as escolas do meio rural, organizadas para um número pequeno de estudantes, dificilmente poderiam em sua totalidade ser convertidas em escolas capazes de oferecer todo o ciclo da educação básica ou mesmo do ensino fundamental em suas nove séries.

Assim, tem sido fortalecida a já existente complementariedade entre as duas localidades, rural e urbana (VASCONCELOS, 1985), a primeira com a oferta da educação infantil, normalmente a pré-escola, e os anos iniciais do ensino fundamental e a segunda, com os anos finais do ensino fundamental e ensino médio. Essa 'divisão do trabalho' com relação às etapas da educação básica por meio da atuação complementar das redes municipais e estaduais decorre do próprio histórico da formação dos sistemas de educação pública brasileiros.

Em que pese a conformação acima, alguns estados, particularmente os mais populosos, eram marcados por baixa participação das redes municipais na provisão de ensino, resultando em situações tanto de defasagens na oferta quanto de sobreposição das duas esferas federativas nas mesmas etapas. A formação de redes de ensino pouco articuladas

por parte de estados e municípios para provisão de ensino decorre, em grande medida, das indefinições de atribuições e responsabilidades nos regimes federativos e da lenta institucionalização dos sistemas públicos de ensino no Brasil em bases nacionais.

A distribuição de matrículas pelas redes dos entes federados se altera de maneira significativa durante a década de 1990, com a concentração da oferta dos anos finais do ensino fundamental pelas redes estaduais e dos anos iniciais do ensino fundamental pelas redes municipais, com transferência de matrícula dos anos iniciais do ensino fundamental das redes estaduais para as municipais, ao tempo em que cada uma das esferas amplia sua atuação nas etapas de oferta prioritária quais sejam, o ensino médio para as redes estaduais e a educação infantil, para as redes municipais.

Esse movimento de descentralização de matrículas do ensino fundamental das redes estaduais para as municipais, assim como a intensificação do padrão de atendimento das populações rurais baseado na nucleação de estabelecimentos e no transporte de estudantes, constitui um importante legado da conjuntura crítica considerada neste estudo e resulta, conforme assinalado, de um esforço de elevação da escolaridade da população brasileira.

Neste sentido, é certo que a estratégia de nucleação se relaciona a esforços de atenuar a influência da localização nas condições da oferta da educação escolarizada e de assegurar para as populações rurais uma educação em melhores condições em termos de infraestrutura física e assistência pedagógica. Essa orientação, embora mais antiga e difusa, toma força com as alterações sofridas pela educação nacional na década de 1990, amparadas na Constituição de 1988 que, além do princípio constitucional de igualdade de condições para acesso e permanência na escola, definiu como direito público subjetivo o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, cuja ausência ou oferta irregular implica em responsabilidade da autoridade competente.

Compreende-se que as determinações constitucionais estão na origem de importantes transformações na provisão de educação pública no País, que passam à maior concretude a partir de um importante conjunto de mudanças que têm lugar na segunda metade da década

de 1990. Condizente com as considerações sobre a importância da *dimensão temporal* para a definição e consolidação de políticas de grande alcance, este estudo tem como referencial teórico e analítico o institucionalismo histórico, a partir das noções que destacam tanto as condições que propiciam as *mudanças*, por meio de combinações muito particulares de condições estruturais e circunstâncias fortuitas, quanto as que se destinam a identificar e compreender a atuação de mecanismos de *reprodução e reforço* das opções realizadas no contexto de ruptura.

Ainda a partir dos estudos do institucionalismo histórico, cabe destacar a consideração de que as políticas públicas podem atuar como instituições pela sua condição de conformarem o ambiente das escolhas possíveis, a partir das quais os indivíduos e grupos elaboram suas estratégias. Nesse sentido, pela sua magnitude e estrutura legal e normativa, pelo volume de recursos implicados e de pessoas atingidas direta e indiretamente, não há dúvida de que as políticas educacionais podem ser compreendidas como instituições.

As mudanças realizadas no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso constituem a conjuntura crítica considerada neste estudo, caracterizada pela necessidade de recomposição financeira da União, enfraquecida após a elevação dos percentuais de recursos tributários assignados aos entes subnacionais pela Constituição de 1988, e o controle da inflação. Do conjunto de mudanças realizadas cabe destacar a restrição da autonomia de estados e municípios no dispêndio de recursos financeiros (Lei de Responsabilidade Fiscal) como forma de combater o endividamento do setor público, uma das principais causas da inflação. A retenção de parcela dos recursos vinculados da União e a elevação de alíquotas de contribuições sociais, por sua vez, foram importantes mecanismos de fortalecimento financeiro e, conseqüentemente, político da União, tendo em vista a assunção do papel de coordenação das políticas de alcance nacional cuja realização está a cargo dos entes subnacionais.

Para além das alterações de caráter mais geral voltadas para modernização do setor público e estabilidade econômica, foram realizadas por meio de leis e alteração na Constituição mudanças destinadas a alterar a estrutura e funcionamento dos sistemas ensino. Dentre

estas medidas, cabem ser relacionadas a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases – LDB, a reestruturação de órgãos como o INEP e o Conselho Nacional de Educação.

No entanto, a grande novidade para os sistemas de ensino se deu no aspecto do financiamento, sem o que as mudanças pretendidas teriam caráter mais retórico que efetivo, por meio da criação de fundos no âmbito de cada estado, a partir dos recursos vinculados de estados e de municípios e distribuídos em conformidade com o número de matrículas nas redes públicas. Desses recursos, uma nova vinculação, ou subvinculação, passou a destinar um mínimo de sessenta por cento para pagamento de professores.

A descentralização de matrículas em favor dos municípios realizada pelos fundos representa, na verdade, uma acomodação ou ajuste da atuação de estados e municípios na oferta das diferentes etapas que constituem a educação básica. As razões para a transferência de matrículas das redes estaduais para as municipais justamente no contexto em que os recursos passam a seguir o sentido das matrículas são encontradas nos *déficits* fiscais nas dificuldades de rolagem das dívidas estaduais (ARRETCHE, 2000) e no peso dos inativos em suas folhas de pagamento (GOMES, 2008), além da pressão pela expansão do ensino médio.

Assim, na condição de legados de conjuntura crítica, a referida descentralização das matrículas de estados em favor dos municípios e a intensificação do padrão de oferta de ensino para a população residente nas áreas rurais são alterações que provavelmente irão sobreviver à vigência da política de fundos – Fundef e Fundeb. Compreende-se que a maior disponibilidade de recursos, assim como a obrigatoriedade da oferta do ensino obrigatório em sua totalidade sob pena de responsabilização da autoridade competente responde também pelas mudanças nas condições de oferta de educação para as populações das áreas rurais.

Em primeiro lugar, cabe mencionar a própria evolução no atendimento de todas as etapas, maior cobertura evidenciada pela redução das taxas de analfabetismo da população acima de quinze anos, a elevação da média de anos de estudo, melhoria no alcance e no

atendimento mais diversificado em termos de outras etapas da educação básica que não apenas os anos iniciais do ensino fundamental e redução da taxa de distorção idade-série.

Em relação aos estabelecimentos, cabe mencionar que o movimento de retração se refere à redução de mais de 40% das escolas que ministravam os anos iniciais do ensino fundamental, que constituíam a grande maioria das unidades das redes de ensino no meio rural. Desta forma, a ampliação no número de estabelecimentos que oferecem as demais etapas, não significou uma reversão no quadro geral de retração da rede.

Além do redimensionamento da rede em termos das etapas de ensino ofertadas, houve significativa melhoria nas condições dos estabelecimentos para todas as regiões, considerados aspectos como local de funcionamento (prédio escolar), ocupação do imóvel e dependências necessárias para as atividades escolares e para as atividades de apoio mais imediatas. As melhorias são mais perceptíveis onde as condições eram mais inadequadas ou insuficientes, com redução das diferenças regionais. A melhor condição dos estabelecimentos de ensino no meio rural testifica a conformidade do discurso de redução do tamanho das redes para prover um melhor atendimento às escolas.

A política de fundos auxiliou a expansão do padrão de oferta de ensino nas áreas rurais em decorrência da própria capacidade redistributiva destes fundos. Os municípios das regiões Norte e Nordeste foram os que apresentaram as maiores diferenças positivas entre aporte e retirada dos fundos. Como são estes os mesmos os que concentram a população rural do País, o aumento de recursos beneficiou a melhoria das condições de oferta do ensino, com claro recurso ao padrão de atendimento das áreas rurais considerado.

Os dados analisados indicam que variações na diferença entre retirada e aporte de recursos nos fundos se relacionam de maneira positiva com a variação na taxa de estudantes residentes em áreas rurais que se valem do transporte escolar público. Quando se relacionam as informações sobre evolução da rede de estabelecimentos de ensino nas áreas rurais e transporte de estudantes, a relação é negativa, indicando que os estados que contraem suas redes são os que tendem a intensificar o recurso ao transporte de estudantes.

No contexto de maior disponibilidade de recursos e a compreensão de que estes foram importantes para a expansão da oferta de ensino para as populações rurais com base no padrão de oferta mencionado, cabe compreender os mecanismos de consolidação deste padrão, conforme as noções de retornos crescentes e *feedback* positivo no que diz respeito à organização local para atendimento escolar aos estudantes residentes no meio rural. O transporte necessário para assegurar o acesso dos estudantes aos estabelecimentos se faz em grande medida por meio da prestação de serviços de agentes terceirizados, seja pelas dificuldades financeiras para formação e manutenção de frota própria, seja por outros fatores relacionados à administração das tarefas implicadas.

Assim, a condução diária de estudantes tem implicado na adoção de estratégias individuais ou de grupos que consistem em investimentos financeiros (aquisição do veículo), de tempo e aquisição de habilidades específicas, assim como a formação de compromissos que precisam de garantias para se estabelecer e que tendem a se fortalecer com o passar do tempo. Estes investimentos tendem a enfraquecer as chances de possíveis alternativas de organização para provisão de ensino, como poderiam ser as estratégias voltadas para fortalecimento da rede de grande dispersão formada por pequenas unidades de ensino. No entanto, é preciso considerar também a fragilidade das ações de apoio à infraestrutura e a pouca disponibilidade de recursos de capital para construção e reforma, que também fortalecem um desenho de atendimento concentrado em estabelecimentos maiores.

A consideração de políticas públicas como instituições pela sua capacidade de estabelecer a estrutura de incentivos a partir das quais indivíduos ou grupos organizam suas estratégias, também atenta para a dimensão cognitiva. Por esta perspectiva, os agentes tendem a vislumbrar os problemas a partir de contornos que lhes permitam utilizar soluções já existentes, apenas realizando ajustes pontuais. No entanto, questões de ordem cognitiva devem ser consideradas secundárias, face às restrições concretas na atuação dos fundos, tendo em vista a destinação mínima de sessenta por cento para pagamento de pessoal, o que também tende a favorecer estratégias de concentração de matrícula.

A complementariedade entre as redes estaduais e municipais para oferta de ensino para as populações rurais, com atuação localizada destes dois entes, se manifesta de maneira clara no transporte escolar, com a necessidade de cooperação que, não raro, dá lugar a situações de conflito. Assim, embora a operacionalização do transporte pela administração municipal de todos os estudantes residentes na área rural circunscrita ao município, independentemente de tratar-se de matrícula da rede estadual ou municipal, seja a solução mais comum para evitar a duplicidade e o desperdício de recursos, os desentendimentos são comuns, com reclamações sobre as condições do serviço prestado, por um lado, e sobre o atraso/insuficiência nos repasses, por outro.

A atuação de mais de um ente federado para provisão de serviços públicos tem evoluído em algumas políticas setoriais, como saúde e saneamento, para a formação de consórcios, que são disciplinados por legislação própria (Lei 11.105/2005). No entanto, estas soluções são ainda pouco aventadas na educação. Na verdade, o transporte escolar rural indica a articulação de dois entes federados dentro do espaço do município, ao passo que os consórcios têm favorecido a aquisição ou construção de grandes ou complexos equipamentos públicos, sobretudo por meio de convênio, com capacidade de beneficiar uma população superior à que se encontra delimitada por um município. Ainda assim, os consórcios podem vir a ser importantes formas de viabilizar não apenas a educação mas outros serviços públicos para a população do meio rural, como melhoria nas estradas para benefício do transporte para todos os residentes e não apenas dos estudantes, dentre outras tantas possibilidades.

Mesmo com consequências benéficas, como a ampliação do atendimento que se expressa no perfil mais diversificado da oferta e na elevação da escolarização da população residente nas áreas rurais, a adoção do padrão referido traz problemas que não podem ser negligenciados, como o deslocamento diário de estudantes por grandes distâncias e o fechamento de escolas que estão entre os poucos equipamentos públicos de que dispõem as comunidades rurais.

Diante deste quadro, há grande necessidade de serem viabilizadas possibilidades de atendimento escolar que combinem a ampliação do acesso com a vitalidade das comunidades rurais, conforme a agenda da diversidade e dos movimentos sociais do campo. No entanto, é pouco provável que tais soluções possam se amparar apenas na organização escolar, pois, embora a perda da escola seja um fator importante de esvaziamento da comunidade rural, a permanência da escola por si não é suficiente para assegurar sua continuidade, sendo necessárias ações voltadas para trabalho, comercialização da produção e acesso a outros bens e serviços. No âmbito das políticas educacionais, as ações de transporte têm prevalecido, com evolução crescente de recursos e aprimoramento dos programas. As ações de melhoria da infraestrutura são mais modestas e menos sistematizadas, possivelmente pela própria dificuldade dos entes públicos em assegurar recursos de capital em seus orçamentos.

Ademais, na própria política de fundos, a maior parte dos recursos destina-se ao pagamento dos profissionais, o que por um lado, assegurou a elevação dos patamares de remuneração docente, muito defasados em relação à importância do trabalho que realizam. Por outro lado, a inexistência de mecanismos que assegurem algum equilíbrio entre recursos de custeio e investimento nos orçamentos públicos tende a comprometer a capacidade e a qualidade dos serviços, nos médio e longo prazos.

Com relação à organização dos serviços de transporte de estudantes, não é possível saber se a evolução dos programas de transporte voltados para melhoria e expansão da frota de veículos virá a alterar a predominância do serviço terceirizado que atualmente se verifica. Na verdade, é preciso entender em que medida as restrições de gasto com pessoal foram responsáveis pela grande incidência de terceirização, em consideração não apenas às restrições com gasto de pessoal impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mas às dificuldades de equilibrar os recursos dos estados e municípios entre as despesas de custeio e de capital.

Pela compreensão expressa neste trabalho, proposições factíveis e exequíveis para elevar o atendimento escolar da população rural sem favorecer sua progressiva depopulação,

precisam se levar em consideração a atuação das políticas como instituições, sobretudo no que diz respeito à capacidade de auto-reforço das estratégias em curso e ao legado das escolhas realizadas. A complexidade não apenas do atendimento educacional, mas das questões relacionadas às perspectivas de desenvolvimento das populações rurais no Brasil nas quais a educação ocupa lugar de grande importância, com as redefinições das localidades rural e urbano que tem ocorrido, indicam uma extensa agenda de pesquisa para a ciência política, educação, administração e economia do setor público. Dos temas compreendidos, ressaltam-se a necessária preocupação com a eficiência do gasto público e, sobretudo, com a equidade no acesso das populações brasileiras, independente da localidade, à educação de qualidade, conforme já definido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo (2000). Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. IPEA – *Texto para Discussão* nº 702. Rio de Janeiro.

ABRUCIO, Fernando Luís (2002). *Os Barões da Federação*. São Paulo: Editora Hucitec.

_____ (2005). “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula”. *Revista de Sociologia e Política*. n. 24

AFONSO, José Roberto R. (2004). "Brasil: um caso à parte". Texto apresentado no *XVI Regional Seminar of Fiscal Policy*. CEPAL/ILPES, Santiago de Chile.

AFONSO, Mariza Resende e Sérgio de AZEVEDO (1987). Cidade, poder público e movimento de favelados. In: POMPERMEYER, M.J. (Org.). *Movimentos Sociais em Minas Gerais: Emergência e perspectivas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. (2002). O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do Governo FHC. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (2001). Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. *BIB*. São Paulo, nº 51

_____ e CARNEIRO, Leandro Piquet (2000). The new local agenda: elite support for decentralization of social services in Brazil. Paper prepared for the Panel *The politics of local-global relations*, IPSA Congress, Quebec, August.

AMORIM NETO, Octavio (2007). O poder executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio. (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp. 2º edição.

ANDRADE, Márcia Regina e Di PIERRO, Maria Clara (2004). *Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária em perspectiva: dados básicos para uma avaliação*. São Paulo: Ação Educativa.

ARELARO, Lisete (1999). A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In OLIVEIRA, Cleiton de. *et al. Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica.

ARRETCHE, Marta (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 11 n. 31

_____ (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP.

_____ (2007). The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period. *Brazilian Political Science Review*, 1 (2).

ARROYO, Miguel Gonzalez *et. al.* (Orgs.). (2004). *Por uma educação do campo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2º ed,

AZEVEDO, Fernando de (1971). A transmissão da cultura. *A Cultura brasileira*. São Paulo: Edições Melhoramentos/Editora da Universidade de São Paulo.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. (2002). Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80.

BRASIL, Presidência da República (2011). *As desigualdades na escolarização no Brasil*. Relatório de Observação nº 4. Brasília, 2º ed.

BRASIL, Senado Federal (1991). *Constituição da República Federativa do Brasil: quadro comparativo*. Constituição de 1988 comparada às Constituições de 1946 e 1967 e à Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Brasília.

BRASIL, Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. (2003). *Referências para uma política nacional de Educação do Campo: caderno de subsídios*. Brasília.

BRASIL, Ministério da Educação. (2007). *Educação do Campo: Diferenças mudando paradigmas*. Cadernos SECAD 2. Brasília.

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea (2010). *Instituições e democracia: república*. Livro 9, vol. 1. Brasília: Ipea.

BORGES, André (2011). Coalizões eleitorais, competição vertical e política social no federalismo brasileiro. Ponencia preparada para *El X Congreso Nacional de Ciencia Política* organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.

CAMARGO, Aspásia (2001). Federalismo e identidade nacional. Em SACHS, Ignacy, WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras.

CARLOS, Ana Fani Alessandrini (2007). *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: FFLCH.

CARPINTÉRO, José Newton e BACIC, Miguel Juan (s/d). O custo-aluno no ensino fundamental público no Brasil: resultado de uma pesquisa de campo. Disponível em <www.intercostos.org/documentos/Trabajo097.pdf> acesso em 12/07/2012.

CARVALHO, José Murilo de (1993). *Federalismo y centralización em el imperio brasileño: historia y argumento*. Em CARMAGNANI, Marcelo (Coord.). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica.

CARVALHO, Willer Luciano (2011). *Metodologia de análise para a localização de escolas em áreas rurais*. Tese (Doutorado). Departamento de Engenharia Civil e Ambiental. Universidade de Brasília.

CASTRO, J. A. (2001). *Avaliação do impacto do Fundef nas receitas fiscais de estados e municípios*. Brasília: Ed. UnB. Monografia premiada em 3º lugar no V Prêmio Tesouro Nacional.

CEFTRU/FNDE (2007). *Projeto: Transporte Escolar Rural – Volume II – Questionário Web*. Centro de Formação de Recursos Humanos e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília, DF.

CEFTRU/FNDE (2007a). *Projeto: Transporte Escolar Rural – Volume III, Tomo I – Caracterização do Transporte Escolar nos municípios visitados*. Centro de Formação de Recursos Humanos e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília, DF.

COLLIER, Ruth B. e David COLLIER (1991). *Framework: Critical junctures and historical legacies*. In *Shaping the political arena: critical juncture, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton, N.J: Princeton University Press.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS- CMN (2008). *Educação de qualidade: O desafio de todos os municípios*. Brasília: CNM.

COSTA, Bruno Lazzarotti D. (2004). *Desigualdade educacional e coordenação intergovernamental: o caso do FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) em Minas Gerais*. In: *IX Congresso Internacional del CLAD sobre a reforma del Estado y de la administración pública*. Madrid: España.

Disponível em

<<http://ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/lazzarot.pdf>> acesso em: 10/01/2011.

CUNHA, Luiz Antônio (2001). *Educação, estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense, 4º edição.

DiMAGGIO, Walter P. e POWELL, Walter W. (1991). Introduction. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

_____ (1991a). DiMAGGIO, Walter P. e POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

_____ (1998a). Reforma do Estado e descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental. *Caderno de Pesquisa* nº 37. Núcleo de Estudos em Políticas Públicas - NEPP; Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.

_____ (1998b). Descentralização das políticas sociais: o que ensinam as experiências recentes da merenda escolar, do dinheiro na escola e da TV escola. *Caderno de Pesquisa* nº 38. Núcleo de Estudos em Políticas Públicas - NEPP; Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.

ELAZAR, Daniel (Ed.) (1984). *Self Rule/Shared Rule*. Federal solutions to the Middle East Conflict. Lanham, MD: University Press of America.

_____ (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.

FAGUNDES, José e MARTÍNI, Adair César (2003). Políticas educacionais: da escola multisseriada à escola nucleada. *Olhar do Professor* (1): 99-118.

FALLETI, Tulia G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*. Vol. 99, No. 3.

FAUSTO, Boris (1998). *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 6ª ed.

FERNANDES, Bernardo M. *et. al.* (2005). Primeira Conferência Nacional “Por uma educação do campo”: texto preparatório. In ARROYO, Miguel *et. al.* *Por uma educação do campo*. Petrópolis: Vozes, 2º ed.

FERNANDES, Danielle C. (2005). Estratificação educacional, origem socioeconômica e raça no Brasil: as barreiras da cor. *Prêmio IPEA 40 anos – IPEA-CAIXA 2004*: monografias premiadas. Brasília: IPEA.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo; nº 44.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (2006). Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. Em: SOARES, Gláucio A. D. e RENNÓ, Lúcio (Orgs.) *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FIGUEIREDO, Argelina, LIMONGI, Fernando e VALENTE, Ana Luzia (1999). Governabilidade e concentração de poder institucional – o governo FHC. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo*, 11 (2).

FURTADO, Celso (1977). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 15ª ed.

GADELHA, Sérgio R. de Brito (2012). *Análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: Um estudo com modelo probit aplicado a dados em painel*. Texto para Discussão nº 003. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional.

GARMANT, Christopher, HAGGARD, Stephan e WILLIS, Eliza (2001). Fiscal decentralization: a political theory with Latin American cases. *World Politics* 53.

GOMES, Gustavo Maia e MAC DOWELL, Maria Cristina (1997). Os elos frágeis da descentralização. *Anais do 25º Encontro Nacional de Economia da ANPAE*.

GOMES, Sandra R. (2008). *Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais (1997-2000)*. Tese (Doutorado) - Programa de Pós Graduação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo.

GOUVEIA, Andréa Barbosa *et al* (2006). Condições de trabalho docente, ensino de qualidade e custo-aluno-ano. *RBPAAE*, vol. 22, n. 2. jul./dez.

GUIMARÃES, José Luiz (1994). *Desigualdades regionais na educação: a municipalização do ensino em São Paulo*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.

HALL, Peter (1986). *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, nº 53.

IMMERGUT, Ellen M. (2007). O núcleo teórico do novo institucionalismo. Em SARAIVA, Henrique e FERRAREZI, Elizabeth (Orgs.). *Políticas Públicas*. Coletânea. Vol. 1. Brasília: ENAP.

KNOP, Márcia e ARAGÃO, José Wellington M. de (2003). Efeitos e impactos do Fundef na rede municipal de ensino de Salvador. *Gest. Ação*: Salvador, v. 6, n.2

LEITE, Cristiane Kerches da Silva (2005). *O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Tese (Doutorado). Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo.

LEITE, Maria Iza Pinto A. (2003). Vitória da Conquista: política educacional e Fundef. *Gest. Ação*: Salvador, v. 6, n.2

LEVI, Margareth (1991). Uma lógica da mudança institucional. *DADOS*, vol. 34, n. 1.

MACIEL, Everardo (2007). A farsa do federalismo fiscal. *Gazeta Mercantil*, 23 de abril; Caderno A, p. 3

MAGALHÃES, Ana Lúcia França e VIANNA, Daniela Reis (2003). Implantação e impacto do Fundef: o caso de São Sebastião do Passé. *Gest. Ação*: Salvador, v. 6, n.2

MELCHIOR, José Carlos de Araújo (1987). O financiamento da educação no Brasil. São Paulo: EPU – Editora Pedagógica e Universitária LTDA.

MENEZES, Rafael Terra de (2005). Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios brasileiros. Brasília: ESAF (Monografia premiada em 1º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional).

MERLIN, Meigla (2004). O município e o federalismo: a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos Editora.

MONLEVADE, João (2007). *Para entender o FUNDEB*. Ceilândia, DF: Idéa Editora.

NOGUEIRA, Otaciano (2001). *Constituições Brasileiras: 1824*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia.

NORTH, Douglass (1990). *Institutions, institutional change and economic performance: political economy of institutions and decisions*. New York: Cambridge University Press.

_____ (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 5, Number 1 - Winter - pages 97-112.

O'DONNELL, Guillermo (1981). Anotações para uma teoria do Estado. *Revista Cultura e Política*, n. 4. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra. Disponível em: www.ige.unicamp.br/site/aulas/138/ANOTACOES_PARA_UMA_TEORIA_DO_ESTADO_ODONNELL.pdf acesso em 06/05/2012

OLIVEIRA, Cleiton de (1999). A municipalização do ensino. In OLIVEIRA, Cleiton de. *et al. Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (2001). Fundef e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. Trabalho desenvolvido no âmbito do Projeto “Descentralização fiscal e cooperação financeira intergovernamental”. EBAP/FGV e Fundação Konrad Adenauer, sob coordenação do Prof. Fernando Rezende.

_____ (2007). Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro. *Texto para Discussão* N° 43. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

_____ (2010). A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. *Texto para Discussão* N° 1469. Brasília: IPEA

OLIVEIRA, Francisco de (1995). A crise da federação: da oligarquia à globalização. Em AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *A Federação em Perspectiva*. São Paulo: FUNDAP.

_____ (2003). *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial.

PAZ, Adalberto Domingos da (2001). *Análise da avaliação da ação pública de alocação de recursos do Programa Nacional de Transporte do Escolar – PNTE*. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília (UnB)

PAZ, Adalberto Domingos da (2006). *Exame comparativo do modelo de controle social do PDDE, com os modelos adotados pelo PNAE, PNATE e Fazendo Escola*. Monografia apresentada à Universidade de Brasília (UnB) para obtenção do título de Especialista em Análise e Gestão de Programas Educacionais.

PIERSON, Paul (1993). When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, 45.

_____ (1995). Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance - An International Journal of Policy and Administration*. Volume 8, Number 4.

_____ (2000). Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review*. Vol. 94, N° 2.

_____ (2004). *Politics in time: history, institutions and social analysis*. New Jersey: Princeton University Press.

PIZZOLATO, Nélio Domingues *et. al* (2004). Localização de escolas públicas: síntese de algumas linhas de experiências no Brasil. *Pesquisa Operacional*, vol. 24, n. 1.

POWELL, Walter e DI MAGGIO, Paul J. (Eds.) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

QUEIROZ, João Batista Pereira de. *et al.* (2006). (Orgs.) *Pedagogia da alternância: construindo a educação do campo*. Goiânia: Ed. Universa.

ROSAR, Maria de Fátima F. e SOUZA, Mírian dos Santos (1999). A política de municipalização no Estado do Maranhão: alguns aspectos contraditórios. In OLIVEIRA, Cleiton de. *et al. Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica.

ROMANELLI, Otaíza (1993). *História da educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 15° edição.

SALLUM JR., Brasília (1996). Federação, autoritarismo e democratização. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo*, 8 (2).

SALES, Suze da Silva (2007). A educação rural brasileira: limites e possibilidades do processo de nucleação em Patos de Minas, MG (1990-2002). Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação. Universidade Federal de Uberlândia.

SÁTYRO, Natália e SOARES, Sergei (2007). A infra-estrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental: um estudo com base nos Censos Escolares de 1997 a 2005. *Texto para Discussão* N° 1267. IPEA.

SERRA, José e José Rodrigues R. AFONSO (1999). Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. Rio de Janeiro, Revista do BNDES, vol. 6, nº 12.

SILVA, Cláudio Dias (2003). Impactos do Fundef em Governador Mangabeira. *Gest. Ação*: Salvador, v. 6, n.2

SILVA, Lourdes Helena da. *et al* (2006). A educação no meio rural do Brasil: Revisão da Literatura. In BOF, Alvana Maria (org.). *A Educação no Brasil Rural*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira-INEP.

SOBARZO, Oscar (2006). O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPOSITO, M. Encarnação B. e Arthur M. WHITACKER (Orgs.). *Cidade e Campo: Relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Expressão Popular.

SOUSA JUNIOR, Luiz de (2003). Repercussões do Fundef no gasto-aluno da educação básica do Estado da Paraíba. Anais da 26ª Reunião da ANPEd. Poços de Caldas, MG.

SANTOS, Tatiára Monteiro (2010). Transporte escolar rural na perspectiva de gestores e planejadores/operadores: subsídios para políticas públicas. Dissertação (Mestrado). Instituto de Ciência Política – IPOL. Universidade de Brasília.

SUBIRATS, Joan (2007). Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In SARAVIA, Enrique e Elizabeth FERRAREZI (Orgs.). *Políticas públicas – Coletânea*. Vol. 1. Brasília: Enap.

TEIXEIRA, Anísio (2007). *Educação para a democracia: introdução á administração educacional*. Rio de Janeiro: Editora da UFJR. Col. Anísio Teixeira vol. 4.

THELEN, Kathleen (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Ann. Rev. Polit. Sci.* 2: 369-404.

_____ e STEINMO, Sven (1992). Institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen and LONGSTRETH, Frank. (Eds.). *Structuring Politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

THÉRET, Bruno (1998). Federalismo como princípio de regulação do regionalismo. *Contexto Internacional*. Vol. 20, nº 1. Rio de Janeiro.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara de (1985). Transporte, escolarização e política educacional rural. *Cad. Pesq.*, São Paulo (55).

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara (1993). Agrupamento de escolas rurais: alternativas para o impasse da educação rural? *Cad. Pesq.*: São Paulo, n° 86.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de (1997). Transporte rural: o resgate de um tema esquecido. *Revista dos Transportes Públicos – ANTP*. Ano 19, 2º trimestre.

VEIGA, José Eli da (2002). *Cidades imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados.

VERHINE, Robert E. e ROSA, Dora Leão (2003). Fundef no Estado da Bahia. *Gest. Ação*: Salvador, v. 6, n.2

YOUNG, Iris M. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.

WILDAVSKY, Aaron (1964). *The politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown and Company.

WRIGHT, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, California: Brook/Cole Publishing. 3ª edição.

Anexo 1 -

Município de Cabeceiras de Goiás

Secretário Municipal de Educação: Gabriel Felix da Silva

Data da entrevista: 11/06/2013

O Secretário de Educação esclarece que as escolas das áreas rurais eram todas multisseriadas. Para que o aluno tivesse aula era preciso transportar o professor e tinham escola vazia na cidade. O Município não recebe auxílio financeiro para transportar o professor. Pelo Censo Demográfico houve aumento da população urbana. Tinham quatro escolas estaduais e três escolas municipais. Houve o processo de municipalização das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental, que pertenciam à rede estadual. A manutenção, a atenção é melhor para as escolas da zona urbana. As estradas estavam em condições muito ruins. As escolas da zona urbana estão em boas condições. Antes tinham os grupos escolares na área rural, nos ‘povoadinhos’. Oferecem, atualmente, na área rural até o quinto ano (a antiga quarta série). Entende que multisseriação ‘não rende’ como deveria.

O dinheiro que o FNDE e o estado repassam para o transporte de alunos não é suficiente, a prefeitura complementa. O transporte é em parte terceirizado e em parte realizado pelo próprio município. O transporte de maior distância é terceirizado, a prefeitura faz o transporte de dentro da cidade, sobretudo para os alunos menores ou com necessidades especiais. Os veículos da Prefeitura são de pequeno e médio porte. Os ônibus grandes são terceirizados. A terceirização não se deve a problemas com os motoristas da Prefeitura, que são comprometidos com o trabalho (e quando precisam se ausentar por problema de saúde, por exemplo, se responsabilizam por conseguir um substituto para que o transporte não deixe de ser realizado), mas à insuficiência da frota. São três motoristas de ônibus e quatro de carro (são concursados, servidores da Prefeitura).

A Prefeitura não tem condições de ter toda a frota própria, é muito caro. Fizeram o pedido de um ônibus no PAR – Plano de Ações Articuladas do Ministério da Educação porque não têm recursos para adquirir o veículo com empréstimo do BNDES (no Programa Caminho da Escola, já mencionado). Pelo FNDE (no PAR) a contrapartida exigida do município é baixa (cerca de R\$ 2 mil) e nessa modalidade já conseguiram um micro-ônibus. Ressalta que as condições da frota são boas.

Assumiram a Prefeitura em 2009, quando foi realizada a municipalização das matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental-EF. A resistência da população era muito grande e só houve êxito porque o Prefeito foi muito firme na decisão de municipalizar as matrículas e buscou argumentação com base nas leis. Não há mais atendimento da educação infantil e dos anos iniciais do EF pela rede estadual. O prefeito anterior já havia tentado, mas não obteve apoio e desistiu da iniciativa. Os professores da rede estadual pensaram que seriam demitidos. O prefeito enfrentou a comunidade e hoje tem o reconhecimento da população.

Sobre o fechamento de escolas: a maior parte das escolas foi fechada em administrações anteriores. O Secretário acredita que houve resistência, mas não foi muito grande.

Há três escolas na área rural: uma tem cerca de doze alunos. A manutenção da escola da zona rural é mais difícil, assim como a segurança etc. Há uma escola que fica em área que não é comunidade rural (na estrada, longe dos povoados) e que sofre depredação. As outras duas que são localizadas em povoados são bem cuidadas, a população cuida. Estas duas escolas são muito boas, têm alunos da cidade, que são transportados pela Prefeitura. A primeira tem todo o EF, e a outra, só os anos iniciais. A primeira tem uma parte que é multisseriada (os anos iniciais e a educação infantil). As crianças são matriculadas nesta escola por opção dos pais.

Segundo a explicação do Secretário, à época da municipalização as escolas da cidade ficaram muito 'cheias', esta escola estava vazia e tinha boas condições. Muitos pais haviam estudado lá. Atualmente, a escola da área rural é mais assistida, recebe mais material do FNDE. A qualidade do ensino melhorou com a municipalização. A rede estadual oferece do sexto ano em diante (anos finais do EF). Os professores foram mantidos, não houve transferência de professores da rede estadual para municipal. Na Prefeitura, havia professores concursados que estavam em desvio de função e que voltaram para a sala de aula. Ano passado (2012) houve um concurso público para professor e agente administrativo.

Com a municipalização a verba do Fundeb passou de R\$ 70 mil em 2009 para os atuais R\$ 250 mil. Se não tivesse havido a municipalização, a Prefeitura não poderia pagar os funcionários.

Acredita que o transporte nunca vai deixar de ser um problema. Todo dia aparece aluno novo, o transporte terceirizado é remunerado pela quilometragem e quando muda uma família há alteração nas linhas. Mesmo assim ainda é melhor do que manter as escolas pequenas multisseriadas com poucos alunos. Há também o transporte intracampo. Segundo o Secretário, a lei diz que se o aluno mora a 1 km da escola tem que haver transporte (não soube precisar que lei é essa). A distância entre a residência do aluno e o ponto de pegar o ônibus/condução não pode ser superior a 2 km, mesmo dentro da cidade. Tem o Ministério Público que manda cumprir.

Hoje o aluno tem muito amparo, é correto mas dá muito transtorno organizar e adequar o transporte. Os ônibus são revisados duas vezes ao ano, os terceirizados têm laudo do Detran, é tudo regular. Mesmo assim há problema, sobretudo na época das chuvas, as estradas são de chão (não têm asfalto), as condições não são boas, mesmo tendo havido melhora.

Município de Orizona

Secretário Municipal: Paulo Acácio de Souza

Data da entrevista: 22/03/2013

O Sr. Paulo Acácio foi professor e vereador, com uma plataforma voltada para o ensino. Está há dois mandatos como Secretário Municipal de Educação. Explica que as escolas passaram a ser fechadas em 1997 com o objetivo de melhoria do ensino nas 52 escolas então existentes. Eram escolas multisseriadas cuja logística ‘era muito deficitária’ no que diz respeito a merenda, livro, funcionamento. Com as medidas de instalar computadores em todas as escolas da rede, foi considerado que não haveria condições de oferecer ao campo a mesma tecnologia que buscavam oferecer na cidade.

Dentre as dificuldades para aprimorar as condições do ensino nas escolas do meio rural, o Secretário menciona as dificuldades para provisão de energia elétrica. Para atender as 52 escolas havia a necessidade de percorrer 8.000 km de estradas, o que requeria 15 dias para cumprimento de todo o percurso das escolas, com a entrega de merenda escolar. Atualmente, a distribuição da merenda escolar exige apenas um dia.

O transporte, que então havia sido considerado uma solução com o fechamento de grande parte das escolas, passou, anos mais tarde, à condição de problema. Àquela época, as crianças se deslocavam até à escola a pé, a cavalo ou de bicicleta. Mas, com a chegada do transporte escolar, os pais passaram a exigir que as crianças sejam recolhidas em suas residências, sem aceitar o deslocamento até um ponto de ônibus que reúna um determinado número de estudantes. Essa exigência implica em dificuldades sempre crescentes no traçado das rotas, pois, quando a rede de ensino se desobriga em relação a um aluno (por ter concluído os estudos), há outra criança matriculada que inicia sua vida escolar e assim por diante.

Outro problema assinalado pelo Sr. Paulo Acácio diz respeito à fragmentação das terras, que são divididas entre os herdeiros e torna o transporte de alunos mais pulverizado. Assim, em 1997, contavam com oito linhas de ônibus para transporte de estudantes da área rural. Na atualidade, há oito escolas nas áreas rurais, que são polos, e a prefeitura administra 85 (oitenta e cinco) linhas de ônibus. Neste sentido, dos 25% de aplicação do município em educação, tirados os 60% obrigatórios para pagamento de professor, tudo o mais é consumido no transporte escolar. O município aporta mais do que os 25%, o percentual de dispêndio com educação fica em torno de 33%.

Há vários problemas na provisão do transporte de estudantes em Orizona, das quais o Sr. Secretário ressalta: i) a dificuldade de fiscalização e ii) as dificuldades enfrentadas pela parceria firmada entre a prefeitura e o Governo do Estado de Goiás para transporte dos estudantes do ensino médio (porque estado e município não usam a mesma unidade para remunerar os serviços: o estado paga por aluno e o município paga por Km rodado). Pelos cálculos do Secretário, os repasses realizados pelo Governo Federal (no âmbito do PNATE) e pelo Governo de Goiás não cobrem mais do que 10% dos custos totais em que incorre o município para transporte de estudantes.

O Município de Orizona ilustra bem a dispersão da população pela área rural: em nenhuma das escolas, mesmo após a nucleação, há mais de vinte e cinco alunos matriculados. Mas, cada escola, para cumprir todos os anos da educação infantil ('jardim') até o nono ano (último ano do EF), requer que sejam formadas onze turmas. Assim, foi preciso mudar os estudantes com a transferência dos alunos da segunda fase (anos finais do EF), medida destinada a economizar recursos. A queda de matrícula nas áreas rurais é também um problema para o pagamento do piso salarial do magistério, porque os repasses são feitos com base no número de estudantes matriculados.

No entanto, o grande fator explicativo para a concentração de estudantes seria, hoje, o pagamento do piso salarial do magistério definido por lei. Para os professores das escolas rurais, é impossível manter o piso com o número de alunos que estas escolas têm matriculados. Acredita que não seria necessário pagar ao professor que reside nas áreas rurais o mesmo que o professor da cidade, porque este último tem mais necessidade de dinheiro para manter as mesmas condições de vida que o outro.

Cita o movimento de revalorização da escola multisseriada, que foi favorecida pelo Programa Escola Ativa (do Governo Federal) e que agora se chama Escola do Campo ou Escola da Terra. O pai do aluno prefere matricular a criança na escola da cidade, porque o professor é melhor, porque o melhor professor não vai dar aula na escola pequena e distante.

No gerenciamento dos recursos, as despesas precisam ficar dentro dos limites. Se precisar sacrificar (fechar) escola, esta medida é adotada. Os recursos não aumentam porque a quantidade de crianças diminuiu. Além da migração, as famílias das áreas rurais passaram a ser menores. Ressalta que conta com total confiança do Prefeito, que não interfere nos assuntos educacionais, conduzidos pelo Secretário com total autonomia. Quando assumiu a Secretaria, foi preciso retirar os professores em desvio de função em trabalho administrativo.

Acredita que os recursos do Fundef/Fundeb acabam sendo ingratos com as prefeituras, devido às oscilações que ocorrem, que dificultam a vida dos dirigentes. Com os 40% dos fundos de livre aplicação, reformaram as três escolas da cidade, e foi uma 'reforma diferenciada, de muita qualidade', cantina, sala dos professores e cumprimento das exigências referentes à acessibilidade. Por isso acontece da Prefeitura aportar além dos 25% exigidos pela Constituição. O percentual de aplicação em educação equivale a cerca de 33 ou 34%, o que representa 8,9% da arrecadação do Município (o que indica ser Orizona um município que usufrui de boas condições no que se refere à arrecadação de tributos). Há duas escolas com mais de 300 alunos, uma creche nova, do Programa Pro-Infância, em fase de colocação da laje que atenderá uma média de 80 crianças. Mas não há aumento no número de estudantes: foi fechada uma escola por falta de aluno. O Município de Orizona não está perdendo população (para outros municípios), mas há um movimento interno de migração para a cidade por causa da lavoura mecanizada.

Em 1997, o transporte era da Prefeitura, quer dizer, realizado diretamente pelo Município. À medida que o transporte foi sendo aumentado, viram que não compensava que o Município mantivesse o transporte porque o motorista da prefeitura 'é diferente'. Para

exemplificar essa diferença, o Secretário de Educação relaciona uma série de práticas do motorista da prefeitura: ‘larga o veículo na garagem e não se compromete com o serviço’; ‘não aperta um parafuso’, e se o veículo ficar estragado ele não trabalha, o que incentiva até sabotagens aos veículos. Em comparação ao pouco comprometimento dos motoristas que são servidores do Município, ele assinala como vantagens do serviço terceirizado: a Prefeitura se desobriga com a despesa, com a preocupação com o mecânico, com o horário e tudo o mais. A prefeitura dispunha de cinco *kombis*. Conclui que o funcionário ‘de contrato’ trabalha melhor do que o efetivo.

Não enfrentam problemas com falta de motoristas porque, como o terceirizado não tem vínculo, se ele precisar faltar, ele próprio providenciará o substituto (já que é preciso atestar a realização do serviço para receber o pagamento). Ademais, com os servidores efetivos há o problema de, quando um se aposentam, o Município precisa contratar outro para realizar o serviço, embora o aposentado continue na folha de pagamento da Prefeitura. Ademais, a rotina de trabalho quando os veículos eram da prefeitura era muito difícil: ele próprio abastecia os veículos às 5 horas da manhã. Quando os veículos retornavam à noite, sempre vinham com defeitos. Assim, acredita que ficaram livre da máfia dos motoristas. As cinco *kombis* de que dispunha a Prefeitura deram ao Município um prejuízo de R\$ 48 mil em seis meses.

A questão, dessa forma, é de cálculo financeiro antes que impedimentos da LRF. Quando é preciso fechar escola, há documento do Promotor que acolhe a denúncia dos moradores da localidade com abaixo-assinado, o que o Secretário considera ‘picuinha’. Ele se defende do Ministério Público com a LDB, que dá segurança ao dirigente. Ademais, Orizona tem Conselho Municipal de Educação. Lembra, novamente, que o problema do piso salarial do magistério é um problema, uma ‘faca no pescoço’, a lei é muito clara. Os professores que atuam nas classes multisseriadas trabalham 30 horas por semana, mas recebem pelo trabalho de 40 horas, como forma de compensação.

Sobre as condições gerais do Município, o Sr. Paulo Acácio informa que Orizona é a segunda bacia leiteira do Estado de Goiás, possui dois laticínios próprios e cooperativa. O Município é exportador de leite e beneficia a produção. Há uma fábrica de queijo, Queijo Valeza (Vale do Orizona), produção de milho e tomate e, ainda, uma recém chegada fábrica de enlatados do Rio Grande do Sul para beneficiar a produção. Houve elevação da renda per capita, mas, por outro lado, houve aumento da violência e a vida já não segue mais tão tranquila como costumava ser.

Anexo 2

– Condições dos estabelecimentos de ensino por localização rural/urbana

Tabela 1
Percentual de escolas segundo a disponibilidade de cozinha, diretoria e biblioteca, por localização rural/urbana. Brasil e Regiões: 1997

	Rural			Urbana		
	Cozinha	Diretoria	Biblioteca	Cozinha	Diretoria	Biblioteca
Brasil	72,3	7,4	3,0	86,9	68,9	45,6
Norte	50,8	3,6	1,7	87,9	67,1	34,6
Nordeste	67,3	8,0	1,1	78,4	60,8	27,7
Sudeste	95,3	9,1	5,8	90,5	75,6	56,7
Sul	90,9	7,8	9,6	94,3	67,3	61,2
Centro						
Oeste	82,0	6,7	3,2	91,1	76,2	46,9

Fonte: Elaboração a partir dos *Microdados do Censo da Educação Básica* – INEP/MEC

Tabela 2
Percentual de escolas segundo a disponibilidade de cozinha, diretoria e biblioteca, por localização rural/urbana. Brasil e Regiões: 2010

	Rural			Urbana		
	Cozinha	Diretoria	Biblioteca	Cozinha	Diretoria	Biblioteca
Brasil	85,5	32,4	11,0	92,0	90,5	48,8
Norte	78,7	20,4	5,8	94,0	90,9	50,7
Nordeste	83,4	32,7	6,5	87,3	91,8	48,1
Sudeste	97,5	34,1	19,2	91,5	87,6	41,8
Sul	98,8	57,1	42,8	99,4	94,8	64,7
Centro Oeste	92,2	42,8	22,5	94,7	92,1	55,4

Fonte: Elaboração a partir dos *Microdados do Censo da Educação Básica* – INEP/MEC

Tabela 3
Percentual de escolas segundo a disponibilidade de sanitário dentro e fora do prédio escolar, por localização rural/urbana. Brasil e Regiões: 1997 e 2010

	1997				2010			
	Rural		Urbana		Rural		Urbana	
	Sanitário Dentro	Sanitário Fora	Sanitário Dentro	Sanitário Fora	Sanitário Dentro	Sanitário Fora	Sanitário Dentro	Sanitário Fora
Brasil	44,3	33,7	92,1	15,9	65,4	26,0	98,9	11,2
Norte	7,9	65,5	81,6	20,6	29,4	56,0	96,6	11,6
Nordeste	43,4	26,1	89,4	12,0	69,4	19,7	98,7	9,1
Sudeste	70,4	23,1	94,9	19,4	89,3	13,3	98,4	10,2
Sul	70,7	24,2	94,9	13,8	93,4	11,2	100,0	15,8
Centro Oeste	26,1	70,2	94,0	15,2	78,3	23,0	100,0	14,7

Fonte: Elaboração a partir dos *Microdados do Censo da Educação Básica* – INEP/MEC

Tabela 4
Percentual de escolas segundo a disponibilidade de água filtrada, por localização rural/urbana. Brasil e Regiões: 1997 e 2010

	1997		2010	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Brasil	60,3	71,5	86,4	92,6
Norte	48,5	57,0	71,4	88,9
Nordeste	66,1	80,2	96,6	98,1
Sudeste	80,2	80,3	99,0	100,0
Sul	20,6	32,8	30,6	63,9
Centro Oeste	91,1	81,8	88,2	95,5

Fonte: Elaboração a partir dos *Microdados do Censo da Educação Básica* – INEP/MEC

Tabela 5
Percentual de escolas segundo a disponibilidade de água, energia elétrica e esgoto de rede pública por localização rural/urbana. Brasil e Regiões: 1997

	Rural			Urbana		
	Água	Energia	Esgoto	Água	Energia	Esgoto
Brasil	8,7	38,8	3,0	89,1	97,7	56,6
Norte	2,5	8,8	0,4	62,1	92,9	15,9
Nordeste	8,0	31,9	1,4	86,5	96,6	37,8
Sudeste	15,9	59,5	13,2	94,5	98,6	86,3
Sul	12,7	85,1	2,4	93,5	99,5	49,9
Centro Oeste	5,1	26,7	0,8	88,5	98,9	39,6

Fonte: Elaboração a partir dos *Microdados do Censo da Educação Básica* – INEP/MEC

Tabela 6
Percentual de escolas segundo a disponibilidade de água, energia elétrica e esgoto de rede pública por localização rural/urbana. Brasil e Regiões: 2010

	Rural			Urbana		
	Água	Energia	Esgoto	Água	Energia	Esgoto
Brasil	23,7	77,8	4,4	95,3	100,0	68,7
Norte	9,7	42,3	0,8	63,4	100,0	18,7
Nordeste	26,7	84,0	2,7	94,9	100,0	51,4
Sudeste	28,5	95,6	20,0	98,8	100,0	92,9
Sul	33,1	99,4	4,2	99,9	100,0	64,9
Centro Oeste	22,6	82,6	0,8	95,3	100,0	47,0

Fonte: Elaboração a partir dos *Microdados do Censo da Educação Básica* – INEP/MEC

Região Norte

Tabela 7
Percentual da oferta de matrículas em educação básica por localização e dependência administrativa. Região Norte: 2010

	Rural					Urbana				
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Total	0,1	14,3	85,0	0,6	100,0	0,4	46,9	43,2	9,5	100,0
RO	0,7	13,3	85,0	1,1	100,0	0,1	57,9	32,5	9,6	100,0
AC	0,0	46,3	53,7	0,0	100,0	0,3	64,1	29,1	6,5	100,0
AM	0,0	13,0	86,4	0,6	100,0	0,5	49,6	40,5	9,4	100,0
RR	0,8	64,9	34,2	0,1	100,0	1,2	56,7	33,5	8,5	100,0
PA	0,0	5,3	94,3	0,4	100,0	0,4	37,1	52,3	10,2	100,0
AP	0,0	67,5	30,0	2,6	100,0	0,0	62,5	27,7	9,8	100,0
TO	1,1	26,7	70,1	2,1	100,0	0,3	55,3	36,5	7,9	100,0

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – MEC/INEP

Tabela 8
Varição percentual no número de estabelecimentos de educação básica por localização. Região Norte: 1997-2010

	1997		2010		Var %	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Total	5.823	22.467	7.646	16.634	31,3	-26,0
RO	613	2.790	771	720	25,8	-74,2
AC	283	1.262	389	1.328	37,5	5,2
AM	982	4.077	1.532	4.033	56,0	-1,1
RR	133	413	225	508	69,2	23,0
PA	2.757	11.443	3.305	8.738	19,9	-23,6
AP	225	367	337	480	49,8	30,8
TO	830	2.115	1.087	827	31,0	-60,9

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – MEC/INEP

Tabela 9
Varição percentual no número de alunos da educação básica residentes em área rural que utilizam o transporte escolar público. Região Norte: 2002-2010

	Varição %
Total	169,0
Rondônia	83,9
Acre	267,0
Amazonas	126,9
Roraima	35,8
Pará	283,6
Amapá	77,0
Tocantins	85,7

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – INEP/MEC (2002 a 2009) e *Número de alunos que utilizam o Transporte Escolar Oferecido pelo Poder Público – 2010*. MEC/INEP/DEED (2010)

Região Nordeste

Tabela 10
Percentual da oferta de matrículas em educação básica por localização e dependência administrativa. Região Nordeste: 2010

	Urbana					Rural				
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Total	0,3	33,7	48,0	18,0	100,0	0,2	6,2	92,8	0,8	100,0
MA	0,2	31,7	55,1	13,0	100,0	0,2	9,0	89,3	1,5	100,0
PI	0,5	37,8	46,5	15,1	100,0	0,0	3,6	95,8	0,6	100,0
CE	0,2	25,1	53,3	21,5	100,0	0,2	1,8	97,6	0,4	100,0
RN	0,6	37,1	41,4	20,8	100,0	0,6	8,3	90,5	0,6	100,0
PB	0,3	38,7	42,4	18,6	100,0	0,2	9,7	89,7	0,4	100,0
PE	0,4	37,2	39,4	22,9	100,0	0,3	12,3	86,4	1,0	100,0
AL	0,5	31,1	52,5	15,9	100,0	0,0	5,4	93,9	0,7	100,0
SE	0,3	41,6	36,7	21,4	100,0	0,6	7,1	91,7	0,6	100,0
BA	0,2	34,1	51,2	14,6	100,0	0,1	3,5	95,9	0,5	100,0

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – MEC/INEP

Tabela 11
Variação percentual no número de estabelecimentos de educação básica por localização. Região Nordeste: 1997-2010

	1997		2010		Var %	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Total	29.213	72.030	31.939	45.431	9,3	-36,9
MA	3.401	11.554	3.866	9.962	13,7	-13,8
PI	2.168	6.791	2.481	4.304	14,4	-36,6
CE	4.777	11.130	4.809	4.659	0,7	-58,1
RN	1.650	3.121	2.182	1.819	32,2	-41,7
PB	2.859	5.823	2.879	3.478	0,7	-40,3
PE	4.192	7.591	5.026	5.268	19,9	-30,6
AL	1.273	2.967	1.523	1.835	19,6	-38,2
SE	956	1.601	1.138	1.231	19,0	-23,1
BA	7.937	21.452	8.035	12.875	1,2	-40,0

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – MEC/INEP

Tabela 12
Variação percentual no número de alunos da educação básica residentes em área rural que utilizam o transporte escolar público. Região Nordeste: 2002-2010

	Var %
Total	56,3
Maranhão	185,0
Piauí	138,1
Ceará	82,8
R. G. do Norte	37,9
Paraíba	17,8
Pernambuco	49,7
Alagoas	100,4
Sergipe	50,4
Bahia	25,5

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica – INEP/MEC (2002 a 2009)* e *Número de alunos que utilizam o Transporte Escolar Oferecido pelo Poder Público – 2010*. MEC/INEP/DEED (2010)

Região Sudeste

Tabela 13
Percentual da oferta de matrículas em educação básica por localização e dependência administrativa. Região Sudeste: 2010

	Rural					Urbana				
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Total	0,5	23,4	73,8	2,3	100,0	0,3	41,8	39,8	18,1	100,0
MG	0,9	21,5	76,9	0,7	100,0	0,3	50,1	36,3	13,3	100,0
ES	0,9	15,9	80,6	2,5	100,0	0,4	30,3	56,6	12,7	100,0
RJ	0,1	16,6	79,1	4,3	100,0	0,8	26,9	46,3	26,0	100,0
SP	0,1	38,7	57,7	3,5	100,0	0,0	44,3	37,8	17,9	100,0

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica – MEC/INEP*

Tabela 14
Variação percentual no número de estabelecimentos de educação básica por localização. Região Sudeste: 1997-2010

	1997		2010		Var %	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Total	33.205	19.309	48.797	9.413	47,0	-51,3
MG	8.656	11.114	12.335	5.179	42,5	-53,4
ES	1.839	3.452	1.979	1.446	7,6	-58,1
RJ	7.135	2.089	9.064	1.319	27,0	-36,9
SP	15.575	2.654	25.419	1.469	63,2	-44,6

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – MEC/INEP

Tabela 15
Variação percentual no número de alunos da educação básica residentes em área rural que utilizam o transporte escolar público. Região Sudeste: 2002-2010

	Var %
Total	-8,3
Minas Gerais	3,6
Espírito Santo	-18,7
Rio de Janeiro	66,7
São Paulo	-31,3

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – INEP/MEC (2002 a 2009) e *Número de alunos que utilizam o Transporte Escolar Oferecido pelo Poder Público – 2010*. MEC/INEP/DEED (2010)

Região Sul

Tabela 16
Percentual da oferta de matrículas em educação básica por localização e dependência administrativa. Região Sul: 2010

	Rural					Urbana				
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Total	0,5	36,7	62,1	0,7	100,0	0,3	46,6	39,6	13,5	100,0
PR	0,0	46,1	52,9	1,0	100,0	0,2	47,1	39,1	13,7	100,0
SC	0,8	32,1	66,5	0,5	100,0	0,3	43,4	43,5	12,8	100,0
RS	0,7	31,9	66,9	0,5	100,0	0,3	48,2	37,8	13,7	100,0

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – MEC/INEP

Tabela 17
Numero de estabelecimentos educação básica e variação percentual na Região Sul: 1997-2010

	1997		2010		Var %	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Total	13.589	18.093	19.171	6.022	41,1	-66,7
PR	5.591	5.164	7.424	1.688	32,8	-67,3
SC	3.454	5.989	4.637	1.603	34,3	-73,2
RS	4.544	6.940	7.110	2.731	56,5	-60,6

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – MEC/INEP

Tabela 18
Varição percentual no número de alunos da educação básica residentes em área rural que utilizam o transporte escolar público. Região Sul: 2002-2010

	Varição %
Total	-18,4
Paraná	-24,2
Santa Catarina	-19,2
Rio Grande do Sul	-10,4

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – INEP/MEC (2002 a 2009) e *Número de alunos que utilizam o Transporte Escolar Oferecido pelo Poder Público – 2010*. MEC/INEP/DEED (2010)

Região Centro-Oeste

Tabela 19
Percentual da oferta de matrículas em educação básica por localização e dependência administrativa. Região Centro-Oeste: 2010

	Rural					Urbana				
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Total	1,0	32,2	65,0	1,8	100,0	0,3	47,6	34,6	17,5	100,0
MS	0,2	22,5	75,5	1,8	100,0	0,2	41,2	46,8	11,8	100,0
MT	1,3	34,0	64,5	0,2	100,0	0,2	48,1	40,4	11,3	100,0
GO	1,7	17,8	77,5	3,0	100,0	0,2	39,5	42,2	18,1	100,0
DF	0,9	93,1	0,0	6,0	100,0	0,5	71,1	0,0	28,4	100,0

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – MEC/INEP

Tabela 20
Variação percentual no número de estabelecimentos de educação básica na Região Centro-Oeste: 1997-2010

	1997		2010		Var %	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Total	6.091	5.700	7.998	1.888	31,3	-66,9
MS	1.163	216	1.384	231	19,0	6,9
MT	1.322	2.459	1.725	930	30,5	-62,2
GO	2.806	2.919	3.862	648	37,6	-77,8
DF	800	106	1.027	79	28,4	-25,5

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – MEC/INEP

Tabela 21
Varição percentual no número de alunos da educação básica residentes em área rural que utilizam o transporte escolar público. Região Centro-Oeste: 2002-2010

	Varição %
Total	-1,4
Mato Grosso do Sul	18,8
Mato Grosso	-6,3
Goiás	-18,5
Distrito Federal	140,1

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica – INEP/MEC (2002 a 2009)* e *Número de alunos que utilizam o Transporte Escolar Oferecido pelo Poder Público – 2010*. MEC/INEP/DEED (2010)

Gráfico 1

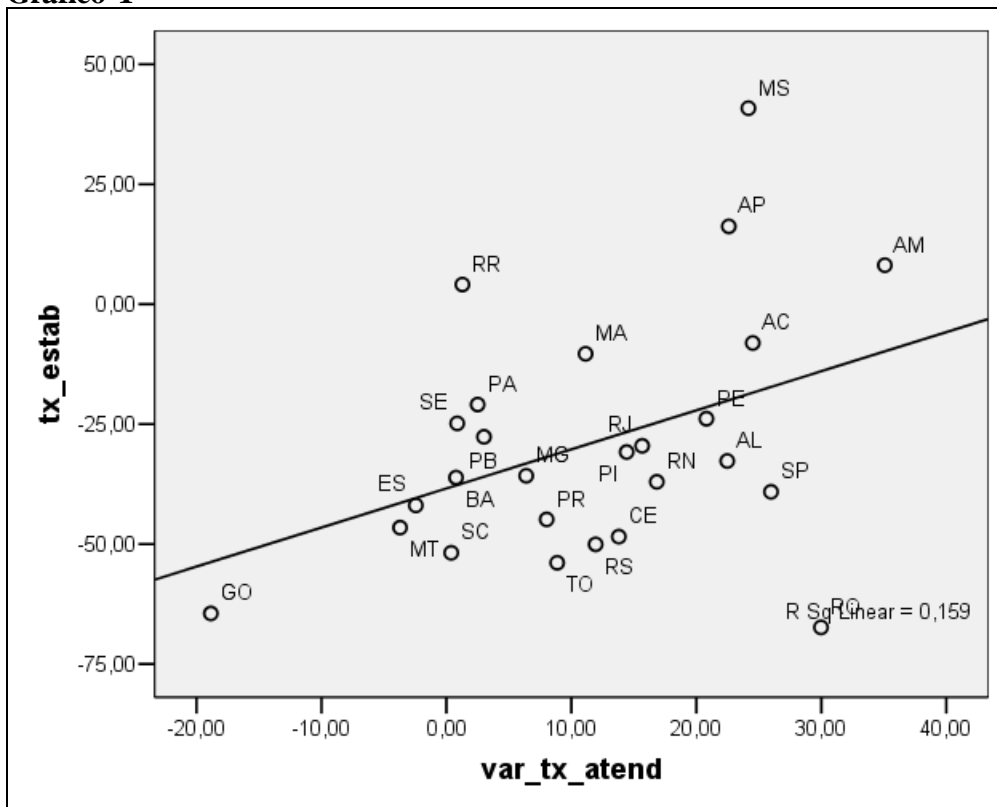


Gráfico 2

