

## **Ciclo de Audiências Públicas – Educação e Federalismo**

### **1ª Audiência: *Educação Básica: Responsabilidade do Governo Federal?***

Realizada no dia 9 de agosto de 2012 pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, atendendo a requerimento de autoria dos Senadores Cristovam Buarque, Cássio Cunha Lima e Mozarildo Cavalcanti, a reunião contou com a presença dos Srs. Márcio Holland, Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda – MF; Fernando Antônio Rezende Silva, Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – FGV; Marcelo Barros Gomes, Secretário de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União – TCU; Sérgio Ricardo de Mendonça Salustiano, Secretário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – TCU; e Binho Marques, Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação – MEC.

O **Sr. Márcio Holland** falou sobre educação a partir de uma perspectiva ampla, sem dissociar sua função de Secretário de Política Econômica da experiência acumulada como professor universitário.

Primeiramente, reforçou a importância do papel da educação para o desenvolvimento e crescimento econômico de um país. Apesar de não ser o único, o fator educacional caminha conjuntamente e estimula outros determinantes desse processo. Assim, a melhoria na educação – que deve ser medida em termos de qualidade, e não apenas de anos de escolaridade – tem que se traduzir em ganhos de produtividade e rendimento para o setor produtivo.

Atentou ainda para o fato de que as políticas públicas em educação devem considerar as grandes mudanças demográficas que vêm ocorrendo no País, o que implica traçar políticas e programas diferentes para cada nível de ensino e faixa etária, bem como a diversidade regional.

Por fim, afirmou que, a partir do equilíbrio macroeconômico, o Brasil passou a dar mais atenção para a agenda educacional, alcançando grandes progressos na área. Segundo relatou, as taxas de escolaridade cresceram em todo o País, em todas as regiões, em todos os níveis de ensino. E essa melhoria tem sido transferida para a renda média do trabalhador brasileiro, que tem aumentado. Os gastos com o setor, em porcentagem do Produto Interno Bruto – PIB, têm crescido, ficando acima da média estabelecida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE. No entanto, lembrou que, quando se fala em educação, é preciso ir além de resultados imediatos e se pensar a longo prazo, pois a transformação da cultura e do processo educacional de um país demanda alterações profundas, que demoram a se concretizar.

O **Sr. Fernando Antônio Rezende Silva** argumentou que o modelo de federalismo fiscal brasileiro tem suas origens em 1965. Ao longo de 47 anos, esse modelo acumulou algumas distorções que prejudicam a gestão das políticas educacionais, tais como: a falta de condições para a gestão eficaz e eficiente dos gastos; a descentralização da gestão face à centralização das decisões; a fragilização do papel dos estados; e a ausência de incentivos à cooperação entre os entes federados.

Segundo ele, além de não estabelecer condições satisfatórias para a execução das políticas públicas, o princípio federativo não assegura aos cidadãos oportunidades equivalentes de ascensão social, condição que vem se acumulando e perpetuando ao longo do tempo. No Brasil, apesar

de as garantias financeiras para os direitos sociais estarem previstas na Constituição Federal, as transferências federais estão associadas ao tamanho do orçamento do ente federativo. Como apenas 2% da população vive nos 10% dos municípios de maior capacidade monetária, a qualidade da gestão dos programas depende da associação dos entes, como ocorre em aglomerados urbanos.

Faz-se necessário, portanto, um novo regime de repartição de recursos fiscais na Federação. Em sua opinião, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) ameniza os problemas do setor, mas não é suficiente.

Finalizando, o Sr. Rezende Silva afirmou que a solução para o problema identificado consistiria na adoção de um regime de equalização de receitas que estabelecesse um piso mínimo para entes federativos, garantido pela União, de modo a diminuir as disparidades existentes. Nesse cenário, os percentuais de vinculação de receitas estaduais e municipais à educação e à saúde somente seriam aplicados após essa equalização. Além disso, apontou a necessidade de mudar a base e rever os critérios adotados nas transferências de recursos federais para dar mais estabilidade às garantias de receita – calculadas em função de valores *per capita*, e não do tamanho do orçamento do ente federado –, levar em conta as disparidades remanescentes, promover a cooperação federativa e incluir compromissos com resultados. Assim, enfatizou a importância de incluir a questão do federalismo fiscal no debate nacional.

O Sr. **Marcelo Barros Gomes**, a partir da análise das contas governamentais no ano de 2011, afirmou que educação foi a quarta função em termos de gasto do governo federal, sendo a que mais recebeu

recursos, em termos de valores liquidados. Em relação ao PIB, os investimentos na função têm aumentando progressivamente desde 2007, chegando a ser 140% maiores em 2011 do que em 2007, em termos reais. De acordo com os dados apresentados, apesar de o ensino superior ser a subfunção de maior relevo na esfera federal (com um crescimento de 90% desde 2007), houve um aumento das transferências para a educação básica, principalmente devido à complementação da União ao Fundeb. Os valores destinados ao ensino profissional, por sua vez, quadruplicaram no período em questão, tendo crescido 33% no último ano. Além disso, os investimentos federais em educação ultrapassaram o mínimo constitucional de 18% da receita de impostos, chegando a 19,36%.

No entanto, apesar do aumento do aporte de recursos para educação e do investimento contínuo em desenvolvimento regional, as desigualdades persistem. Nesse aspecto, não ocorreram mudanças significativas no período de 1995 a 2008. Ademais, de acordo com os dados do PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – de 2009, o Brasil está entre os três países que mais evoluíram entre 2000 e 2009, mas ainda ocupa as últimas posições no *ranking* mundial no que diz respeito ao desempenho em leitura e matemática, conforme indicadores da OCDE. Os progressos têm sido muito lentos quando comparados aos de outros países.

Encerrando sua exposição, o Sr. Marcelo Barros apresentou conclusões de estudo da Fundação Dom Cabral que mostram que a restrição à sustentabilidade do crescimento no Brasil é exatamente a baixa oferta de mão de obra qualificada. Desse modo, afirmou ser positivo o aumento de investimentos voltados à expansão da rede federal de ensino profissionalizante, que deve saltar de 354 escolas em 2010 para

562, em 2014. Porém, salientou que ainda há necessidade de ampliação do quadro de professores e técnicos, da criação de políticas de combate à evasão e da integração entre a rede federal e os setores produtivos locais, conforme concluíram auditorias recentemente realizadas pelo TCU.

O **Sr. Sérgio Ricardo de Mendonça Salustiano** refletiu acerca dos desafios do controle frente a uma eventual federalização da educação básica.

Lembrando a forma como se dá o sistema de controle no Brasil, destacou que, na prática, o controle interno não se resume aos órgãos controladores, mas permeia todos os procedimentos, métodos e rotinas do órgão executor. Quanto mais próximo da execução do ato, mais efetivo é o controle, pois tem condições de ser mais abrangente e aprofundado, focado na conformidade dos atos estatais. Por outro lado, quando mais distante do órgão executor, a instância controladora deve agir seletivamente (considerando a relevância, a materialidade e o impacto do ato), tendo como foco o aperfeiçoamento da gestão.

Assim, um grande desafio para a federalização da educação básica seria o fortalecimento e a evolução dos mecanismos de controle interno afetos aos órgãos executores das políticas públicas do setor.

O **Sr. Binho Marques** defendeu que a proposição de determinada política educacional deve passar, obrigatoriamente, por uma discussão acerca do federalismo, com suas limitações e oportunidades. No contexto brasileiro, qualquer iniciativa nesse sentido implica a necessidade de pactuação entre os entes federativos, que são esferas autônomas de poder, mas que compartilham responsabilidades. Assim, se, por razões

históricas, a educação nacional é marcada por desigualdades regionais, elas são exarcebadas pela complexidade do modelo federativo brasileiro.

Ao discutir possíveis soluções para os problemas apresentados, comentou a respeito do Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2008, de iniciativa do Senador Cristovam Buarque, que propõe um programa federal de educação integral de qualidade para todos e a carreira nacional do magistério. A proposição inclui um piso salarial e de formação para os professores; um piso de equipamentos e edificações; e um piso de conteúdo.

Nesse sentido, alertou sobre a complexidade de se gerenciar uma grande rede de escolas, tomando como exemplo o caso do Colégio Pedro II, cuja qualidade de ensino caiu após a expansão para quatorze unidades, conforme dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Em seguida, questionou o salário médio proposto no projeto: 4 mil reais. Segundo o expositor, além de essa já ser a média salarial dos professores de alguns estados, não se verifica uma relação direta entre a remuneração do corpo docente e qualidade de ensino, como mostram os resultados do Ideb. Por fim, afirmou ser difícil garantir um piso de conteúdo, quando as escolas devem ser administradas de forma descentralizada.

Por outro lado, relatou conclusões de pesquisas no sentido de que estruturar aulas e estabelecer um controle indireto sobre o que acontece em sala de aula pode ter um impacto maior sobre o aprendizado dos alunos do que a maioria dos investimentos tradicionais da União. Ademais, essas mesmas pesquisas demonstram que pequenos ajustes fazem grandes transformações na qualidade de ensino. Sendo assim,

sublinhou a importância de se estudar as iniciativas antes de colocá-las em prática, para evitar o risco de se revelarem inócuas.

Destacou, ainda, que o MEC, buscando aperfeiçoar a dinâmica federativa, tem investido na conjugação de um regime de colaboração efetivo e um sistema nacional de educação. Nesse contexto, afirmou que as políticas educacionais do País estão no caminho certo, desde a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), posteriormente substituído pelo Fundeb, que já forçou mudanças na coordenação federativa. Contudo, a exemplo das reformas educacionais positivas implementadas em outros países, sustentou a necessidade de evitar as dicotomias tradicionais entre centralização e descentralização, aproveitando as vantagens do federalismo e atacando seus problemas. Para tanto, apontou como desafio a ser enfrentado nas políticas educacionais da União a maior customização dos programas, por meio da ampliação dos mecanismos de escolha dos gestores; da descentralização dos mecanismos de gestão e financiamento; e da centralização do poder de definir os parâmetros de qualidade, o currículo e a avaliação.

Enfim, para acelerar os resultados de melhoria educacional, sugeriu a adoção de uma política mais redistributiva, que vá além do Fundeb; o fortalecimento da coordenação federativa com foco na sala de aula, descentralizando as decisões sobre outros aspectos gerenciais e financeiros; a criação de instrumentos para fortalecer a gestão municipal, com incentivos para o atingimento de metas; o fortalecimento da coordenação estadual e o incentivo à formação de consórcios intermunicipais e arranjos territoriais; o fortalecimento de fóruns de coordenação federativa; e a utilização do Plano Nacional de Educação

(PNE) para dar coesão aos programas e ações dos sistemas de cada ente federado, alinhando as metas dos planos estaduais e municipais às do PNE.

## **Ciclo de Audiências Públicas – Educação e Federalismo**

### **2ª Audiência: *Educação Básica: Responsabilidade do Governo Federal?***

Realizada no dia 30 de agosto de 2012 pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, atendendo a requerimento de autoria dos Senadores Cristovam Buarque, Cássio Cunha Lima e Mozarildo Cavalcanti, a audiência contou com a presença dos Srs. Daniel Tojeira Cara, Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Danilo de Melo Souza, 3º Vice-Presidente do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED); Gilmar Soares Ferreira, Secretário de Formação Sindical da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); e Marcelo Medeiros, Professor da Universidade de Brasília (UnB) e técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O **Sr. Daniel Tojeira Cara** iniciou sua apresentação com uma análise de diferentes modelos de federalismo, com ênfase nos casos brasileiro e estadunidense. Enquanto nos Estados Unidos o surgimento do modelo federativo objetivou a consolidação de um governo central forte, combatendo a múltipla interpretação da lei pelos treze Estados Confederados, no Brasil o nascimento do federalismo deu-se a partir de uma política descentralizadora, que buscava maior autonomia dos entes federados. Na história do País, o sistema federativo de organização política alternou-se entre períodos autoritários, em que se retomava a ideia de governo central forte, e momentos de maior vigor democrático, em que se fortalecia a autonomia subnacional.

Com a Constituição de 1988, o fenômeno da municipalização passa a permear o debate e as políticas educacionais. Essa pauta havia sido defendida, já em 1957, pelo educador Anísio Teixeira, sob o argumento de que quanto mais a política pública se aproxima do cidadão, maior a pressão pela sua qualidade. Contudo, a manutenção da pauta de municipalização requer uma adequada distribuição de recursos entre a União, os Estados e os Municípios, o que não condiz com a realidade nacional hoje.

Segundo ele, o modelo federativo traz alguns dilemas intrínsecos. Estados federativos costumam apresentar níveis mais baixos de gastos sociais, além de menor abrangência e cobertura dos programas sociais. Tendem, ainda, a apresentar problemas de coordenação política, superposição de competências e competição entre os níveis de governo. Ademais, as políticas nacionais costumam caracterizar-se por um mínimo denominador comum.

O sucesso dos modelos federativos, a despeito das heterogeneidades de cada país, trajetórias históricas distintas e diferentes legados culturais tem como ponto comum a capacidade de coordenação das políticas públicas, buscando uma simetria interfederativa e a superação de desigualdades.

A partir de preceitos constitucionais, o convidado defendeu o papel da União, no caso brasileiro, como colaboradora técnica e financeira dos Estados e Municípios, devendo assumir uma postura redistributiva e supletiva na educação. Porém, a desigualdade intrafederativa caracteriza-se como um problema do federalismo brasileiro, sendo muito pequeno o número de municípios orçamentariamente autônomos. Da mesma forma, destacou a assimetria regional que se verifica no País, exemplificando que

o produto interno bruto (PIB) da região Sudeste corresponde a praticamente 70% do PIB nacional.

Quanto à desigualdade entre os entes federados, mencionou que cabe à União 57% do total arrecadado no País, porém ela contribui com apenas 20% dos gastos em educação. Assim, uma maior participação federal é um desafio para o sistema educacional, assim como uma melhor distribuição dos recursos públicos entre os diferentes níveis educacionais – a educação infantil, por exemplo, contaria apenas com 8% do investimento total no setor.

Assim, após a exposição sobre o federalismo brasileiro e suas implicações para o sistema educacional, o convidado defendeu a perspectiva de federalização da educação básica. Mas, em seu ponto de vista, isso significaria a garantia de um patamar mínimo de investimentos e políticas de gestão, materializada por meio da edição de normas, definição de estratégias de trabalho e de avaliação.

O patamar mínimo de qualidade na educação, determinado pelo critério custo/aluno, exige a complementação da União nos orçamentos estaduais e municipais. A partir dos consensos alcançados na Conferência Nacional de Educação (CONAE), o palestrante defendeu a proposta de alteração da lei que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no sentido de retirar o sistema de balizas que limitam os fatores de ponderação a uma escala de 0,7 a 1,3. Essa medida substituiria a atual perspectiva do gasto/aluno/ano por um de custo/aluno/qualidade. Além disso, defendeu que a complementação federal ao Fundeb avance imediatamente para uma transferência

equivalente a 1% do PIB por ano, o que significaria saltar do montante atual de aproximadamente R\$9 bilhões para cerca de R\$40 bilhões.

O **Sr. Danilo de Melo Souza** ressaltou que a educação básica brasileira passou por um forte momento de inclusão, mas remanescem desafios importantes.

Nesse sentido, sublinhou o desafio de se estruturar a educação infantil de qualidade, pois o período de pré-escola é fundamental para o desempenho do aluno nas séries subsequentes. Destacou, ainda, a necessidade de maior inclusão de jovens no ensino médio, além de uma mudança curricular, voltada para prepará-los para o desenvolvimento do País. Já o ensino fundamental, a seu ver, experimenta significativo processo de inclusão que, entretanto, causa uma diminuição nos indicadores de rendimento.

Segundo o palestrante, a exemplo de experiências de países bem-sucedidos na seara educacional, a política pública deve ser inclusiva, com atenção especial para o desenvolvimento de pessoas em situação de vulnerabilidade. E esse desenvolvimento se apoia tanto em educação, quanto em assistência social e saúde. Para tanto, o palestrante concordou com o Sr. Daniel Cara sobre a necessidade de maiores repasses de recursos federais para os municípios, além de um acordo sobre padrões e prioridades da educação.

Destacou que os recursos disponíveis são diferenciados entre os estados, havendo carência em muitos deles. A qualidade da educação, contudo, deveria ser a mesma em todas as regiões do País. Deveria haver harmonia na federação, pois há uma relação direta entre estados que apresentam índices de pobreza mais acentuados e piores indicadores de

qualidade educacional. É papel do Governo, principalmente na esfera federal, promover essa igualdade. Também no nível estadual, a própria Constituição Federal prevê cooperação técnica e financeira para a educação infantil e o ensino fundamental ofertados pelos municípios.

Em seguida, o palestrante elencou uma série de desafios para a educação brasileira. O primeiro deles é o movimento de inclusão, pois 2% dos jovens de 6 a 14 anos, 731 mil alunos, estão fora da escola. A maior parte desses estudantes são oriundos de famílias pobres. Ademais, ressaltou a necessidade de equiparar os padrões de infraestrutura escolar – a rede federal de ensino apresenta maior nível de investimento –, e de uma mudança curricular, especialmente no ensino médio, que desperte competências e habilidades, e não apenas supra as exigências do vestibular.

Por fim, o convidado defendeu a idéia da federalização da educação básica, no sentido de a União elevar o repasse de verbas para esse nível de ensino, com fundamento no Plano Nacional de Educação e nos estudos que fundamentam o conceito de Custo Aluno/Qualidade (CAQ). Assim, por meio da definição de estratégias de cooperação, que evitem a competição entre entes federados e a judicialização da educação, da consolidação de sistemas permanentes de acompanhamento e de avaliação, além da cobrança de responsabilidades por parte da comunidade, a educação brasileira poderá alcançar o avanço desejado.

O **Sr. Gilmar Soares** iniciou sua exposição criticando o desinteresse político sobre temas como educação e saúde. Afirmou que o Estado é governado para uma elite, em detrimento dos interesses da população, o que pode ser observado a partir do fracasso das reformas educacionais implementadas. Trata-se de um processo histórico, que

sistematicamente nega o direito à educação e utiliza o sistema escolar e extraescolar como estratégia de dominação de classe.

A partir de uma retrospectiva histórica da educação no Brasil, o palestrante apresentou alguns desafios educacionais prementes. Ressaltou a dificuldade de a escola reformular o currículo escolar, para se adequar à realidade do aluno. Mencionou que a garantia da escola de tempo integral tem que priorizar a qualidade do ensino, o que pode ser prejudicado por regimes de contratação precária dos profissionais. Afirmou que o ensino profissionalizante tem carências de infraestrutura e pessoal. E destacou que a escola tem que formar cidadania, em vez de estar a serviço do mercado.

O palestrante observou que as mudanças legais do País não garantem efetivamente a participação federal no ensino, apenas estabelecem um pacto de tolerância que favorece a maioria. Asseverou que o Congresso Nacional deve regulamentar o regime de cooperação trazido pela Constituição Federal. Pediu maiores investimentos da União na educação básica, destacando que deveria existir um pacto para estabelecer a proporcionalidade dos investimentos conforme a capacidade de arrecadação. Nesse aspecto, ressaltou que o sistema educacional se beneficiaria de uma reforma tributária, pois as isenções fiscais abrem mão de recursos que poderiam ser investidos no setor.

Segundo ele, a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB) prevê a constituição de um sistema de ensino único. Para o palestrante, essa seria uma das necessidades de regulamentação do sistema educacional brasileiro, principalmente para garantir o pagamento do piso salarial dos profissionais da educação, pois os municípios que não tivessem condições de arcar com o piso poderiam efetivamente receber

apoio da União, independente de seu estado ser contemplado com a complementação federal ao Fundeb.

Por fim, o convidado propôs que o debate fosse além dos efeitos do federalismo na educação básica. Defendeu o aperfeiçoamento nas formas de colaboração federativa, além de uma melhor definição das competências de cada ente federado na esfera educacional. Argumentou, ainda, em favor de aperfeiçoamentos na fiscalização da aplicação de recursos, através do acompanhamento dos conselhos do Fundeb. Ressaltou a necessidade de valorização do professor e o debate sobre os efeitos nefastos do instituto constitucional que permite o acúmulo de cargos no magistério, acarretando a extensão da jornada de trabalho dentro da sala de aula. Nesse aspecto, sublinhou a necessidade de uma legislação federal que estabeleça diretrizes nacionais de carreira para os profissionais da educação. Por fim, defendeu um sistema nacional de educação articulado, com fulcro em leis estruturantes, além da garantia do investimento público de 10% do PIB em educação.

O **Sr. Marcelo Medeiros** destacou o pano de fundo do debate da federalização: a redução das desigualdades sociais e regionais. Entretanto, os determinantes do desempenho escolar ultrapassam os fatores intraescolares e estão diretamente relacionados à estrutura e ao nível socioeconômico das famílias.

Com base em simulações e estudos realizados com a colaboração de pesquisadores do Ipea, o convidado relatou que o nível educacional dos pais é determinante na formação do aluno, ainda mais do que a renda familiar. A criança e o jovem passam a maior parte do dia em casa. As desigualdades entre as famílias brasileiras já estão consolidadas e é difícil a curto prazo educar a massa da população composta por pais e mães. Por

isso, há uma inércia inerente ao sistema educacional, que impede impactos imediatos em qualquer política dessa área.

Assim, afirmou que a educação é um investimento de longo prazo e, por isso mesmo, necessita de urgência. Está em curso uma corrida educacional, de que o Brasil ainda não se deu conta, mas que vem sendo trilhada por países concorrentes, como México e Portugal.

Discorrendo novamente sobre os determinantes do desempenho escolar, o convidado elencou: o ambiente, caracterizado pelo acesso ao transporte, por exemplo; a estrutura escolar, que se traduz na qualidade dos professores, da infraestrutura e da gestão escolar; e os atributos das famílias, que se referem basicamente ao nível educacional dos pais. O Estado pode investir na escola e no ambiente, entretanto a família, grupo considerado de maior importância para o desempenho escolar, é de difícil possibilidade de intervenção governamental.

Assim, para suplementar os efeitos da família na educação da criança e do jovem, é preciso um mecanismo de suplementação da experiência escolar. Sem isso, um processo de federalização dificilmente atingiria os resultados esperados.

Para tal, o convidado defendeu o aumento da carga horária escolar, que pode ser complementada por atividades esportivas e culturais, e a atribuição de tarefas extraclasse (dever de casa), em uma perspectiva de educação em tempo integral. Não obstante, ressaltou que o sistema municipal não teria condições de gestão e financiamento para suportar a educação em tempo integral para todos. Diante disso, concluiu afirmando não ter uma posição formada sobre como deveria ser uma eventual federalização, mas acredita que a União deveria investir na rede de

educação básica, assumindo sua responsabilidade na formação dos alunos.

Encerradas as apresentações, o Senador Cristovam Buarque destacou que uma maior participação da União na educação básica tem-se consolidado como consenso na área, mas que a mera transferência de recursos federais não seria suficiente para alterar o quadro da educação brasileira. Para ilustrar, mencionou que o desempenho educacional de municípios beneficiados com *royalties* do petróleo não tem-se traduzido em resultados positivos no setor educacional.

O parlamentar defendeu sua proposta de federalização da educação básica, por meio da instituição de uma carreira nacional do magistério, com salário de R\$ 9.000, seleção por meio de concurso rigoroso e avaliação periódica. Esses profissionais contariam ainda com dedicação exclusiva, um terço da jornada dedicada a atividades extraclasse e períodos sabáticos de aperfeiçoamento. Além disso, contariam com uma “estabilidade responsável”, ou seja, não poderia ser demitidos pelos prefeitos ou governadores, mas poderiam ser demitidos pela comunidade escolar, caso não se mostrassem bons profissionais.

Argumentou que o processo de federalização poderia até ser temporário, mas sem ele seria impossível alcançar uma verdadeira revolução na educação básica.

Por fim, apresentou estudo realizado por sua assessoria técnica que compara os resultados obtidos pelas redes federal, estadual, municipal e privada nos sistemas de avaliação educacional. Os resultados mostram o bom desempenho da rede federal, inclusive em comparação com as

escolas privadas, fundamentando, assim, seu projeto de federalização da educação básica.

## **Ciclo de Audiências Públicas – Educação e Federalismo**

### **3ª Audiência: *Educação Básica: Responsabilidade do Governo Federal?***

Realizada no dia 12 de setembro de 2012 pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, atendendo a requerimento de autoria dos Senadores Cristovam Buarque, Cássio Cunha Lima e Mozarildo Cavalcanti, a audiência contou com a presença do Sr. Fernando Veloso, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV); da Sra. Priscila Fonseca da Cruz, diretora-executiva do movimento Todos Pela Educação; e do Sr. Cesar Callegari, titular da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC).

O **Sr. Fernando Veloso** apontou as vantagens e desafios do modelo brasileiro descentralizado de gestão e financiamento da educação e ofereceu sugestões de políticas públicas federais em três áreas: gestão, docentes e inovação.

Conforme o expositor, o modelo brasileiro de gestão e financiamento da educação tem desenho adequado à dimensão e às características federativas do País. Em linhas gerais, esse modelo é marcado pela descentralização da educação básica; pelo financiamento por meio de vinculação orçamentária de receitas dos entes federados, com complementação da União; e por um sistema de avaliação a cargo do Governo Federal.

A despeito de o modelo mostrar-se apropriado, estatísticas e avaliações oficiais evidenciam que, nos últimos dez anos, não houve significativa melhoria da educação, especialmente nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. Dados do Programa Internacional

de Avaliação de Alunos (PISA), por exemplo, mostram que quase 50% dos jovens brasileiros não dominam conhecimentos básicos de leitura, o que os torna excluídos da sociedade produtiva.

Isso porque, argumentou, embora o modelo educacional descentralizado conte com vantagens como a de permitir que governos e comunidades locais enxerguem melhor os problemas e necessidades das escolas de sua área, acaba por perpetuar desigualdades regionais e socioeconômicas nas localidades em que os gestores não contam com recursos financeiros suficientes e recursos humanos capacitados para promover ações em prol da qualidade e equidade educacional.

Há inegáveis dificuldades para se replicar, em larga escala, experiências educacionais bem-sucedidas. Afora a necessidade de gestão eficaz, algumas dessas medidas requerem significativo aporte financeiro, caso da valorização salarial de docentes e do aumento da carga horária escolar. Mas essas dificuldades podem ser minoradas com o apoio do Governo Federal, a quem, nesse modelo federativo descentralizado, cabe assegurar recursos suficientes às escolas, garantir igualdade no acesso às oportunidades educacionais e disseminar boas práticas.

Assim, em síntese, embora reconheça acertos na distribuição de competências do sistema educacional brasileiro, o expositor apontou a necessidade de que o Governo Federal não só incremente a complementação financeira repassada aos outros entes federados, como também aprimore políticas públicas em três frentes: gestão, docentes e inovação.

Quanto às políticas de gestão, o Governo Federal deve estabelecer metas claras de aprendizagem e integrá-las com as avaliações periódicas,

currículos, material pedagógico e formação de professores. A discussão sobre um currículo mínimo deve ser estimulada, pois são poucos os estados e municípios que possuem currículos educacionais bem definidos. A União deve, ainda, estabelecer padrões nacionais de aprendizagem, conectando-os com a formação inicial e continuada dos professores.

Sobre as políticas voltadas aos docentes, o Governo Federal deve enunciar, de forma clara, as competências que os professores devem ter para serem instrutores de boa qualidade. Esse conjunto de competências deve ser alinhado com os programas de formação inicial e continuada dos professores; e, além disso, deve ter relação com as metas de aprendizagem pretendidas para os alunos. Também deve servir de base para a avaliação e a remuneração docente.

Por fim, no que se refere ao estímulo à inovação, enfatizou o papel do Governo Federal de incentivar, financiar e disseminar tecnologias educacionais e experiências pedagógicas exitosas. Contudo, o investimento na disseminação de boas práticas só deve ocorrer com relação às iniciativas que tiverem sua eficácia comprovada por meio de pesquisas e avaliações.

**A Sra. Priscila Fonseca da Cruz** apresentou análises a respeito da distribuição das matrículas da educação básica entre os entes federados e a respeito dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para, na sequência, propor ações para a correção de distorções de equidade no acesso e de qualidade do ensino.

Sobre a distribuição de matrículas da educação básica, a expositora argumentou que, nos últimos 15 anos, a educação infantil e o primeiro ciclo do ensino fundamental foram, gradualmente, municipalizados,

embora a primeira tenha verificado expansão significativa de matrículas no setor privado. O ensino médio, por sua vez, ficou a cargo quase que exclusivamente dos estados. Mas a responsabilidade sobre os anos finais do ensino fundamental, apesar de um movimento de municipalização, ainda divide-se entre estados e municípios, que concentram, respectivamente, 50% e 38% das matrículas nessa etapa (outros 12% estão a cargo de instituições privadas).

Segundo ela, a situação do segundo ciclo do ensino fundamental representa uma situação problemática e pouco debatida, que mostra que essa etapa tem estado ausente do foco prioritário das políticas públicas educacionais. O reflexo disso é visto, em grande medida, no mau desempenho dos alunos que ingressam no ensino médio.

Na sequência, ao avaliar os resultados do IDEB entre 2005 e 2011, a palestrante constatou que, apesar do avanço médio dos resultados obtidos nos primeiros anos do ensino fundamental, ao se decomporem por estado, os dados refletem as desigualdades do contexto brasileiro. Enquanto a nota média nacional é 5 e em Minas Gerais, estado que obteve a melhor nota, chega a 5,9, em Alagoas, que detém o pior índice estadual, a média é de 3,8. Tal disparidade repete-se na análise do melhor e do pior colocados no segundo ciclo do ensino fundamental (Santa Catarina, com nota 4,9; e Alagoas, com nota 2,9) e no ensino médio (novamente Santa Catarina, com nota 4,3; e Alagoas, com 2,9).

Conforme a expositora, esses resultados evidenciam a situação de desigualdade entre alunos no acesso à educação de qualidade, o que, em última análise, acaba sendo reflexo e causa da desigualdade social vivida no Brasil.

Embora reconheça os avanços legais ocorridos nos últimos 15 anos, ela concluiu que os fatos apresentados evidenciam que a União ainda falha no cumprimento das competências constitucionais de garantir a "equalização de oportunidades educacionais" e o "padrão mínimo de qualidade do ensino". Assim, elencou algumas ações que merecem atenção do Governo Federal.

Em primeiro lugar, é preciso efetivar a criação de um fórum federativo permanente e tripartite de negociação e cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (objetivo presente no projeto de Plano Nacional de Educação – PNE em tramitação no Congresso Nacional). O Governo deve, também, criar mecanismos para estimular arranjos municipais em torno do desenvolvimento da educação, outra iniciativa contemplada no projeto de PNE. Outra ação importante é ampliar o papel de coordenação dos estados nos pactos federativos, evitando que trabalhassem de forma descoordenada com os municípios localizados em seus territórios.

Finalmente, a expositora defendeu a criação de um currículo mínimo nacional que garanta direitos de aprendizagem uniformes em todo o País e a aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional, que defina claramente as responsabilidades de cada ente federado e as penalidades no caso de seu descumprimento. Por fim, ressaltou a importância da definição de um modelo de governança da educação brasileira por meio da institucionalização do Sistema Nacional de Educação, incluído no projeto de PNE que será discutido no Senado Federal.

Fazendo uma retrospectiva dos marcos jurídicos do setor, o **Sr. Cesar Callegari** defendeu a forma como a Constituição e as leis

regulamentares em vigor estruturam o sistema educacional para, na sequência, explicar que o Governo Federal hoje trabalha para que os demais entes federados assumam metas e responsabilidades claras e, ainda, por uma melhor articulação entre as três esferas de governo.

Mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988, disposições legais já obrigavam a destinação de impostos próprios e compartilhados para a educação. A Carta Política não só consagrou esse aspecto do financiamento, como melhor definiu as responsabilidades dos entes federados, elencou diretrizes e definiu objetivos concretos.

Em 1996 e em 2006, os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) preocuparam-se não só com os aspectos de financiamento da educação, como criaram mecanismos claros para a valorização do magistério, refletindo uma preocupação com o aspecto da qualidade da educação. A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, por sua vez, ampliou a cobertura da educação obrigatória (dos 4 aos 17 anos), meta que deverá ser implementada até 2016.

Outras medidas legais não só ajudaram a construir o direito subjetivo à educação, como ainda estruturaram o sistema federativo na educação tal como o conhecemos. Conforme exemplo do expositor, a atual distribuição de recursos federais voluntários aos demais entes é feita de maneira transparente, vinculando a entrega de recursos a projetos cujos resultados possam ser objetivamente atestados. O Brasil conta também com avançados sistemas de avaliação da educação básica e da educação superior, consolidados de forma articulada com estados e municípios. Essas avaliações dão suporte à gestão e a planos educacionais no âmbito

desses entes federados e, como evidenciam desigualdades regionais, geram a demanda social pela qualidade da educação.

Reconhecendo o patamar desses avanços legais, o Secretário explicou que o Governo Federal procura agora difundir o princípio que cada uma das subpartes do sistema educacional deve ter metas e responsabilidades claras e objetivas, o que facilita o monitoramento da sociedade e do sistema nacional de avaliação. Trabalhando sob esse prisma, o Plano de Ações Articuladas (PAR) colhe resultados positivos. Outro exemplo é que, conforme o novo Plano Nacional de Educação, em discussão no Congresso, estados e municípios deverão ter seus próprios planos educacionais.

Prosseguindo, o Sr. Callegari destacou um segundo aspecto da atual postura do Governo Federal: o aprofundamento da articulação com os demais entes federados, reconhecendo que o diálogo e a pactuação por objetivos educacionais produzem resultados importantes. Exemplo disso é a criação, no âmbito do MEC, da Secretaria Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Também sob esse enfoque, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa foi apresentado não sob a forma de adesão voluntária, mas proposto e dialogado com todos os secretários estaduais de educação e com representantes da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Assim, mesmo sem ter sido oficialmente lançado, o Pacto já conta com a participação de todos os estados, do Distrito Federal e de 5.200 municípios.

Iniciando os debates, o **Senador Mozarildo Cavalcanti** disse que a responsabilidade pela superação da desigualdade educacional não pode ser atribuída aos municípios sem que haja uma maior contrapartida federal por meio de recursos e apoio técnico.

Na sequência, ao defender que somente a federalização pode eliminar a desigualdade verificada na educação básica, o **Senador Cristovam Buarque** argumentou que os avanços observados nessa área quase sempre decorrem de ações federais aplicadas em larga escala, caso da merenda, do livro didático, do piso salarial docente e do sistema de avaliações. Ao seu ver, esse processo deve ser intensificado por meio de outras ações, como a criação de uma carreira nacional de magistério e da padronização do espaço físico e dos equipamentos escolares.

Voltando a defender o atual modelo de gestão educacional descentralizada, o **Sr. Fernando Veloso** afirmou que o Governo Federal pode fazer o sistema educacional avançar com ações como a criação de padrões curriculares e a melhor integração entre a prática didática e a formação do professor.

Com a palavra, a **Sra. Priscila Fonseca da Cruz** pontuou que a União precisa exercer, de forma mais intensa, suas funções supletiva, redistributiva, de apoio técnico e financeiro. Se não é viável, por exemplo, que o Governo Federal construa as escolas, ele pode estabelecer padrões a serem seguidos por estados e municípios. Outros exemplos são a instituição de um padrão nacional para a carreira do magistério e o desenvolvimento de um sistema didático que dialogue com o uso de novas tecnologias. Por fim, voltou a defender a aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional como mecanismo capaz de fazer com que os gestores respondam pelo não cumprimento de pactos, metas e acordos.

O Secretário Callegari, por sua vez, argumentou que não se poderia pensar em fazer um sistema educacional paralelo sem contar com a parceria dos cerca de dois milhões de professores atualmente em exercício, nem sem considerar seus atuais vínculos territoriais e

trabalhistas. Ainda sobre os docentes, defendeu sua caracterização como carreira típica de Estado, devidamente valorizada, especialmente no caso dos professores alfabetizadores, ressaltando a existência de diretrizes de carreira já editadas pelo Conselho Nacional de Educação. Arguiu, ainda, que é importante pensar na formação docente, mas é igualmente necessário considerar estratégias para atrair e reter profissionais talentosos para o magistério.

No tocante ao investimento público em educação, definido em termos percentuais em relação ao produto interno bruto (PIB), o Secretário Callegari alertou para o risco de “desresponsabilização” dos agentes públicos que essa bandeira poderia trazer, se não for traduzida em responsabilidades tangíveis e sustentáveis, desdobrando-se na definição de onde virão os recursos e como transitarão entre os entes federados.

Ao encerrar a audiência pública, o Senador Cristovam Buarque anunciou que pretende apresentar proposta alternativa ao projeto de Plano Nacional de Educação, que contemple um Sistema Nacional de Conhecimento e Inovação.

## **Ciclo de Audiências Públicas – Educação e Federalismo**

### **4ª Audiência: *Educação Básica: Responsabilidade do Governo Federal?***

Realizada no dia 17 de outubro de 2012 pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, atendendo a requerimento de autoria dos Senadores Cristovam Buarque, Cássio Cunha Lima e Mozarildo Cavalcanti, a reunião contou com a presença do Sr. Demerval Saviani, educador e filósofo, docente da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (UNICAMP), e do Sr. Luiz Valter de Lima, Secretário de Educação do Município de Camaçari – BA, representando a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

O **Sr. Demerval Saviani** abriu sua exposição sustentando que, para um país como o Brasil, organizado sob a forma federativa, as necessidades educacionais, em especial no nível da educação básica, devem ser abordadas por meio de um **sistema nacional de educação**.

Esse sistema deve-se basear em um regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no qual se definam competências específicas para cada ente.

Assim, em termos de legislação, à União cabe definir as normas básicas que regularão o sistema, que podem ser consubstanciadas na Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE). Os Estados e o Distrito Federal podem expedir legislação complementar, adequando as normas gerais a especificidades locais.

A seu ver, os Municípios, no entanto, não possuem competência legislativa em matéria de educação, nem lhes compete atuar na formação docente. Eles devem dedicar-se, em particular, à construção e à conservação dos prédios escolares, bem como à inspeção de suas condições de funcionamento e de serviços de apoio, como merenda e transporte escolar.

Sobre a formação de professores especificamente, salientou que é imprescindível criar no País uma rede pública de formação de professores, com base em universidades públicas. Isso porque, hoje, a baixa qualidade do ensino das escolas públicas está associada à duvidosa qualidade da formação docente, feita principalmente pelo setor privado.

Em se tratando de financiamento, o Sr. Saviani argumentou que deve ser compartilhado por todos os entes federados, por meio do regime de fundos específicos. Dessa maneira, sublinhou a necessidade de aperfeiçoar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e de criar um Fundo de Manutenção da Educação Superior (FUNDES), cuja responsabilidade principal seria da União.

Neste ponto, destacou que, historicamente, a ampliação dos recursos para educação sempre foi objeto de resistência dos governos nacionais. E, mesmo a recente previsão de aumento de 0,5% ao mês, de acordo com as metas do PNE, seria insuficiente. Em seu ponto de vista, seria preciso duplicar as atuais verbas destinadas à educação. Paralelamente, faz-se necessário modificar o modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo País, que deve priorizar a escola, e não o setor industrial.

Ainda sobre a questão do federalismo, defendeu que a articulação dos entes federados é crucial para evitar que o isolamento transforme a diversidade em desigualdade. Por essa razão, considera equivocada a política de municipalização do ensino fundamental, que exacerba desigualdades.

Para o palestrante, é preciso colocar em prática a construção de um verdadeiro sistema nacional de educação, entendido como um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no País inteiro, com normas e procedimentos comuns para todo o território nacional, com vistas a assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade para toda a população. Esse entendimento difere da perspectiva de um sistema nacional “guarda-chuva”, que abrigaria os 27 sistemas estaduais, o próprio sistema federal e, no limite, os 5.565 sistemas municipais supostamente autônomos.

A participação de todos os entes da federação no sistema nacional não dependeria de adesão, mas seria decorrência de sua participação efetiva na construção do modelo. E o modelo não contrariaria a autonomia federativa inscrita na Constituição, vez que seria conjuntamente construído e gerido, traduzindo-se operacionalmente no PNE.

Por fim, o Sr. Saviani destacou que, no contexto de um sistema nacional único, não faria sentido ter uma separação entre os ministérios encarregados da educação básica e da educação superior, visto que se trata de níveis de ensino articulados e interdependentes.

O **Sr. Luiz Valter de Lima** iniciou sua exposição, reiterando o fato de, no federalismo brasileiro, a responsabilidade pela oferta da educação

pública ser compartilhada entre os entes federados: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, em regime de colaboração.

Todavia, ressaltou que o regime de colaboração em vigor é desigual, sendo os Municípios os entes federados mais prejudicados pela divisão de riquezas e de responsabilidades. Em seu modo de ver, há uma discriminação realizada pelo Fundeb, no que tange ao financiamento educacional, e ela precisa ser corrigida.

O que se vê, na prática, é que os Municípios, embora detenham menos recursos, são os que mais possuem matrículas na educação básica (cerca de 23 milhões, ao lado de 19 milhões dos estados e 257 mil da União).

Além disso, a norma que prevê a vinculação orçamentária de 25% dos impostos e transferências no caso dos Estados, Municípios e Distrito Federal, e de 18% no caso da União, foi, durante longo tempo, mitigada pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), afetando os entes que menos arrecadam e, indiretamente, a qualidade da educação no País.

Esse quadro inviabiliza a criação de bases sólidas na educação infantil, a grande responsável pela revolução educacional, sobretudo se pensarmos nas novas atribuições femininas no mercado de trabalho, que demandam o crescimento da oferta de creche, hoje totalmente sob responsabilidade municipal.

Ademais, há um fenômeno de municipalização do ensino fundamental e, com as recentes mudanças na legislação educacional (criação do ensino fundamental de nove anos, obrigatoriedade de matrícula aos 4 anos de idade, inclusão de pessoas com necessidades

especiais e lei do piso salarial nacional), os Municípios ficaram ainda mais sobrecarregados.

O palestrante defendeu que a configuração do regime de colaboração precisa ser revista. Algumas medidas para tal foram apontadas: a) a União deve destinar uma parcela maior dos seus recursos para os demais entes federados; b) é preciso garantir o investimento mínimo de 10% do produto interno bruto (PIB) em educação e refletir sobre a possibilidade de esse investimento ser ainda maior, adequando-se à real necessidade do setor; c) instituir o custo aluno qualidade (CAQ) como referência; d) abandonar a lógica dos recursos financeiros disponíveis e adotar a lógica dos recursos financeiros necessários para uma educação pública de qualidade; e) criar o cadastro único dos professores; f) elaborar o plano nacional de carreira; g) garantir o quadro de pessoal mínimo por número de alunos; h) estabelecer políticas claras de combate à evasão e repetência; i) fomentar a gestão e o debate público democrático e multilateral; j) criar formas de contratação que dêem conta de emergências e necessidades que vão além dos aspectos acadêmicos na educação básica, sem excluir a regra de concurso público.

Na sequência, a **Senadora Ana Amélia** sublinhou que a municipalização da educação se impõe numa sociedade democrática e plural. Mesmo sendo a favor de um plano de carreira nacional para os professores, argumentou que é nos Municípios que ocorre o controle social da educação. Além disso, destacou a necessidade de mudar a “cara” da escola, adaptando-a ao novo modelo de aluno e à nova realidade tecnológica.

Por fim, o **Senador Cristovam Buarque** defendeu que, para revolucionar a educação, é necessário que não seja da alçada municipal:

a) o salário do professor; b) a qualidade das edificações escolares; c) a qualidade dos equipamentos; e d) a fiscalização do tempo de permanência da criança na escola. A seu ver, federalizar a educação não significa desprezar a necessária gestão descentralizada da escola, mas assegurar esses padrões nacionais de qualidade.

## Ciclo de Audiências Públicas – Educação e Federalismo

### **5ª Audiência: *Educação Básica: Responsabilidade do Governo Federal?***

Realizada no dia 30 de outubro de 2012 pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, atendendo a requerimento de autoria dos Senadores Cristovam Buarque, Cássio Cunha Lima e Mozarildo Cavalcanti, a reunião contou com a presença das Sras. Marta Teresa da Silva Arretche, Professora da Faculdade de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP, e Mariza Abreu, Representante da Confederação Nacional de Municípios – CNM.

A **Sra. Marta Teresa da Silva Arretche** expôs os resultados da pesquisa que coordenou, no Centro de Estudos da Metrópole, sobre as relações entre Federalismo, Saúde e Educação. Esse trabalho compara o desempenho dos sistemas públicos de Saúde e de Educação no Brasil, em diversos municípios brasileiros.

Para avaliar a prestação do serviço de Saúde, foram usados indicadores de dois períodos, de 2004 a 2006<sup>1</sup> e de 2007 a 2009<sup>2</sup>. Os dados relacionados à Educação referem-se aos períodos de 2003 a 2005 e

---

<sup>1</sup> Taxa de mortalidade neonatal precoce; taxa de mortalidade infantil; proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal; taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em menores de 5 anos; taxa de internação por AVC – 40 anos e mais; média de procedimentos odontológicos básicos individuais; razão de exames citopatológicos em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina; cobertura vacinal tetravalente (DTP/Hib); taxa de incidência de tuberculose; e taxa de incidência de dengue.

<sup>2</sup> Taxa de mortalidade neonatal precoce; taxa de mortalidade infantil; proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal; percentual de crianças menores de 5 anos com baixo peso para idade; taxa de internação por AVC – 30 a 59 anos; cobertura das equipes de Saúde Bucal da Estratégia Saúde da Família; razão de exames citopatológicos em mulheres de 25 a 59 anos; cobertura vacinal tetravalente (DTP/Hib); taxa de incidência de tuberculose; e taxa de incidência de dengue.

2007 a 2009<sup>3</sup>. Os municípios brasileiros estudados são os mesmos em ambos os períodos.

Segundo ela, a comparação entre os indicadores de ambas as áreas demonstra que, no Brasil, o desempenho dos sistemas municipais de Saúde são menos desiguais que os de Educação. O mapa referente à prestação do serviço municipal de Saúde apresenta panorama mais uniforme. Nesse campo, de maneira geral, predomina a avaliação de médio desempenho em todo o território brasileiro. A desigualdade entre as regiões não é tão acentuada.

O mapa construído com indicadores da Educação, por sua vez, demonstra que há forte concentração de melhor desempenho na região Sudeste e que os piores desempenhos encontram-se na região Norte, seguida pela região Nordeste. Há, portanto, uma nítida divisão entre o desempenho do setor de Educação entre o Norte e o Sul do País.

Além disso, os dados comprovam que, apesar de ter havido, ao longo da década, melhoria dos indicadores dos sistemas municipais de Educação, com a diminuição do número de municípios com pior desempenho e aumento do número de municípios com desempenho de excelência, a melhora dos indicadores educacionais foi pequena e houve aumento da desigualdade intermunicipal. Isso mostra que o problema da desigualdade tem caráter persistente na Educação. Em comparação, o

---

3 Cobertura potencial até 6 anos; taxa de reprovação até a 4ª série do ensino fundamental; taxa de reprovação da 5ª à 8ª série do ensino fundamental; taxa de abandono até a 4ª série do ensino fundamental; taxa de abandono da 5ª à 8ª série do ensino fundamental; distorção idade-série até a 4ª Série do ensino fundamental; proporção de escolas municipais com nota padronizada na Prova Brasil (4ª série do ensino fundamental) inferior à nota média padronizada do Brasil; proporção de escolas municipais com nota padronizada na Prova Brasil (8ª série do ensino fundamental) inferior à nota média padronizada do Brasil; nota média padronizada na 4ª série do ensino fundamental; e nota média padronizada na 8ª série do ensino fundamental. Para a Prova Brasil, os dados referem-se aos exames de 2005 e 2009.

desempenho das redes municipais de Saúde ao longo da década é mais estável e permanece menos desigual. Segundo a expoente, os resultados são idênticos para a rede estadual.

O estudo também evidenciou que o sistema municipal de Saúde é menos afetado pelo percentual de pobres no município do que o de Educação, cujo desempenho cai proporcionalmente ao aumento de pobres na localidade. Isso levanta a questão de se tentar entender o que há no sistema de Saúde que permite esse descolamento – igual desempenho do sistema de saúde independentemente do percentual de pobres –, para reproduzi-lo na Educação, pois o peso da quantidade de pessoas pobres no município ainda é muito importante para o desempenho escolar.

A Sra. Marta Arretche ressaltou, ainda, a importância das transferências e das políticas de incentivo do Governo Federal para a melhoria do desempenho dos municípios tanto na Saúde quanto na Educação. Acrescentou que as transferências obrigatórias, como as referentes ao ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), ao IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ao SUS (Sistema Único de Saúde), ao Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e ao Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), por aumentarem a renda dos municípios, têm grande impacto na redução da desigualdade entre eles, principalmente as vinculadas à Saúde e à Educação, sendo as da Educação ainda mais redistributivas, pois dirigem-se preponderantemente para os municípios mais pobres.

Destacou que o sistema de Saúde responde mais rapidamente do que o da Educação às ações empreendidas para melhorar o setor. Segundo ela, isso se deve, principalmente, ao fato de que o nível de escolaridade da mãe, geralmente menor que o dos filhos, afeta mais de perto o desempenho educacional do que os indicadores sanitários; e, em parte, às diferenças nas políticas públicas implementadas pelos Municípios na área educacional. São vários os comandos, com diversos protocolos básicos. Na área de Saúde, ao contrário, embora exista descentralização do serviço, há o SUS, nacionalizado e com comando federal, o que confere similaridade no atendimento. Outro fator destacado por ela para diferenciar os dois setores relaciona-se à velocidade dos efeitos das políticas públicas, que seriam mais lentos de se observar no campo da educação.

Para finalizar, destacou que a grande questão é conseguir reduzir o peso da pobreza no desempenho dos sistemas municipais de Educação, tendo em conta que a renda aparece como determinante fundamental e extraescolar dos resultados educacionais no País.

A **Sra. Mariza Abreu** disse que o pacto federativo brasileiro deve ser repensado, pois a distribuição de encargos, responsabilidades e receitas entre os entes federados é injusta e não lhes permite nem combater as desigualdades existentes, nem proporcionar educação de qualidade para todos. Os problemas têm origem na concentração de tributos apropriados pela União, o que causa não só dependência financeira dos entes federados, mas também imposição de políticas públicas definidas unilateralmente.

Os dados demonstram que houve aumento da participação dos municípios e diminuição da participação dos estados na repartição da

receita tributária da União, devido, em grande parte, às transferências de recursos para a Educação e para a Saúde. Também comprovam que, após 1996, os entes federados se ajustaram à LDB (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e ao Fundef. Aumentou, portanto, o número de matrículas na rede municipal tanto na educação infantil – que passou de 57,5% do total de matrículas para 70,8% – quanto no ensino fundamental – de 32,3% para 54,8%. Por outro lado, cresceu o número de matrículas na rede estadual do ensino médio – de 71,1% do total para 85,9%.

A palestrante ressaltou, entretanto, que, apesar da responsabilidade compartilhada entre estados e municípios no ensino fundamental, mais de 54% das matrículas dessa etapa estão a cargo das prefeituras. Comentou também que, de 2007 para 2011, aumentou muito a participação da rede privada no ensino fundamental, mas que os dados referentes à rede privada na educação infantil estão distorcidos, pois o Ministério da Educação não diferencia as instituições conveniadas com o Poder Público, que prestam serviços gratuitos nessa etapa, da iniciativa particular que cobra mensalidades. Logo, o número de matrículas na rede municipal de educação infantil, na prática, é maior do que os 70,8% referidos acima.

A Sra. Mariza Abreu afirmou, ainda, que as transferências federais, relativas ao Fundef, Fundeb, programas do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), Bolsa-Escola e Bolsa-Família, criados pela União no desempenho de sua função supletiva e distributiva em relação à educação básica, exerceram efeito equalizador dos recursos da educação entre as redes públicas estaduais e municipais. Remanescem, contudo, alguns conflitos federativos relacionados a esses recursos.

A cada ano, os estados repassam menos recursos para seus municípios, pois há mais alunos no ensino médio do que na educação infantil, apesar de esta ser mais restritiva em relação à quantidade de alunos por professor e, portanto, mais onerosa. Além disso, o valor aluno/ano do Fundeb não corresponde ao custo aluno/qualidade para a educação infantil, mesmo depois do aumento das ponderações para essa etapa negociado entre os entes federados.

Há, portanto, necessidade de maior aporte de recursos federais para o financiamento da educação básica. Estados e municípios contribuem com 90% dos recursos do Fundeb, enquanto a contribuição da União, que se destina apenas a nove estados, que têm menor custo por aluno, corresponde a 10% da receita total do Fundo.

No Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), por sua vez, o repasse do Governo Federal corresponde a 13,5% dos custos municipais. Além disso, os municípios recebem dos estados apenas 33% do valor correspondente ao do transporte dos alunos da rede estadual, assumido pelo município concomitantemente ao transporte dos alunos da rede municipal.

No Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os repasses da União para os estados e municípios têm valor desatualizado e insuficiente.

A concentração tributária na União e a insuficiente participação desse ente federado no financiamento da educação básica criam várias discrepâncias. O Brasil quase se equipara aos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) no que se refere ao investimento por aluno na educação superior: aplica, em

média, cerca de doze mil euros contra aproximadamente quatorze mil aplicados pelos países daquela organização. Em contrapartida, a diferença é grande em relação à educação básica: eles investem por aluno, em média, cerca de nove mil euros, para 2.500 euros despendidos pelo Brasil.

Outro exemplo de tensão federativa abordado pela palestrante diz respeito ao critério de reajuste do piso salarial do magistério. A lei prevê reajuste com base na variação do valor por aluno/ano do Fundeb, percentual que fica sempre acima da inflação e do aumento da receita dos entes federados. Há municípios, portanto, que chegam a destinar mais de 100% dos recursos do Fundeb para remuneração do magistério.

A convidada disse haver um critério intermediário para o piso sendo discutido na Comissão de Negociação da Câmara dos Deputados: reajuste com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), somado a 50% do crescimento da receita do Fundeb. Os prefeitos brasileiros, entretanto, defendem a aplicação apenas do INPC, entendendo que o aumento real da remuneração docente deve ser negociado em cada ente federado.

Segundo ela, as questões centrais que precisam ser repensadas no contexto do federalismo brasileiro são: melhor repartição de receitas, maior amplitude no papel supletivo e redistributivo da União e democratização na tomada de decisões.

Citou alguns grupos interfederativos, conquistas dos entes federados, que permitem aprofundar o debate dessas questões: a) o Comitê de Articulação Federativa (CAF), que conta com a participação de representantes dos municípios e que tem como atribuições formular

políticas federativas, aperfeiçoar a relação entre as partes e integrar ações federais; b) Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com a participação de estados e municípios, para definir a redistribuição dos recursos do Fundeb; e c) Grupo de Trabalho Permanente do Transporte Escolar, no qual participam secretários estaduais, municipais e prefeitos.

Mencionou, ainda, como conquistas do federalismo brasileiro: distribuição de parte da quota estadual do salário-educação para os municípios; repartição de competências no Pnate; aumento das ponderações da creche e da pré-escola no Fundeb; descentralização do Pnae; criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); criação do Fundef e do Fundeb; e descentralização de recursos com base nas matrículas.

Como principais reivindicações dos municípios, citou:

- a) em relação ao Fundeb: revisão das ponderações, com prioridade para a educação infantil e realização de estudos sobre custo/aluno;
- b) em relação ao piso nacional do magistério: efetiva complementação da União aos municípios com insuficiência de recursos para integralizar o pagamento do piso, independentemente da complementação do Fundeb ao estado, e aprovação do Projeto de Lei nº 3.776, de 2008 (em tramitação na Câmara dos Deputados), com adoção do INPC como critério de reajuste;

- c) quanto aos programas suplementares: atualização anual dos valores *per capita* do Pnae e do Pnate; repasses dos estados aos municípios do custo integral por aluno transportado; e,
- d) quanto aos espaços institucionais interfederativos deliberativos: fortalecimento dos que já existem e criação de outros, com a representação municipal por meio das entidades associativas dos prefeitos, e não só dos secretários de educação.

Finalizou dizendo que, para melhorar a qualidade, a universalização e a equidade na Educação, é essencial maior descentralização de recursos e de decisões, maior participação da União no financiamento da educação básica, aprimoramento da gestão da educação e valorização do magistério.

Por fim, o Senador Cristovam Buarque defendeu a ideia de uma carreira nacional do magistério, com piso salarial mais elevado e pago pelo Governo Federal. A União poderia, então, adotar todas as escolas de determinado município, contratar professores para essa nova carreira, por meio de um processo de seleção e formação, e torná-las escolas-modelo, a exemplo do Colégio D. Pedro II, no Rio de Janeiro. Sua proposta é criar escolas de excelência, que sirvam de inspiração para o País.

## **Ciclo de Audiências Públicas – Educação e Federalismo**

### **6ª Audiência: *Educação Básica: Responsabilidade do Governo Federal?***

Realizada no dia 21 de novembro de 2012 pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, atendendo a requerimento de autoria dos Senadores Cristovam Buarque, Cássio Cunha Lima e Mozarildo Cavalcanti, a reunião contou com a presença do Sr. João Batista de Oliveira, Presidente do Instituto Alfa e Beto; da Sra. Guiomar Namó de Mello, Educadora; e do Sr. Fernando Abrúcio, Cientista Político.

O **Sr. João Batista de Oliveira** dividiu sua apresentação em três partes: conceitos, regimes de colaboração e formas de financiamento.

Como introdução, trouxe dados que comprovam que a educação não tem contribuído para o desenvolvimento brasileiro; ao contrário, é o crescimento econômico que auxilia a educação. Também afirmou que, atualmente, as escolas federais não produzem um resultado tão expressivo no desempenho dos alunos se comparadas às demais escolas públicas, porém são bastante custosas. Com base nessas críticas, ressaltou ser importante para a melhoria do sistema o estímulo a soluções regionais diversificadas, a criação de modelos de serviços diferenciados e integrados, como no SUS e, principalmente, garantir autonomia às escolas. Assim, passou a discutir conceitos importantes para sua exposição.

No federalismo, como em qualquer sistema, deve-se atentar para os conceitos centrais de concentração de poder, dinheiro e controle. É importante entender que, aquele que detiver o dinheiro, também deterá o controle.

Logo após, diferenciou autonomia e descentralização: tais conceitos não se confundem e a existência de uma não garante a outra. Dessa forma, um sistema pode ter gestão centralizada, mas com escolas autônomas.

Outra questão levantada foi a de terminologia. No Brasil, Federação é entendida como União, Estados, Municípios e o Distrito Federal; entretanto, o ente federal, ao invés de coordenar os demais, acaba entrando em competição com eles e, por ser mais forte, muitas vezes os esmaga. Esse ativismo do poder federal é ruim, pois, por um lado, a centralização demasiada cria distorções, sem apresentar soluções adequadas para as diversas realidades existentes no país e, por outro, a União deixa de realizar aquilo que é esperado dela, isto é, criar instituições sólidas e definir conceitos centrais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o regime de colaboração, atribuindo o ensino fundamental à competência dos Municípios. Tal disposição, porém, não vem sendo respeitada em sua integralidade, havendo, em muitos casos, superposição de diversas esferas de Governo, implicando ineficiência e custos desnecessários. Dessa forma, para o avanço do regime, ressaltou a necessidade de: a) cumprir lei e municipalizar efetivamente o sistema de educação fundamental, determinando prazo para isso; b) estadualizar o ensino médio, técnico e as escolas do Sistema “S”; e c) limitar a ação direta do Governo federal.

Por fim, sobre financiamento, partindo da premissa de que o sistema venha a ser organizado como exposto, sugeriu: a) extinguir o Fundeb ou passar a usar o número de crianças em cada faixa etária como critério para distribuição dos recursos para Estados e Municípios; b) criar mecanismos alternativos às creches, que permitam às famílias cuidarem

das crianças; c) estimular a competição entre os estados visando a criação de soluções diferentes e premiar as melhores encontradas; e, por fim, d) evitar que prefeitos precisem recorrer ao governo federal para solicitar mais recursos, distribuindo o dinheiro por critérios objetivos e por competição de projetos mais eficientes.

Em suma, o palestrante refutou a ideia de transferir o ensino fundamental para responsabilidade do governo federal; ao contrário, quer que o regime de colaboração seja efetivamente realizado, possibilitando maior autonomia de gestão das escolas.

A **Sra. Guiomar Namó de Mello** estruturou seu discurso em problemas no sistema de ensino fundamental, oportunidades de melhoria e sugestões ao Governo.

Primeiramente marcou a ideia de que ser um sistema federativo não é necessariamente um fator de má qualidade. Questionou a ideia de federalização – aqui no sentido de ações diretas da União no ensino fundamental – uma vez que a União falha mesmo naquilo que já seria de sua competência. Assim, por exemplo, não cuida a União de forma adequada da formação do professor e este é justamente a variável controlável que responde pela maior parte do desempenho do aluno. Frisou que já há muito tempo não há uma mudança significativa no modelo de formação do professor e que o país deveria pensar num programa mais amplo e em escolas de período integral para a formação dos docentes. Ademais, registrou a necessidade de que o governo federal controle, de fato, a qualidade do ensino nas faculdades particulares, pois estas são responsáveis pela formação da maioria do professorado atual. Também a União falha na estruturação do trabalho nas salas de aulas.

Isso posto, apontou a existência de disfuncionalidades em nosso regime federativo. Primeiramente, a existência de três esferas de governo dificulta a coordenação das ações. Apesar do ideal de protagonismo dos Municípios, o que se vê historicamente é a União como o ente mais forte e muito centralizador. Como resultado, a repartição de recursos é desfavorável aos Municípios, como se percebe, por exemplo, na comparação do nível de gastos realizados, por aluno, pelo Brasil e pela OCDE: próximos para o ensino superior, mas muito distante para o ensino fundamental – o Brasil dispense com seus estudantes apenas um sexto do dinheiro que é aplicado pelos países ricos. Também questões federais da educação não são discutidas com os governadores, mas apenas com secretários de educação, esses, tradicionalmente frágeis. Outro problema levantado foi o do enfraquecimento dos governos estaduais, os quais repassam suas responsabilidades ao governo federal. Por fim, criticou o processo de municipalização, o qual foi incompleto e deixou o segundo segmento do ensino fundamental abandonado aos Estados.

Apesar desses problemas, a palestrante reconheceu oportunidades para o sistema, uma vez que há pontos fortes da lei atual que podem ser detalhados. Ademais, há boas escolas no país, apesar de toda a dificuldade de gestão do sistema de ensino nacional.

Para concluir, apresentou as seguintes sugestões: a) municipalização completa do ensino fundamental, favorecendo o estabelecimento de uma política para a juventude; b) descentralização das decisões; c) fortalecimento do ensino básico para dar condições aos alunos de cumprirem a agenda do ensino médio, dispensando a necessidade de rever este último; d) coordenação dos Municípios feita pelos respectivos Estados; e) pactuação de prioridades para a educação,

antes de formular os modelos – ex., qual o tipo de escola integral de que precisamos; f) realização de reuniões sistemáticas com gestores, pedagogos e tomadores de decisão na área de educação visando a atingir um entendimento comum sobre diversos conceitos básicos e essenciais; e g) chegar a um entendimento daquilo que é desejável que o aluno aprenda, em termos de conteúdo e competências, mas sem fixar um currículo nacional, uma vez que o currículo em ação é fruto do dia a dia das escolas e, cada uma destas vivencia uma realidade diferente.

**O Sr. Fernando Abrúcio** fez sua exposição dividida nos seguintes tópicos: significado de federalismo, federalismo no Brasil, federalismo e educação, diagnóstico e resposta à indagação-tema da audiência.

O federalismo é a forma de estado que organiza territorialmente os países. As federações são importantes principalmente para estados com grande heterogeneidade, pois garantem um acordo que mantém unidas as diversas regiões. Também devem ser um projeto de unidade na diversidade, combinando autonomia com interdependência.

O federalismo no Brasil responde à heterogeneidade: a) física; b) de formações de população historicamente diferentes com seus consequentes regionalismos; c) macrorregional, manifestada nos indicadores sociais e no de provisão de serviços públicos; d) do paradoxo da criação do Município como ente federativo, responsabilizando esse pela maioria dos serviços públicos ofertados, sendo que há uma enorme diversidade no que se refere a elementos sociais, financeiros e, principalmente à capacidade de gestão entre os vários Municípios.

Antes de 1988, o país vivia uma situação de forte autonomia regional, com grande influência de oligarquias locais; o Estado federal

central era muito forte, apesar de conviver com as oligarquias; os municípios eram frágeis. Com o advento da nova Constituição Federal, propõe-se a descentralização e maior autonomia aos Estados. A autonomia financeira dos Estados foi atingida, ainda que se possa criticar que os Estados abdicaram de maior autonomia nas constituições estaduais. O processo de descentralização, contudo, na prática, apresentou dificuldades e, apenas no Governo Fernando Henrique Cardoso houve uma tentativa mais concreta de coordenação federativa. Foram criados ideais de sistemas, os quais pressupunham a articulação entre as partes, como o SUS. Porém, para a educação, ainda não há um sistema, apesar da importância trazida pela Emenda Constitucional nº 59/2009.

Adentrando no tema educação e federalismo, marcou a existência de dualismos históricos: um, o territorial, outro, o de objetivos e públicos. Territorialmente, já no Império foi dado ao governo central a preocupação com o ensino superior, ficando o “resto” para as províncias. Como resultado, avanços somente ocorreram no ensino superior. O dualismo de objetivos e públicos refere-se à formação de coalizões distintas, uma da União e outra dos Estados. Outra característica da educação no Brasil foram as reformas nos Estados, as quais geraram experiências importantes, mas que acentuaram as desigualdades entre os entes federativos. Para responder a isso, a Constituição de 1988 propõe o sistema de colaboração, passando o ensino fundamental à competência do município. Para resolver o problema da distribuição de recursos, foram criados o Fundef e o Fundeb, solucionando a questão do acesso à escola. Entretanto, houve problemas no processo de municipalização: ainda não foi realizado por completo, permanecendo muito do ensino fundamental II sob responsabilidade dos Governos estaduais, além de o PAR não ter sido bem executado.

Diante do exposto, indicou algumas ações: a) fortalecer a capacidade de gestão dos Municípios; b) aumentar a articulação intermunicipal, utilizando a ideia de complexidade dos serviços, à semelhança do SUS; c) aumentar o papel de coordenação dos Estados; d) definir precisamente o papel do governo federal – deve ser normativo e regulador; e) definir recursos, meios e metas para o sistema de educação; f) estabelecer fóruns federativos, abrindo espaços de diálogos para articulação entre as várias esferas de Governo; g) juntar equidade com competitividade nos critérios para distribuição dos recursos, garantido um piso comum a todos; h) pactuar a partir de metas e indicadores e procurar objetivos que sejam atingíveis; i) vincular os royalties do petróleo à educação, articulando tal lei com o Plano Nacional de Educação.

Assim, respondendo à questão proposta na audiência, afirmou que federalização significa conferir à União o importante papel de articulador de Estado e Municípios, a fim de dar condições a estes de aumentarem sua capacidade de gestão. Federalização é articulação em fóruns federativos e não ações diretas do Governo Federal.

## **Ciclo de Audiências Públicas – Educação e Federalismo**

### **7ª Audiência: *Educação Básica: Responsabilidade do Governo Federal?***

Realizada no dia 5 de dezembro de 2012 pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, atendendo a requerimento de autoria dos Senadores Cristovam Buarque, Cássio Cunha Lima e Mozarildo Cavalcanti, a reunião contou com a presença da Sra. Cybele Amado, Presidente do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa, e da Sra. Roseni Cena, Diretora Executiva do Instituto Inhotim.

A **Sra. Cybele Amado** inicialmente afirmou que é responsabilidade também do Governo Federal responder ao desafio da qualidade da educação pública, principalmente pela redução das desigualdades sociais e regionais.

Destacou que é preciso fomentar a qualificação dos planos municipais e estaduais de educação, dar-lhes objetivos mais imediatos e alinhá-los entre si e às metas nacionais.

Disse ser necessário também fortalecer a colaboração intergovernamental, utilizando inclusive ferramentas existentes, como o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Em sua opinião, a questão de como fortalecer o regime de colaboração vai além da redemocratização dos recursos públicos e da centralização ou descentralização da gerência da educação básica: consiste na definição clara de corresponsabilidades e de metas comuns e na criação de fóruns permanentes de representação dos entes federados,

universidades, escolas, organizações sociais e empresariais, educadores e pais.

Argumentou ainda que é preciso resolver o problema da descontinuidade administrativa, que provoca, a cada quatro anos, o que chamou de um “abalo sísmico” nas ações de educação.

Outro desafio para a educação que mencionou foi o da formação inicial dos educadores. Para a convidada, o Brasil precisa com urgência de uma reforma curricular na formação universitária dos professores. Atualmente, explicou ela, não se ensina didática o suficiente.

A convidada ressaltou, ainda, a importância da formação continuada dos educadores, da participação dos pais, do estabelecimento de metas educacionais elevadas e do tempo destinado ao planejamento pedagógico na carga horária dos docentes.

Disse também ser necessário o reconhecimento, pelo Plano Nacional de Educação (PNE), da importância do coordenador pedagógico para a transformação da educação.

Ao concluir, citou informe do Programa de Promoção da Reforma Educacional na América Latina e Caribe (PREAL), que prescreve duas mudanças fundamentais na política educacional de um país: converter o aprendizado de todos – estudantes, educadores, pais e comunidade – na principal medida do êxito da educação; e fazer com que as escolas se responsabilizem frente aos cidadãos pelo alcance dos objetivos educacionais.

A **Sra. Roseni Sena**, por sua vez, ressaltou que a Constituição Federal de 1988, diferentemente do tratamento dado à saúde, divide a responsabilidade pela educação entre Estado, família e sociedade. Apontou que, após a Constituição, várias instituições da sociedade civil se organizaram para aprimorar a educação no País. Disse considerar que, apesar disso, em um país grande e desigual como o Brasil, é fundamental que o Estado desenvolva ações estruturantes para elevar o nível educacional da população e corrigir erros históricos.

Assim, afirmou que o Governo Federal deve ter uma ação propositiva para a educação básica, compartilhando essa responsabilidade com os demais entes federados. Comentou também que programas como o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), apesar de importantes, são insuficientes.

Em seguida, afirmou que a qualidade do ensino básico é uma questão de Estado, que transcende fronteiras político-ideológicas, escolhas metodológicas ou aspectos conceituais. Notou que o desafio de reestruturar a educação brasileira tem como principal obstáculo as profundas desigualdades econômicas e sociais do País, mas, ao mesmo tempo, representa uma oportunidade de diminuir essas desigualdades e desencadear um processo de desenvolvimento humano e cultural.

A convidada apontou também, como obstáculos a serem superados, a iniquidade da distribuição de recursos federais, a dependência financeira dos entes federados, o grande peso do setor privado na oferta de ensino, a gestão inadequada nos sistemas de ensino e a má qualidade do diálogo entre escola e comunidade.

Além disso, afirmou que a descentralização do ensino brasileiro aprofundou as desigualdades existentes, já que a maioria dos municípios não tem condições para criar ou manter um sistema educacional à altura de sua responsabilidade. Por isso, disse concordar que a educação básica deva ser responsabilidade do Governo Federal. E, sobre as possíveis dificuldades do processo de federalização, lembrou o exemplo da criação do Sistema Único de Saúde, que conseguiu uniformizar o atendimento em toda a rede de saúde do País.

Após essas considerações, passou a apresentar o Instituto Inhotim. Primeiramente, destacou que, uma vez que a sociedade divide com o Estado o dever de prover educação, todos os equipamentos artísticos, culturais e ambientais devem ser utilizados nessa missão. Nesse sentido, lamentou que parques, museus, galerias, quadras, bibliotecas, reservas ecológicas e outros equipamentos com forte potencial educativo sejam frequentemente subutilizados.

Destacou, em seguida, que o Instituto Inhotim fica localizado em uma região que bem representa as desigualdades observadas pelo País, verificando-se em suas proximidades tanto comunidades quilombolas carentes quanto condomínios de luxo.

Afirmou que a beleza tem um papel transformador na sociedade e explicou que o Instituto oferece o belo, o estético, inclusive às comunidades que normalmente não têm acesso a esse tipo de bem cultural. Além disso, desenvolve pesquisas na área ambiental, ações educativas e um significativo programa de inclusão e cidadania para a população do seu entorno.

Por fim, disse acreditar que a experiência educacional do Instituto Inhotim pode ser repetida em equipamentos semelhantes espalhados pelo País.

Após as apresentações das palestrantes, o Senador Cristovam Buarque ponderou que as possíveis dificuldades do processo de federalização do ensino básico devem sempre ser analisadas à luz do benefício resultante para a educação e o futuro do País. O Senador Cássio Cunha Lima, por sua vez, destacou a importância do desafio da formação de professores.