

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GABRIELA SCHNEIDER

AS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL NO ÂMBITO DAS CONDIÇÕES
MATERIAIS E ESTRUTURAIS DA ESCOLA: UMA PROBLEMATIZAÇÃO A
PARTIR DO CONCEITO DE JUSTIÇA SOCIAL

CURITIBA

2014

GABRIELA SCHNEIDER

AS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL NO ÂMBITO DAS CONDIÇÕES
MATERIAIS E ESTRUTURAIS DA ESCOLA: UMA PROBLEMATIZAÇÃO A
PARTIR DO CONCEITO DE JUSTIÇA SOCIAL

Tese apresentada à Banca Examinadora, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Educação, do curso de Pós-Graduação em Educação, do Setor de Educação, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Andréa Barbosa Gouveia

CURITIBA

2014

Á Deus, porque é dele o dom da vida
E sem ele nada disso faria sentido;

A Leticia porque ela é meu alicerce, é mãe e pai
e é a quem eu amo acima de tudo;

Ao Rafael, a quem escolhi para estar ao meu
lado todos os dias, a quem eu amo e vou amar
incondicionalmente;

AGRADECIMENTOS

Acredito que essa escrita seja a melhor parte, pelo menos a mais prazerosa, afinal depois de tanto tempo dedicado a tese, aos capítulos escritos, lidos, relidos, reescritos, chegar aos agradecimentos significa que estou finalizando esse processo, chegou o momento onde posso deixar a formalidade, a preocupação com as normas, com o rigor científico um pouco de lado e simplesmente expressar aquilo que vem do coração. Depois de uma caminhada que já leva uns 10 anos, desde a graduação até a finalização dessa tese, são muitas pessoas a agradecer, é muita gratidão que talvez essas simples palavras não sejam capaz de expressar, mas que mesmo assim eu vou arriscar.

E como meu estudo fala de justiça, nada mais justo do que eu começar meus agradecimentos pela pessoa que é corresponsável por esse trabalho: **Prof.^a Andréa Barbosa Gouveia**, com quem divido os bônus deste e somente eles, porque tenho a plena consciência de que todos os limites aqui postos são exclusivamente meus. Andréa, dizer obrigada é pouco ou quase nada para agradecer por esses 7 anos de convivência, de aprendizagem, de conversa, de orientações, de amizade, de compreensão. Sou eternamente grata por tudo que me ensinou, por ter acreditado em mim, por ter sido rigorosa, exigido que eu fizesse o meu melhor, mas também por ter sido tão paciente, compreensiva nos vários momentos em que eu não tive condições de atender as suas expectativas. Nesses quatro anos de doutorado muitas coisas aconteceram e por vezes eu pensei que não fosse possível chegar até aqui, e não teria chegado se você não tivesse me apoiado, não tivesse me feito seguir em frente. Você é um exemplo de pesquisadora, de professora, de mulher, de seriedade, de produtividade, competência e eu sou muito grata e feliz por ter podido te conhecer, conviver e aprender com você. Espero que um dia eu possa ser para os meus alunos um pouquinho do que você foi para mim. E no final desse processo, me assusta um pouco pensar que não sou mais sua orientada, mas avaliando só posso dizer o saldo é muito positivo, porque apesar de eu não ter mais formalmente uma orientadora (não pense que você vai se livrar de mim tão fácil assim), eu tenho uma amiga!

Gostaria também de agradecer:

Ao **Prof.^o Ângelo Ricardo de Souza** que foi banca de qualificação pelas valiosas contribuições mas, principalmente por todo o aprendizado nessa caminhada, e inclusive por emprestar um ‘refugio’ perto do mar para poder avançar na escrita dessa tese.

As Professoras **Nalú Farenzena** e **Chyntia Paes de Carvalho** pela leitura cuidadosa do texto de qualificação e as diversas contribuições dadas naquele momento. E, também por aceitarem participar da finalização desse processo, vocês são referências na área e poder ter meu trabalho apreciado por vocês é muito significativo!

A Professora **Adriana Dragone** por aceitar participar da banca de defesa, é uma honra poder contar com sua leitura e sugestões. Mas, também quero dizer muito obrigada pelas suas aulas que foram enriquecedoras, pelas conversas, pelos incentivos, pela caminhada que tivemos, foi muito bom conviver com você todo esse tempo.

A Professora **Ana Lorena Bruel** que também aceitou fazer parte dessa etapa de finalização desse trabalho, com certeza suas contribuições irão enriquecer esse trabalho. Porém, meu agradecimento mais especial vai para a amiga Ana Lorena, que desde meus tempos de escola tem me ajudado. Obrigada pelos cafés, pelas várias vezes que te fiz de psicóloga, você é uma pessoa muito especial.

Aos professores que muito me ajudaram nesse processo, seja durante a graduação, mestrado e doutorado: **Tânia Bruns, Claudia Barcelos, com quem iniciei meu caminho de formação na pesquisa. Vera (in memorian), Andréa Caldas, Valéria Milena, Mônica Ribeiro, Luciana Teixeira, Maria Teresa Soares, Odilon, Paulo Vinicius, Marcus Bassi, Marcos Ferraz, Laura C, Regina M., Maria Amélia**, além é claro dos já citados anteriormente.

Preciso destacar dentre esses professores alguns que transcenderam o âmbito da universidade e se tornaram amigos: **Profª Tais Moura Tavares** que no início desse processo quando eu estava um pouco fora de órbita me deu um grande apoio, você sempre foi um grande exemplo, obrigada por fazer parte da minha formação e por todas as conversas regadas a bolo e café na sua casa. Estendo aqui meu agradecimento ao **Lucas**, uma pessoa que assim como a mãe é muito especial para mim! **Profª Rose Meri Trojan**, que sempre foi uma mãezona, e com quem também aprendi muito, é muito bom ter você ao meu lado. **Profª Mônica Ribeiro**, que mesmo com seu jeito mais durão sempre me ajudou muito, inclusive quando me mandava para de chorar, obrigada desde sempre.

Ao **PPGE/UFPR** por essa oportunidade e também a **Pati, Cintia,** que me acompanharam nesse processo, com quem tive longas e prazerosas conversas e que sempre foram muito prestativas.

Aos colegas do **observatório** pelos anos de pesquisa e aprendizado juntos. Ao grupo de pesquisa da **metrópole** que me acolheu com tanto carinho.

Aos meus colegas de turma de doutorado e a todos aqueles com quem tive contato, estudei, agradeço pelo aprendizado, pela partilha, pela convivência e contribuições. Um lembrete especial para aqueles que se tornaram mais próximos: **Marta, Bruna, Carol, Lili, Simony, Jokasta, Andréa P, Claudia, Luiza, Diana**. minha jornada foi mais divertida com vocês. E Marta obrigada pela parceria na praia e pelas intermináveis conversas sejam elas teóricas ou simplesmente de bobearias da vida. **Diana**, uma pessoa que eu já conhecia a tempos mas, que foi preciso viajar KM para me tornar amiga, obrigada por tudo, pela convivência, pelas risadas, pelas comidas, pelo auxílio, por ter me recebido de braços abertos, te gosto mucho amiga.

A alguns poucos, mas valiosos amigos: **Ana Paula Carvalho, Gisele Pereira, Cintia V., Katia, Valéria, Mailyn, Karlinha, Dani, Viri, Elaine**, obrigada pelo apoio, pela companhia e por entenderem e aceitarem essa amiga que, muitas vezes, esteve ausente. **Kátia** a você deve um agradecimento muito especial, porque na hora que eu estava mais desesperada, você sentou ao meu lado e me ajudou com esses milhares de dados, obrigada por isso e por toda a caminhada, pelos cafés, bolos e vinhos compartilhados nesse processo. **Ana** sem palavras pra dizer como sou feliz por ter você como amiga. **Gisele**, esses quatro anos foram conturbados para nós e infelizmente não pudemos estar tão próximas como eu gostaria, mas saiba que você é muito especial e mora no meu

coração. Karlinha obrigada pela disponibilidade em meio ao turbilhão da aprovação do PNE e de organização de campanha ter tentado arduamente conseguir meus dados.

Agradeço a todo pessoal do **IIDE – Talca** que me acolheram e com quem pude conviver e aprender muito em 4 meses de intensa convivência. Destaque para **Daniel** e **Moyra** que foram essenciais para poder realizar minha pesquisa e porque além de tudo foram grandes amigos, gracias por todo.

Meus colegas do mestrado de Talca, enfatizando: **Lilian, Beatriz, Francisco,** Bem como pessoas especiais que lá conheci: **Rocio, Jessica, Pedro, Juan, Francisco (Pancho)** e é claro um super obrigada a aqueles que me acolheram como seu eu fosse da família: **Paula, Rafer, Martin, Ele, Ana, Vicente**, graças a vocês meus dias foram muito melhores!

Um agradecimento cheio de carinho a minha família e agregados a ela: **Edison, D. Irma, Bruna, Du, Tia Jacira, Kátia, Kelly, Paty, Sofia, Valmor.**

Patel obrigada por todo apoio, incentivo, por se orgulhar de mim mais do que eu mesmo consigo e por entender eu quase nunca ir te visitar. Te amo!

Leticia, minha mãe e amiga, presente em todas as horas, sempre incentivando, torcendo, chorando junto, se preocupando. Se hoje aquele menina de pais separados, que muitos disseram que talvez não chegaria a fazer doutorado por falta de dinheiro, chegou até aqui é porque você sempre esteve ao meu lado, essa conquista também é sua. E quem disse que brincar de dicionário e stop não é importante.

Por fim, mas não menos importante agradeço ao **Rafael**, que me acompanhou nesses quatro anos, que aturou meu stress, minha depressão, meus quatro meses em outro país, a presença/ausente em muitas noites, sábados, domingos e feriados, por compreender e sempre me apoiar. Além é claro das várias ajudas técnicas sem as quais talvez eu jamais terminaria esse trabalho. TE AMO!

Eu tenho uma espécie de dever,
de dever de sonhar,
de sonhar sempre,
pois sendo mais do que
uma espectadora de mim mesma,
eu tenho que ter o melhor espetáculo que posso.
E assim me construo a ouro e sedas,
em salas supostas, invento palco, cenário,
para viver o meu sonho
entre luzes brandas
e músicas invisíveis.
(Fernando Pessoa).

RESUMO

Este trabalho objetiva problematizar as ações do governo federal para as condições materiais e estruturais da escola visualizando qual sua eficácia frente à garantia da justiça social. O termo condições materiais e estruturais da escola (CME) refere-se à estrutura física, equipamentos e materiais pedagógicos existentes na escola, que é entendido como um elemento de condições de qualidade e que precisa ser contemplado para uma real efetivação do direito à educação. A justiça social vai ser definida nesse trabalho por meio de um debate com quatro autores modernos que tratam sobre o tema, a saber: Rawls (2000), Dworkin (2013), Walzer (2003) e Sen (2011) a partir do qual se busca estabelecer um construto teórico que permita analisar as ações do governo federal e verificar o quanto elas se aproximam ou distanciam desse conceito. É entendida aqui como a máxima redução das desigualdades no acesso e na utilização de um determinado bem social, no caso a educação, o que implica, ações equitativas, ou seja, tratar os diferentes de forma diferente. A busca por justiça social na educação e, portanto por melhores condições materiais da escola nas escolas é entendida como algo que implica uma ação supletiva e redistributiva que na própria estrutura e organização da educação brasileira é de responsabilidade da União. A opção por estudar as políticas nacionais é balizada pelo entendimento de que o governo federal é o único ente federado com capacidade técnica e financeira de mudar o atual cenário fortemente marcado por desigualdades nas condições de acesso e permanência na escola. O olhar sobre as condições materiais e estruturais é feito buscando vislumbrar para além das questões quantitativas, de quanto dinheiro se investiu e busca verificar eficácia das ações desse ente, conforme conceito de Draibe (2001). Para tanto coteja-se os dados sobre os investimentos feitos pelo governo federal nos programas que apresentem relação com um diagnóstico dessas condições a partir de um índice de condições materiais da escola (ICME) criado em trabalho anterior (SCHNEIDER, 2010), o qual utiliza dados da Prova Brasil e do Censo Escolar para descrever a realidade educacional brasileira no que se refere a essas questões. A partir de tais proposições foi possível perceber uma ampliação na quantidade de recursos dos programas, contudo o acesso a esses se dá de forma diferente dependendo da natureza do programa, sendo perceptível que um conjunto grande de programas tem seu maior ou menor acesso relacionado fortemente com melhores ou piores índices de desenvolvimento humano (IDHM), renda per capita e dependência administrativa da escola, por exemplo. Em dois programas, contudo, essa relação não é tão visível, e por fim um conjunto de programas cujo foco mais universalizante e/ou mesmo mais focalizado no próprio desenho do programa acabam sendo acessados de forma diferente, inclusive porque o repasse de recursos é feito diretamente à escola. Em uma análise conjunta de todos os programas percebe-se que eles ainda são insuficientes e que é necessário melhorar a eficiência das ações do governo federal para um maior alcance da justiça social.

PALAVRAS CHAVES: Condições Materiais e Estruturais da Escola, Justiça Social, Programas, Governo Federal;

ABSTRACT

This work aims to analyze the actions of the federal government for the school's material and structural conditions evaluating the effect on the guarantee of social justice. The term Material and Structural Conditions of school (CME in Portuguese) refers to the physical structure, equipment and existing teaching materials in schools, which is understood as an element of quality conditions and needs to be contemplated for a real realization of the right to education. Social justice will be defined in this work through a debate with four modern writers who treat the theme, named, Rawls (2000), Dworkin (2013), Walzer (2003) and Sen (2011), from which it is sought to establish a theoretical framework of the actions from the federal government and see how they get closer or distant to the concept. It is understood here as the maximum reduction of inequalities in access to and use of a particular social right, in this case education, which implies in equal shares, ie, treating differently the different ones. The quest for social justice in education and hence for better material conditions in schools is understood as something that implies a redistributive and supplementary action in the structure and organization of the Brazilian education, which responsibility is on the Union. The option to study national policies is mapped out by the understanding that the federal government is the only federal entity with financial and technical ability to change the current scenario strongly marked by inequalities in access and permanence at school. The gaze on the material and structural conditions is done trying to glimpse beyond the quantitative questions, how much money is invested, and aims to verify the effectiveness of the actions of this entity as the concept of Draibe (2001). For that, collates the data on investments made by the federal government in connection with programs presenting a diagnosis of such conditions as an index of material conditions of school (ICME) created in previous work (Schneider, 2010), which uses Prova Brasil data and the School Census to describe the Brazilian educational reality with regards to these issues. From these propositions was possible to see an expansion in the amount of program resources, but access to them occurs differently depending on the nature of the program, being noticeable that a large set of programs are more or less related to the access to better or worse human development index (IDHM), per capita income and whether schools, for example. In two programs, however, this relationship is not as visible. Finally, a set of programs with more universalizing and/or even more focused on the design of the program itself focused end up being accessed differently, especially because the transfer of funds is made directly to the school. In a joint analysis of all programs, we realize that they are still insufficient and it is necessary to improve the efficiency of the actions of the federal government for a greater range of social justice.

KEYWORDS: Materials and Structural Conditions of School, Social Justice, Programs, Federal Government;

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – FAIXAS DO IDHM E DO ICME DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS, NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, POR UNIDADE FEDERATIVA, BRASIL, 2011.....	100
FIGURA 2 – FAIXAS DO INSE E DO ICME DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL ANOS FINAIS NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL POR UNIDADE FEDERATIVA, BRASIL, 2011.....	100
FIGURA 3 - MAPA DA ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA BANDA LARGA, NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, EM CADA UNIDADE FEDERATIVA, DE ACORDO COM O IDHM E A PROPORÇÃO DE ESCOLAS RURAIS, 2008-2013;	154
FIGURA 4 – MAPA COM O PERCENTUAL DE COBERTURA DO PROGRAMA PROJETORES PROINFO NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, SEGUNDO A UNIDADE FEDERATIVA E A LOCALIZAÇÃO	163
FIGURA 5 – MAPA COM O PERCENTUAL DE COBERTURA DO PROGRAMA PROJETORES PROINFO NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, SEGUNDO A UNIDADE FEDERATIVA E A LOCALIZAÇÃO	163
FIGURA 6 – MATERIAIS DO TIPO I, DISPONIBILIZADOS PELO PROGRAMA SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS.....	181
FIGURA 7 - MATERIAIS DO TIPO II, DISPONIBILIZADOS PELO PROGRAMA SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS.....	181
FIGURA 8 – MATERIAIS DISPONIBILIZADOS NO KIT DE ATUALIZAÇÃO 2011, DO PROGRAMA SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS.	182
FIGURA 9 – MAPA COM A COBERTURA DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, PELO PROGRAMA SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS, SEGUNDO UNIDADE FEDERATIVA E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.	185

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - INDICADORES DE CONDIÇÕES DE QUALIDADE DAS ESCOLAS ESTADUAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL SÉRIES INICIAIS– BRASIL, 2007; 2009; 2011.....	88
GRÁFICO 2 – MÉDIA DO INDICADOR DE DEPENDÊNCIAS PARA PESSOAS COM NECESSIDADES EDUCACIONAIS ESPECIAIS NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS – 2007; 2009, 2011.	89
GRÁFICO 3 – INDICADOR DE EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS NAS REDES MUNICIPAIS DE 9º ANO SEGUNDO A REGIÃO, 2011.	92
GRÁFICO 4 – MÉDIA DO INDICADOR ILUMINAÇÃO E VENTILAÇÃO NAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS E FINAIS, 2007, 2009, 2011.....	94
GRÁFICO 5 – MÉDIA PARA O INDICADOR DE CONSERVAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA DE ACORDO COM O INSE E O IDEB REDE ESTADUAL E MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL, 2007, 2009, 2011.....	95
GRÁFICO 6 - MÉDIA DO INDICADOR DE CONSERVAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS SEGUNDO FAIXAS DE IDHM, 2007, 2009, 2011.....	96
GRÁFICO 7 – MÉDIA PARA O INDICADOR DE ESPAÇOS PEDAGÓGICOS NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL, ANOS INICIAIS E FINAIS, 2007, 2009, 2011.....	97
GRÁFICO 8 - MÉDIA PARA O ICME NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL, 2007, 2009, 2011.....	98
GRÁFICO 9 - PERCENTUAL DE ESCOLAS, EM CADA REGIÃO, CONECTADAS PELO PROGRAMA BANDA LARGA, SEGUNDO O TOTAL DE ESTABELECIMENTOS, 2008-2013.	151
GRÁFICO 10 - PROPORÇÃO DE COBERTURA DO PROGRAMA BANDA LARGA NAS ESCOLAS ESTADUAIS, SEGUNDO A REGIÃO, 2008-2013.....	152
GRÁFICO 11 - PERCENTUAL DE ESCOLAS, EM CADA REGIÃO, CONECTADAS PELO PROGRAMA BANDA LARGA, SEGUNDO O TOTAL DE ESTABELECIMENTOS, 2008-2013.	156
GRÁFICO 12 - PROPORÇÃO DE COBERTURA DO PROGRAMA LABORATÓRIO NAS ESCOLAS ESTADUAIS, SEGUNDO A REGIÃO, 2008-2013.....	157

GRÁFICO 13- VALOR INVESTIDO PELO PROGRAMA LABORATÓRIOS PROINFO, NAS REDES MUNICIPAIS E ESTADUAIS, 2008-2012	158
GRÁFICO 14 - PERCENTUAL DE RECURSOS RECEBIDOS EM CADA REGIÃO, DO PROGRAMA LABORATÓRIO PROINFO, SEGUNDO O TOTAL DE RECURSOS, 2008-2013.	159
GRÁFICO 15 – PERCENTUAL DE ESCOLAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA LABORATÓRIO DE INFORMÁTICA NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, POR REGIÃO, SEGUNDO A FAIXA DA RENDA PER CAPITA, 1999-2013.....	159
GRÁFICO 16 - PERCENTUAL DE ESCOLAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA LABORATÓRIO DE INFORMÁTICA NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, POR REGIÃO, SEGUNDO A FAIXA DA RENDA PER CAPITA, 1999-2013.	160
GRÁFICO 17 - PERCENTUAL DE ESCOLAS, EM CADA REGIÃO, QUE RECEBERAM O PROJETO PROINFO SEGUNDO O TOTAL DE ESTABELECIMENTOS, 2011-2012.	161
GRÁFICO 18 - PROPORÇÃO DE COBERTURA DO PROGRAMA PROJETORES NAS ESCOLAS ESTADUAIS, SEGUNDO A REGIÃO, 2008-2013.....	162
GRÁFICO 19 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS E O ALCANCE DO PROGRAMA PROJETORES, DE ACORDO COM A REDE DE ENSINO, 2011-2012.	163
GRÁFICO 20 – COBERTURA DO PROGRAMA PROJETORES, EM CADA REGIÃO DO PAÍS, DE ACORDO COM A FAIXA DO IDHM, 2011-2012.	164
GRÁFICO 21 – DISTRIBUIÇÃO DOS <i>LAPTOPS</i> ENTREGUES SEGUNDO A REGIÃO DO PAÍS, 2010-2011.	167
GRÁFICO 22 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DE MOBILIÁRIO PARA INFORMÁTICA, SEGUNDO O ESTADO, 2012.	170
GRÁFICO 23- QUANTIDADE DE MOBILIÁRIO ENTREGUE PELO FNDE, DE ACORDO COM A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 2011-2012.	172
GRÁFICO 24– DISTRIBUIÇÃO DO TOTAL DOS CONJUNTOS DE MOBILIÁRIO, EM CADA REDE DE ENSINO, SEGUNDO A REGIÃO, 2011-2012.....	173
GRÁFICO 25 – COBERTURA DO PROGRAMA MOBILIÁRIO ESCOLAR, POR MATRÍCULA DO ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO FAIXA DE RENDA <i>PER CAPITA</i> NAS REGIÕES DO PAÍS, 2011-2012.....	174

GRÁFICO 26 – COBERTURA DO PROGRAMA QUADRAS ESPORTIVAS, POR NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO A REGIÃO – 2011/2012.	176
GRÁFICO 27 – COBERTURA PROPORCIONAL DO PROGRAMA QUADRAS ESPORTIVAS, DE ACORDO COM AS REGIÕES DO PAÍS, 2011, 2012.	177
GRÁFICO 28 – COBERTURA DO PROGRAMA QUADRAS ESPORTIVAS NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO FAIXAS DO IDHM NAS REGIÕES DO PAÍS, 2011-2012.....	178
GRÁFICO 29 – PERCENTUAL DE COBERTURA NO ENSINO FUNDAMENTAL, PELO PROGRAMA QUADRAS ESPORTIVAS, NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, SEGUNDO UNIDADE FEDERATIVA, 2011-2012.	178
GRÁFICO 30 – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA QUADRA ESPORTIVA, SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 2011 -2012.....	179
GRÁFICO 31 – PERCENTUAL DE DISTRIBUIÇÃO DOS MATERIAIS DO PROGRAMA SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO A REGIÃO E A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	183
GRÁFICO 32 – PERCENTUAL DE COBERTURA DO PROGRAMA SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS, SEGUNDO A REGIÃO DO PAÍS E A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.	184
GRÁFICO 33 – PERCENTUAL DE COBERTURA DO PROGRAMA SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS, DE ACORDO COM A REGIÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 2005-2011.	186
GRÁFICO 34 – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA REESTRUTURAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, 2008-2013.....	189
GRÁFICO 35 – PERCENTUAL DE RECURSOS DESTINADOS PELO PROGRAMA REESTRUTURAÇÃO DA REDE FÍSICA, SEGUNDO UNIDADE FEDERATIVA, 2008-2010.....	190
GRÁFICO 36 – PERCENTUAL DE RECURSOS DO PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO DA REDE FÍSICA, SEGUNDO FAIXA DO IDHM OU DA RENDA <i>PER CAPITA</i> , 2008-2012.	191

GRÁFICO 37- CARACTERÍSTICA DOS MUNICÍPIOS QUE NÃO FORAM CONTEMPLADOS PELO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – EF - 2007	197
GRÁFICO 38 - CARACTERÍSTICA DOS MUNICÍPIOS QUE NÃO FORAM CONTEMPLADOS PELO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – EF – 2012	198
GRÁFICO 39 – PERCENTUAL DE RECURSOS DO PDDE EXTRA RURAL E DE MATRÍCULAS NA ZONA RURAL, SEGUNDO UNIDADE FEDERATIVA, 2012.	199
GRÁFICO 40 – PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS NÃO BENEFICIADOS PELO PROGRAMA PDDE ESCOLA ACESSÍVEL, SEGUNDO A FAIXA DE RENDA <i>PER CAPITA</i> E DO IDHM – REDE MUNICIPAL, 2008 – 2012.	201

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - COMPARATIVO DAS CME NO QUE SE REFERE A ESPAÇO FÍSICO	74
QUADRO 2 - COMPARATIVO DAS CME NO QUE SE REFERE A SANEAMENTO BÁSICO, ENERGIA, INSTALAÇÕES, ETC.	76
QUADRO 3 - COMPARATIVO DAS CME NO QUE SE REFERE AOS MATERIAIS E EQUIPAMENTOS PEDAGÓGICOS.....	78
QUADRO 4 - COMPARATIVO DAS CME NO QUE SE REFERE AOS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA PESSOAS COM NECESSIDADES EDUCACIONAIS ESPECIAIS	80
QUADRO 5 - DESCRIÇÃO DAS TESES E DISSERTAÇÕES REFERENTES ÀS CME DAS ESCOLAS.....	106
QUADRO 6 – ORIENTAÇÕES PARA CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS DA ESCOLA.....	117
QUADRO 7 - PERFIL DAS POLÍTICAS FEDERAIS PARA AS CONDIÇÕES MATERIAIS DA ESCOLA	129
QUADRO 8 – VARIÁVEIS UTILIZADAS PARA OS INDICADORES, ÍNDICE DE CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS DA ESCOLA, BEM COMO A ANÁLISE DOS DADOS RELATIVOS AOS PROGRAMAS.	243

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - MÉDIA PARA O INDICADOR COMPUTADOR E INTERNET NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL SÉRIES INICIAIS E FINAIS – BRASIL, 2007, 2009, 2011.	90
TABELA 2 – MÉDIA DO INDICADOR DE CONSERVAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA NAS ESCOLAS ESTADUAIS SEGUNDO FAIXAS DE IDHM E RENDA <i>PER CAPITA</i> , 2007, 2009, 2011.	95
TABELA 3 – MÉDIA DO ICME NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL SÉRIES INICIAIS, DE ACORDO COM A FAIXA DA RENDA <i>PER CAPITA</i> , 2007, 2009, 2011.	101
TABELA 4 - MÉDIA DO ICME NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL SÉRIES INICIAIS, DE ACORDO COM AS FAIXAS DO IDEB, 2007, 2009, 2011.	101
TABELA 5 - QUANTIDADE DE TESES E DISSERTAÇÕES ENCONTRADAS, SELECIONADAS QUE APRESENTAM RELAÇÃO COM AS CME.	105
TABELA 6 – MÉDIA DO INDICADOR DE PROJETORES, NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, E PERCENTUAL DE COBERTURA DO PROGRAMA, SEGUNDO REGIÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.	165
TABELA 7- TOTAL DE <i>LAPTOPS</i> ENTREGUES E MATRÍCULAS NO EF E EM, SEGUNDO A REGIÃO, 2010-2011.	166
TABELA 8- VALOR MÉDIO DOS <i>LAPTOPS</i> EM ALGUNS ESTADOS BRASILEIROS, REDE MUNICIPAL E ESTADUAL, 2010 e 2011.	167
TABELA 9- COTEJAMENTO ENTRE O NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA UCA, DE ACORDO COM O TOTAL DE MUNICÍPIOS, SEGUNDO A FAIXA POPULACIONAL, 2010-2011;	168
TABELA 10- DISTRIBUIÇÃO DOS MOBILIÁRIOS PARA LABORATÓRIOS DE INFORMÁTICA COMPRADOS COM RECURSOS DO FNDE, SEGUNDO A REGIÃO, 2011.	170
TABELA 11 – COBERTURA DO PROGRAMA MOBILIÁRIO ESCOLAR, DE ACORDO COM AS MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO FAIXA DO IDEB NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, 2011-2012.	174
TABELA 12- QUANTIDADE E PERCENTUAL DE SALAS MULTIFUNCIONAIS EQUIPADAS, SEGUNDO A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2005-2011.	182

TABELA 13 - MÉDIA DO INDICADOR PARA SALA DE ATENDIMENTO EDUCAÇÃO ESPECIAL, SEGUNDO REGIÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 2007-2011	184
TABELA 14 – RECURSOS DISTRIBUÍDOS, PERCENTUAL E MUNICÍPIOS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA REESTRUTURAÇÃO DA REDE FÍSICA PÚBLICA DE ENSINO FUNDAMENTAL, 2008 – 2013.....	188
TABELA 15 – DIVISÃO DOS TIPOS E RECURSOS DE REESTRUTURAÇÃO DA REDE FÍSICA PÚBLICA DE ENSINO FUNDAMENTAL, 2008-2011.	188
TABELA 16 – RECURSOS E NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA REESTRUTURAÇÃO DA INFRAESTRUTURA, SEGUNDO A FAIXA POPULACIONAL, 2008-2012.....	191
TABELA 17 – NÚMERO DE ALUNOS, DE ESCOLAS BENEFICIADAS, LIVROS DISTRIBUIDOS E RECURSOS INVESTIDOS PELO PROGRAMA PNBE, 2007-2013.	192
TABELA 18 – MÉDIA PARA O INDICADOR EXISTÊNCIA DE BIBLIOTECAS NAS ESCOLAS PÚBLICAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, 2007; 2011.	193
TABELA 19 – COBERTURA DO PROGRAMA BIBLIOTECA NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO A UNIDADE FEDERATIVA, 2007-2013;	193
TABELA 20 - DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DESTINADAS AO PDDE – 2003 A 2013	195
TABELA 21 – RECURSOS E PERCENTUAL DE REPASSES FEITOS PELO PROGRAMA PDDE PARA AS ESCOLAS PÚBLICAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, 2007-2012.	196
TABELA 22 - RECURSOS E PERCENTUAL DE REPASSES FEITOS PELO PROGRAMA PDDE PARCELA EXTRA URBANA E RURAL, 2007-2012.	199
TABELA 23 - RECURSOS E PERCENTUAL DE REPASSES FEITOS PELO PROGRAMA PDDE ACESSIBILIDADE, 2008-2012.	200
TABELA 24 – RECURSOS, PERCENTUAL E NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA PDDE ACESSIBILIDADE, NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, 2008-2012.	201
TABELA 25 - RECURSOS E PERCENTUAL DE REPASSES FEITOS PELO PROGRAMA PDE ESCOLA - PDDE - 2007-2012.....	202

TABELA 26 - RECURSOS E PERCENTUAL DE REPASSES FEITOS PELO PROGRAMA PDDE ÁGUA E CAMPO, 2010-2012.	203
TABELA 27 – RECURSOS, NÚMERO DE ESCOLAS RURAIS E ALUNOS ATENDIDOS PELO PROGRAMA PDDE CAMPO E ÁGUA, 2008-2012.....	203
TABELA 28 – QUANTIDADE DE RECURSOS MATERIAIS E MUNICÍPIOS BENEFICIADOS SEGUNDO PROGRAMA PARA AS CME, 2007-2013;.....	206
TABELA 29 - RECURSOS FINANCEIROS INVESTIDOS E NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS, SEGUNDO PROGRAMA, 2007-2013.....	206
TABELA 30- RECURSOS FINANCEIROS INVESTIDOS E NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS, SEGUNDO PROGRAMA, 2007-2013.....	207
TABELA 31 – RECURSOS DO FNDE E RECURSOS DESTINADOS AOS PROGRAMAS FEDERAIS REFERENTES ÀS CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS DA ESCOLA, 2007-2013	207
TABELA 32 – MÉDIA DO ICME NA REDE ESTADUAL E QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS, DE ACORDO COM A FAIXA DE ACESSO A GRUPOS DE CONJUNTOS, 2007-2013.	209
TABELA 33 - MÉDIA DO ICME NA REDE MUNICIPAL E QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS, DE ACORDO COM A FAIXA DE ACESSO A GRUPOS DE CONJUNTOS, 2007-2013.	210
TABELA 34 – NÚMERO DE ESCOLAS QUE COMPUSERAM OS INDICADORES E O ICME EM CADA ESTADO – BRASIL, 2007, 2009, 2011.	237
TABELA 35 - NÚMERO DE ESCOLAS QUE COMPUSERAM OS INDICADORES E O ICME DAS ESCOLAS MUNICIPAIS SEGUNDO A UNIDADE FEDERATIVA– BRASIL, 2007, 2009, 2011.....	238

LISTA SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
AC – Acre
AL – Alagoas
AM – Amazonas
ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
AP – Amapá
BA – Bahia
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQi - Custo-Aluno Qualidade Inicial
CD – Conselho Deliberativo
CE – Ceará
CEBRACE - Centro Brasileiro de Construções
CIEPs - Centros Integrados de Educação Pública
CNE – Conselho Nacional de Educação
DF – Distrito Federal
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
EDURURAL - Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural
ES – Espírito Santo
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNASA - Fundação Nacional da Saúde
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDEPAR - Fundação Educacional do Paraná
GO – Goiás
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LSE – Levantamento da situação escolar
MA – Maranhão
MEC – Ministério da Educação
MG – Minas Gerais
MS – Mato Grosso do Sul
MT – Mato Grosso
NUPE – Núcleo de Políticas Educacionais
PA – Pará
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento
PAR - Programa de Ações Articuladas
PB – Paraíba

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-ESCOLA - Programa Desenvolvimento da Escola (PDE-ESCOLA)
PE – Pernambuco
PI – Piauí
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNBE – Programa Nacional Biblioteca Escolar
PNE – Plano Nacional de Educação
PNTE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNUD – Programa Nacional das Nações Unidas
PR – Paraná
PROUCA – Programa um computador por aluno
RECOMPE - Regime Especial de Aquisição de Computadores para uso Educacional
RJ - Rio de Janeiro
RN - Rio Grande do Norte
RO - Rondônia
RR - Roraima
RS - Rio Grande do Sul
SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SC - Santa Catarina
SE – Sergipe
SEB – Secretária de Educação Básica
SECADI – Secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEED – Secretária de Estado da Educação do Paraná
SIGEFWEB - Sistema Integrado de Gestão Financeira
SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil
SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SME – Secretaria Municipal de educação
SP - São Paulo
TEES - Programa Territórios Etnoeducacionais
TO - Tocantins
UCA – Projeto um computador por aluno
UFPR – Universidade Federal do Paraná

LISTA ABREVIações

CF – Constituição Federal
CME – Condições Materiais e Estruturais
EC – Estado de conservação
ICME – Índice de Condições Materiais e Estruturais
INSE – Índice de nível socioeconômico do aluno
p. - Página
PB – Prova Brasil
PNE1- Plano Nacional de Educação, 2001
PNE2 – Plano Nacional de Educação, 2014
PNEE – Pessoas com necessidades educacionais especiais
TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
1 PORTAS, JANELAS, COMPUTADORES E LIVROS: O QUE A JUSTIÇA SOCIAL TEM A VER COM ISSO?	31
1.1. IDENTIFICANDO ALGUMAS CONCEPÇÕES DE JUSTIÇA SOCIAL....	32
1.1.1 John Rawls e a justiça como equidade	33
1.1.2 Ronald Dworkin e a igualdade de recursos	38
1.1.3 Michael Walzer e as esferas da justiça	44
1.1.4 Amartya Sen e a redução das desigualdades	50
1.2. UMA TEORIA DA JUSTIÇA SOCIAL PARA PENSAR AS CME DAS ESCOLAS	55
2 EM BUSCA DE JUSTIÇA SOCIAL NAS ESCOLAS: A UNIÃO PODE AJUDAR?.....	62
2.1. AS CONDIÇÕES MATERIAIS E O ORDENAMENTO JURÍDICO	70
3 CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS DA ESCOLA: QUAL SITUAÇÃO?	84
3.1. O QUE TEMOS E O QUE NÃO TEMOS NAS ESCOLAS BRASILEIRAS? ANÁLISE DOS INDICADORES E DO ÍNDICE DE CONDIÇÕES MATERIAIS DA ESCOLA.....	87
3.1.1 O Índice de Condições Materiais da Escola: um retrato	98
4 POR DENTRO DAS CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS DA ESCOLA: CONTEXTO E POLÍTICA	104
4.1. VOLTANDO NO TEMPO PARA ANALISAR AS CONDIÇÕES MATERIAIS E INFRAESTRUTURAIS DAS ESCOLAS.....	108
4.2. HÁ POLÍTICAS FEDERAIS PARA AS CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS DAS ESCOLAS?	119
4.3. PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR.....	122
4.3.1. Programas e ações do Governo Federal para as Condições Materiais e Estruturais da Escola	128
4.4. PERFIL DAS POLÍTICAS PARA CME	144

5	POLÍTICA FEDERAL, FINANCIAMENTO, CONDIÇÕES MATERIAIS:	
	PENSANDO EM JUSTIÇA SOCIAL	147
5.1	UM POUCO MAIS SOBRE AÇÃO SUPLETIVA, EFICÁCIA E JUSTIÇA SOCIAL: AONDE CHEGAMOS?	204
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	213
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	220
	APÊNDICES	237

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um recorte da pesquisa intitulada *Qualidade no ensino fundamental: uma leitura das condições de efetividade dos sistemas estaduais e municipais de ensino a partir de indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares*. Tem como objetivo central analisar as condições de qualidade da oferta educacional nos estados e municípios brasileiros, por meio da correlação entre dados financeiros, dados sobre a gestão, formação de professores, condições materiais e estruturais (condições de oferta) e o resultado estudantil. O projeto é financiado pelo Observatório da Educação/INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) e CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e conta com diversos pesquisadores do Núcleo de Pesquisa em Políticas Educacionais (Nupe) da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Balizado em concepção ampla de qualidade, um conceito polissêmico e que se refere à formação humana e social do indivíduo e de difícil mensuração, é que se trabalha com a ideia de condições de qualidade, entendidas como os meios necessários para que a educação aconteça, ainda que não sejam a garantia de sua efetivação, pois muitas variáveis estão correlacionadas no processo de ensino aprendizagem. As condições de qualidade, referentes aos professores, escola e diretores sendo passíveis de mensuração com a utilização das avaliações em larga escala existentes no país, tais como a Prova Brasil, o Censo Escolar.

Nesse estudo aprofundam-se as questões referentes às condições materiais e estruturais (CME). Esse termo é definido aqui com base em elementos que são objetos da política educacional e demandam interferência do Estado, e englobam questões como existência e estado de conservação dos espaços e instalações externas e internas, existência e conservação de espaços físicos pedagógicos e administrativos, bem como dos materiais didáticos e eletrônicos, adaptação para alunos com necessidades educacionais especiais, saneamento e energia, ventilação e iluminação, existência de computadores e *internet*.

Tem-se consciência de que existem diversos tipos de escolas, com estruturas materiais muito diversificadas. Algumas têm salas amplas, outras têm piscinas, há aquelas que são pequenas e aconchegantes, há inclusive aquelas que não possuem paredes, como a descrita por Carneiro:

[...] A escola sem paredes não parece escola, não. A biblioteca inspira, [...] A escola sem paredes não parece escola, não. Seu teto é infinito, sua voz é mais que um grito. [...] As aulas já não precisam de salas, o espaço é aberto.[...] Tem tudo o que uma escola oferece de verdade. Mas sem correntes ou peias, só lições de liberdade. (CARNEIRO, 2002).

Este poema, cujo título sugestivamente é *A Escola sem Paredes* fala sobre uma instituição que mais do que paredes, tetos, materiais, tem vida. E de que adianta uma escola sem vida, sem prazer? Essa escola sem parede é bonita, tem alegria, laboratórios, biblioteca, espaços para andar, correr, estudar, imaginar, sonhar, aprender. A educação e a pedagogia não se resumem (e nem podem se resumir) ao espaço físico e às condições da escola. Em verdade, as condições materiais e estruturais dessa escola é que devem ser norteadas e pensadas a partir de um projeto pedagógico.

Quando, em 2008, iniciei meus estudos sobre as condições materiais e estruturais das escolas brasileiras, e quando esse tema não recebia tanta atenção por parte pesquisadores, por vezes, pessoas afirmavam que mais importante que a infraestrutura escolar é a educação e que os espaços educativos são vários e não necessariamente necessitam se convencionar em um ambiente com portas, janelas ou mesmo paredes.

Eu, enquanto professora e estudante da área da educação não discordo de tais premissas, porém, entendo que o debate que realizo em torno das condições materiais e estruturais é mais básico do que tais questões, pois ele ainda se refere à garantia do direito à educação e, conseqüentemente, de um espaço físico com elementos mínimos, que podem, posteriormente, ser modificados, mas para tanto, primeiramente precisam ser disponibilizados. A existência ou não de determinados elementos de construção, infraestrutura ou outros pode ser uma opção, mas não uma violação do direito.

As condições das escolas públicas brasileiras ainda são bastante precárias, como se pode perceber pelos dados do Censo Escolar de 2012, que apontam que mais de 50% das escolas públicas de Ensino Fundamental não têm biblioteca, em torno de 20% das escolas municipais não contam com banheiro nos prédios, que os laboratórios de informática e ciências estão presentes em menos de 45% das escolas. Em uma realidade em que o aluno diz que “[...] gostaria que tivesse cadeiras boas e que não fossem quebradas”, que há denúncia que chove dentro de escola, que não há torneiras (GLOBO,

2014) faz-se necessária a discussão de um mínimo de condições materiais que possam condizer com a defesa do direito à educação.

No trabalho de mestrado (SCHNEIDER, 2010) criei um índice para avaliar a realidade das escolas brasileiras no que se refere a essas condições materiais e estruturais. O índice reafirma as condições precárias apresentadas acima, ao ilustrar uma realidade bastante díspar em termos de acesso a esses elementos nos diversos Municípios e Estados do país, bem como entre escolas da mesma rede.

A partir da utilização desse índice evidenciou-se a perversidade do sistema educacional brasileiro, pois para estudar em escolas com melhores condições materiais e estruturais é preciso que o aluno consiga chegar aos níveis mais altos da escolarização. Sua já desfavorável condição social e econômica é reforçada na escola, haja vista que foi possível constatar que as escolas com piores condições estão justamente localizadas nos Municípios/ Estados cujos índices de desenvolvimento humano são os mais baixos.

Minha preocupação com o direito à educação como apregoado pela Constituição Federal e a convicção de que esse não se concretiza apenas com a vaga, mas, sim com escolas com condições de qualidade, e principalmente com o respeito ao desenvolvimento do educando, levam a discutir a problemática das condições materiais e estruturais das escolas.

Mas, como justificar a defesa por questões materiais da escola quando a realidade educacional apresenta tantos problemas a resolver, quando professores lutam por melhores salários, por mais valorização, quando a violência, as drogas tomam conta do ambiente escolar e quando esse tema parece se tornar um problema menor? Nesse momento, recorro à discussão da justiça social, como o princípio balizador da efetivação do direito e em tal debate reforço meu entendimento da necessidade de redução das desigualdades conforme apregoado por Sen (2011) e da importância de valorizar o presente do aluno, ou seja, considerar o momento que ele vive e procurar fazer com que esse seja o melhor (WALZER, 2003), o que passa pela garantia de CME melhores e mais justas.

Portanto, ainda que haja vários outros problemas para resolver as condições materiais e estruturais são essenciais por sua correlação positiva com os resultados estudantis, como já analisado por Schneider (2010), Soares (2004), Andrade e Laros (2007), e porque ela é condição *sine qua non* para a justiça social na educação. Concorde-se que “A luta por uma escola pública de qualidade passa também pela

necessidade de existirem espaços físicos de educação que integrem um conjunto de condições capazes de viabilizar esta possibilidade.” (GONÇALVES, 1999, p. 47-48).

Sales (2000) ao estudar o valor simbólico existente por trás dos prédios escolares relata como os alunos e seus familiares, e mesmo a sociedade como um todo, identifica traços de qualidade nas escolas relacionadas ao tipo de construção, à arquitetura escolar. A arquitetura escolar é concebida como um ideário de qualidade, como é perceptível nas falas extraídas de entrevistas realizadas pelo autor com pais de alunos, que relatam o que os fazem considerar a escola como de boa qualidade.

Um dos familiares afirma que “O ambiente é próprio pra (sic) colégio, tem pátio, tem auditório, as estalações [instalações] são amplas e arejadas”. (106T, f, 32, EM, nse-m). Outro complementa dizendo que acredita que uma das instituições investigadas é melhor que as outras “Porque essa daí é uma escola projetada com certeza; observe pela fachada, instalação ampla, as janelas são amplas, com certeza iria impressionar muito. (117T, m, 45, Es, nse-m)”. Em outra entrevista se percebe que há um entendimento de que as CME têm relação com a preocupação com os alunos. Uma mãe diz que a instituição é melhor “Porque essa escola oferece condições de vida para o aluno. Salas de aula com ar condicionado, portão fechado, me (sic) parece que seria da melhor qualidade, uma escola bastante grande deve oferecer tudo de bom para o aluno”. (15T, f, 32, EM, nse-b).

A realidade brasileira, quanto ao tema aqui proposto, precisa ser discutida especialmente quando se toma o conceito de justiça social, pois este “[...] tem a ver com a *maneira* segundo a qual benefícios e encargos, ganhos e perdas são distribuídos entre os membros de uma sociedade, como resultado do fortalecimento de suas instituições: sistemas de propriedade, organizações públicas”. (FIGUEIREDO, 1997, p. 74, grifo no original).

Lembro-me de uma escola que visitei em 2008, em Salvador (BA). Tinha iniciado mestrado e enquanto fazia turismo pelo Pelourinho passei por uma rua com vários prédios e, em um deles, na parte de baixo, havia um bar e ao lado deste uma pequena porta onde, para meu espanto, havia uma placa “Escola Municipal”. Intrigada com o que meus olhos viam, resolvi entrar na escola e pedir para conhecer.

Logo na entrada percebia-se o desgaste da madeira e da tintura já desbotada. Ao subir para o segundo andar estavam as salas de aula, nas quais muitas carteiras estavam destruídas, o quadro verde já era preto e uma boa parte das janelas estava quebrada. A

secretária me levou à brinquedoteca que, na verdade, era uma pequena salinha de, no máximo, 10 m quadrados onde havia uns brinquedos velhos e um grande buraco na parede impedindo que nos dias de chuva os alunos pudessem ficar ali. Esse era o espaço que as crianças tinham para brincar na hora do intervalo. E se não bastasse tudo isso, a música, tocada no bar, invadia todos os espaços da escola.

Esse fato e diversos outros noticiados, diariamente, na *internet* e nos jornais sobre as precárias condições da escola fazem aumentar minha preocupação em relação a esse quesito. Ao mesmo tempo, minhas dúvidas e inquietações me impulsionam a estudar ainda mais esse tema. Quando terminei o mestrado e obtive o retrato das escolas brasileiras em torno de condições materiais da escola desejei buscar respostas, entender porque a situação era essa e quais as alternativas para modificá-las.

O ambiente escolar é um espaço no qual as crianças e adolescentes, jovens e adultos permanecem por um tempo considerável. Devem ser lugares saudáveis, limpos e pedagógicos, capazes de favorecer o pleno desenvolvimento da pessoa humana, como define o Estatuto da Criança e do Adolescente no artigo 53:

A criança e o adolescente têm direito à proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência. [...] (Art.º 7). A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. [...] (BRASIL, 1990).

Propus-me, então a pensar sobre as políticas para as condições materiais. Uma das primeiras constatações foi a de que, para alcançar a justiça social entendida como redução das desigualdades, era preciso retirar o foco dos estados e municípios porque a situação em que se encontra a educação atual está diretamente relacionada ao padrão de financiamento estabelecido no país, no qual

As disparidades no desenvolvimento socioeconômico e os problemas do padrão pouco equitativo de financiamento da educação resultam em sérias desigualdades educacionais no Brasil em relação a todas as etapas da educação. Tais desigualdades regionais obrigam a conviver realidades dispares, impedindo que todos os cidadãos tenham acesso a serviços públicos compatíveis com sua dignidade. (CRUZ, 2009, p. 357).

Os diversos entes federados brasileiros têm características e especificidades próprias e a arrecadação de imposto varia de acordo com a capacidade e o desenvolvimento do município/estado. Muitas vezes, a arrecadação não é suficiente para

garantir boa oferta educacional e mínimas condições materiais e estruturais para as escolas. Para Davies (2006), no financiamento da educação

[...] um dos principais nós é a imensa desigualdade tributária entre as diferentes esferas do governo (federal, estadual e municipal), entre Estados e entre Municípios de um mesmo Estado, desigualdade essa que impõe um limite objetivo à constituição de um sistema nacional de educação com um padrão mínimo de qualidade razoável. (p. 67).

Essas disparidades nos financiamentos impactam na garantia do direito à educação, na qualidade de acesso, permanência e condições do trabalho docente. A realidade é bastante desigual nas regiões, estados e municípios do país.

A maioria dos Municípios Brasileiros depende de recursos repassados pelos Governos do Estado e Federal para sua sobrevivência. Estão constantemente de ‘pires na mão’, vulneráveis e acessíveis a quaisquer propostas que tragam mais dinheiro para a cidade. Sua independência política e pedagógica fica extremamente comprometida, assim como os rumos que poderão dar à sua rede municipalizada estão diretamente relacionados e condicionados pelos passos das esferas administrativas que os sustentam. (GIL, ARELARO, 2004, p. 37).

Constatando-se que estados e municípios não têm condições de garantir educação com estrutura física e material mais igualitária, resolveu-se tomar como foco a ação da União, entendendo-se que este é o ente com capacidade de reduzir as desigualdades educacionais e estabelecer diretrizes gerais para todos os entes federados. Em um regime federado, como no brasileiro, a divisão de poderes e responsabilidades estão sempre em disputa, pois “Se há governos autônomos, mesmo que dentro de limites, o quanto de poder cabe ao governo central e aos regionais é uma questão de permanente disputa. Da mesma forma também, o quanto o governo central será redistributivo.” (OLIVEIRA, 2003, p. 141). A Constituição Federal regulamenta o papel suplementar e redistributivo da União na educação, ao determinar, no art. 211 que:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1988).

A União é o ente com capacidade financeira e técnica para diminuir as desigualdades educacionais e aquele que, segundo a legislação, é responsável por tal ação. Nesse sentido são analisadas as políticas do governo federal, voltadas para as condições materiais e estruturais da escola, com o intuito de problematizar a sua eficácia na equalização dessas condições. A educação é, por lei, um direito social e esta mesma lei regulamenta a necessidade de manutenção das mesmas oportunidades educacionais e os padrões mínimos de qualidade da educação (BRASIL, 1988, 1996).

O objetivo central de discutir o alcance da atuação supletiva e redistributiva da União impõe como seus corolários a necessidade de estabelecer critérios de análises de tais políticas, o primeiro deles refere-se justamente a ideia de análise de ações complementares, ou seja, dos programas que são pensados para além das transferências constitucionais ou mesmo da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB). O olhar vai se focar em programas, projetos e ações para além desses dois instrumentos, sendo o levantamento desses e a verificação de sua relação com as CME um dos objetivos desse trabalho.

O governo federal noticia, nos meios de comunicação, a elaboração e implementação de políticas para melhoria da qualidade educacional (PORTAL BRASIL, 2011; JUSS, 2012), por meio de ações como o Programa Desenvolvimento da Escola (PDE-ESCOLA), Programa de Ações Articuladas (PAR) entre outros. A União declara-se atuante, por meio de políticas, para melhorar a realidade educacional do país, especialmente para aqueles que mais necessitam.

Além disso, busca-se comparar o alcance de tais programas frente a realidade atual, bem como compreender como a questão das condições materiais da escola vem sendo tratada ao longo da história da educação no Brasil, e como os instrumentos legais a balizam. Outro elemento que se impõem diante da análise proposta é a discussão da organização da educação brasileira com destaque para a divisão de responsabilidades e o papel da União na efetivação do direito à educação.

A resolução dos problemas educacionais brasileiros não é fácil numa história marcada por avanços e retrocessos. Romanelli (1987), ao discutir a história da educação no Brasil, ilustra a situação quando afirma que muitas mudanças ocorridas na educação “[...] foram evidentemente parciais e desiguais, envolvendo interesses divergentes,

unidos provisoriamente para a consecução de objetivos mais ou menos comuns [...]”.

(1987, p. 109).

Ainda hoje, é um desafio estudar as políticas educacionais brasileiras, especificamente no caso dos programas existentes, no âmbito do governo federal, sobre as condições materiais da escola. Existem diversas informações espalhadas que exigem uma leitura transversal do tema. A coleta de dados financeiros é bastante trabalhosa, pois, além da existência de muitos dados, somente em meados do corrente ano é que estes foram disponibilizados *on-line* para o conjunto dos municípios e estados brasileiros.

A atuação da União será problematizada com base em dados referentes às condições das escolas constantes nos questionários de contexto da Prova Brasil cotejado com os dados do Censo Escolar. Esses dados organizados em torno do índice de condições materiais e estruturais da escola (ICME) e dos indicadores que o compõem, serão utilizados como parâmetros de análise das ações do governo federal. A atenção do trabalho recai sobre a atuação da União no âmbito dos Estados e Municípios, especificamente nas escolas de ensino fundamental séries iniciais e finais, haja vista que, na Prova Brasil, só estão disponíveis dados para essa etapa da educação básica e porque esse é o foco da pesquisa a qual este trabalho é vinculado.

Os dados referentes aos programas e sua comparação com a realidade, serão balizados pelo conceito de justiça social, porque a garantia do direito à educação implica critérios de justiça social, uma vez que este “[...] tem a ver com a maneira segundo a qual benefícios e encargos, ganhos e perdas são distribuídos entre os membros de uma sociedade, como resultado do fortalecimento de suas instituições: sistemas de propriedade, organizações públicas”. (FIGUEIREDO, 1997, p. 74).

A conceituação de justiça social funda-se em autores que trazem essa discussão à tona no século XX tais como Rawls (2008), Dworkin (2013), Walzer (2003) e Sen (2011). A escolha desses autores dá porque eles pensam uma teoria para a realidade social atual, uma sociedade que apesar de democrática é permeada por divergências entre o que é certo e errado, entre o que é justo e injusto (SANDEL, 2013).

Com o intuito de responder as questões apresentadas acima este trabalho se organiza em cinco capítulos. O primeiro discute a ideia de justiça social e igualdade, estabelecendo parâmetros para a avaliação da garantia do direito à educação no que se refere aos padrões mínimos, às condições de acesso e permanência na escola, bem como

à garantia de qualidade e igualdade, princípios definidos pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) e pela Lei 9.394/96 – LDB (BRASIL, 1996).

O segundo capítulo aborda a organização do Estado Brasileiro e o papel dos entes federados frente ao financiamento da educação e a garantia de padrões mínimos de qualidade para todos. Tal discussão é essencial, pois a organização do Estado interfere diretamente no desenvolvimento das políticas. O capítulo ainda trata dos elementos jurídicos que fundamentam a busca por melhores condições materiais e estruturais da escola.

O terceiro capítulo apresenta um diagnóstico da realidade no que se refere aos elementos analisados com base no ICME. Esse retrato é um parâmetro para o contraste entre a realidade e as políticas. O quarto capítulo detalha mais especificamente as condições materiais e estruturais da escola, numa pequena retomada histórica e na apresentação das políticas atuais.

O quinto e último capítulo é um esforço de cruzar as diversas informações sobre os programas, o diagnóstico das políticas para compreender em que medida são eficazes e colaboram para um padrão educacional mais equitativo no que se refere às CME. Tomando como medida de avaliação o conceito de justiça social. Por fim, as considerações finais sintetizam as discussões, dúvidas e perspectivas encontradas na investigação.

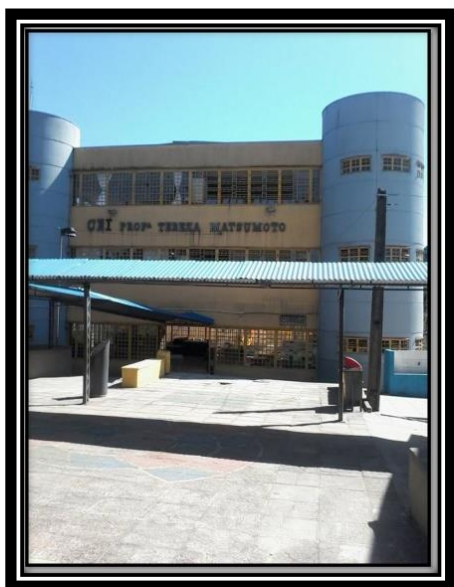


A escola que queremos

Na escola que queremos
tem mesa e carteira,
armário para o professor
e também apagador.

Na escola que queremos
tem sala de aula arejada,
limpa e organizada.

No pátio o menino brinca,
pula, corre e não se trinca.



1 PORTAS, JANELAS, COMPUTADORES E LIVROS: O QUE A JUSTIÇA SOCIAL TEM A VER COM ISSO?

Já podaram seus momentos
Desviaram seu destino
Seu sorriso de menino
Quantas vezes se escondeu
Mas renova-se a esperança
Nova aurora, cada dia
E há que se cuidar do broto
Pra que a vida nos dê
Flor flor e fruto
(Wagner Tiso / Milton Nascimento)

A premissa é a ideia do direito à educação, promulgado no art.º 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), mais amplo do que o acesso à escola. Configura-se como um dos elementos de reivindicação, por parte da sociedade civil, frente a seu direito. “A declaração de direitos inscreve os direitos no social e no político, afirma sua origem social e política e se apresenta como objeto que pede reconhecimento de todos, exigindo consentimento social e político.” (CHAUI, 1989, p. 16).

Embora exista um consenso em torno da compreensão da educação como um direito universal, há muitos dissensos sobre como realizá-la e como interpretar as implicações desse direito. Tais divergências situam-se no plano teórico, processual e prático e têm relação com as concepções de mundo, sociedade, escola, de indivíduo. Segundo Cury,

Mesmo com declarações e inscrição em lei, o direito à educação ainda não se efetivou na maior parte dos países que sofreram colonização. As consequências da colonização e escravatura, associadas às múltiplas formas de não-acesso à propriedade da terra, a ausência de um sistema contratual de mercado e uma fraca intervenção do Estado no sistema de estratificação social produzirão sociedades cheias de contrastes, gritantes diferenças, próprias da desigualdade social. A persistência desta situação de base continua a produzir pessoas ou que estão ‘fora do contrato’ ou que não estão tendo oportunidade de ter acesso a postos de trabalho e bens sociais mínimos. (2002, p.258).

O cenário descrito por Cury e os dissensos existentes na materialização dos direitos sociais, especialmente à educação, demonstram as contradições, os desafios e os embates que envolvem o debate, e implicam a adoção de parâmetros substantivos para a avaliação das políticas que garantem, ou não, a sua realização. O direito à educação se efetiva com o acesso à escola e com a aprendizagem do aluno e para que tal processo se realize são necessárias condições de qualidade, dentre elas as condições materiais e

estruturais, cuja existência é parte da justiça social na educação. Esse conceito é elemento de referência para a discussão das condições materiais e estruturais da escola.

O conceito de justiça articula-se intimamente com outros conceitos, como o de igualdade, de equidade, de liberdade, de mérito, de poder e de autoridade, entre outros, que vão condicionar, de modo particular, a maneira como pensamos a educação e o modo como as escolas devem organizar-se para cumprirem suas finalidades. (ESTÊVÃO, 2004, p. 35).

O processo educativo, para se efetivar, necessita de ações mais amplas que o simples acesso à escola. Relaciona-se com distribuição, igualdade, equidade conceitos subentendidos na ideia de justiça social.

O conceito de justiça é polissêmico e sujeito a diversas interpretações. São várias as teorias e os pensadores que estudam o tema desde perspectivas distintas, e que influem diretamente na forma como se pensa, avalia e executa políticas públicas. Para definir a linha escolhida, apresenta-se discussão com alguns autores para explicitar os motivos que levaram a eleger a concepção de justiça social como categoria de análise.

1.1. IDENTIFICANDO ALGUMAS CONCEPÇÕES DE JUSTIÇA SOCIAL.

A reflexão sobre justiça não é recente. Segundo Alves Junior (2013), surge aliada ao debate e indagações sobre o conhecimento e a verdade; é interpretada e reinterpretada inúmeras vezes por diferentes autores, ao longo da história. Na atualidade, a discussão ganha fôlego a partir das obras de autores como Rawls, Nozick, Dworkin, Walzer e Sen. Cada autor apresenta a ideia de justiça e a interpreta, ao seu modo, para contextos sociais e econômicos distintos.

Não é somente o conceito de justiça que se modifica, mas também as formas de classificação das teorias. Frente à complexidade do assunto, faz-se um recorte, orientado pela teoria moderna da justiça. Utiliza-se a divisão de Ferreira (2013), na qual estão presentes cinco modelos de justiça social: liberal, libertária comunitária, igualitária e capacitária, destacando a um autor em cada corrente, Rawls, Nozick¹, Walzer, Dworkin e Sen, respectivamente.

¹ A teoria libertária de Nozick apesar de compor a divisão de Estevão não será apresentada nesse trabalho, haja vista que nessa concepção liberdade assume proporções amplas e por ela justifica-se a pouca intervenção estatal e se preservam os direitos à propriedade privada. O pensamento do autor contraria a intervenção do Estado e os mecanismos de redistribuição frente aos direitos humanos fundamentais como saúde e educação. Os ideais desse pensador são insuficientes para definir um conceito de justiça social capaz de pensar políticas para a melhoria das escolas públicas. Contrapõem-se à concepção de educação enquanto direito público subjetivo e dever do Estado.

Ainda que a discussão, a partir dessas correntes teóricas e de seus representantes, seja pequena em relação a todos os debates sobre justiça social, é necessário realizar uma escolha. A eleição das teorias citadas e de seus representantes privilegia autores da filosofia contemporânea e os posicionamentos mais recentes sobre tema. Os pensadores selecionados refletem sobre uma teoria da justiça e para o contexto atual, para uma sociedade capitalista marcada por diferenças sociais, econômicas e culturais, o que conduz à indagação sobre igualdade na escola atual.

Uma característica marcante dos autores selecionados é o posicionamento à cerca do papel do Estado na garantia de condições mais justas de vida. A intensidade, a característica e a força variam de autor para autor. As principais ideias são apresentadas a seguir, para identificar suas potencialidades e limitações frente à garantia da justiça social.

1.1.1 John Rawls e a justiça como equidade

A apresentação dos teóricos modernos da justiça começa por John Rawls. Afinal, os demais autores o seguem ou contrapõem-se a ele.

Ele é conhecido como autor que reavivou o debate filosófico sobre justiça (SEN, 2011). Silva Neto (2006) afirma que “[...] a teoria da justiça de John Rawls vem como sustentáculo do aperfeiçoamento da democracia, onde a sociedade tem como característica principal ser um lugar de cooperação liberal, consoante um pluralismo razoável.” (p. 62).

Em verdade, Rawls (2008) apresenta uma nova forma de compreender a justiça social, em contraposição aos utilitaristas² que afirmam no princípio da utilidade, ou seja, que as instituições e a sociedade são justas na medida em que promovem a maior satisfação dos indivíduos. E também, em contraposição ao intuicionismo³, cuja premissa é que não há critérios previamente elaborados para identificar os melhores princípios da justiça, já que esses são definidos segundo a intuição.

² Segundo o dicionário de Política (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2010) a terminologia utilitarista foi primeiramente utilizada por Bentham e Mill, e atualmente pode ter significações diversas. Aceita-se, aqui, a definição de Bentham, “[...] é formulada de maneira simples e tem apelo intuitivo: o mais elevado objetivo da moral é maximizar a felicidade, assegurando a hegemonia do prazer sobre a dor. De acordo com Bentham, a coisa certa a fazer é aquilo que maximizará a utilidade. Como utilidade ele define qualquer coisa que produza prazer ou felicidade e que evite a dor ou o sofrimento.” (SANDEL, 2013, p. 48).

³ O intuicionismo, no campo da filosofia, tem como um dos seus principais representantes Bergson, e como principais características “[...] primeiro, que consistem em uma pluralidade de princípios fundamentais que podem entrar em conflito e oferecer diretrizes contrárias em certos casos; segundo não contam com nenhum método explícito, nenhuma regra de prioridade, para comparar esses princípios entre si. Há que chegar ao equilíbrio por meio da intuição, por meio do que nos parece aproximar-se mais do que é justo”. (RAWLS, 2008, p. 41).

A teoria de Rawls é baseada no ideal contratualista, no qual se estabelece um contrato hipotético. Essa premissa o diferencia das teorias contratuais de Locke e Rousseau, pois esses não tomavam o contrato como hipotético e sim como um construto real. (GARGARELLA, 2008). Segundo o autor, sua teoria de justiça eleva a um nível mais alto e menos tradicional o contrato social. (RAWLS, 2008). Os princípios da justiça são definidos por um contrato entre os parceiros na posição original, que são os representantes dos indivíduos. As ideias de parceiros e de posição original são centrais na formulação da teoria de Rawls, bem como a ideia de véu da ignorância. São esses três conceitos que permitem eleger os critérios para definir se ações e instituições são justas ou não.

A posição original, ou situação, como é chamada muitas vezes, representa o momento da assinatura do contrato, no qual se estabelecem os princípios que regerão a estrutura social. “A situação inicial é uma tentativa de representar e unificar os temas formais e gerais de nosso pensamento moral em uma construção brilhante e aplicável; ela busca utilizá-los para determinar quais seriam os princípios de justiça mais razoáveis”. (RAWLS, 2000b, p. 25).

Há necessidade de que o contrato seja firmado sem que as pessoas tenham consciência sobre sua vida pessoal e social. Os indivíduos, nessa situação, são denominados parceiros. O estado de inconsciência dos parceiros é necessário para que, ao firmar o contrato, não optem por princípios que favoreçam sua própria condição. A posição original se assemelha à ideia de estado da natureza. O desconhecimento dos parceiros em relação a sua situação é dado pelo véu da ignorância. Segundo Rawls (2008; 2000a) este ocasiona que as pessoas não tenham conhecimento de certas particularidades que podem influenciar as decisões na hora da escolha dos princípios. Na verdade, este véu é o que permite que os parceiros, na posição original, estejam em situação de igualdade e liberdade, que os leva a fazer escolhas em relação aos princípios de justiça sem favorecer a si próprios porque, apesar de conhecerem a estrutura política, as configurações gerais da sociedade, não têm ideia de sua posição nela.

O véu da ignorância, para citar um traço importante da posição, não tem implicação metafísica alguma referente à natureza do eu; ele não implica que o eu seja ontologicamente anterior aos fatos referentes aos indivíduos que os parceiros não têm o direito de conhecer. Podemos adotar essa posição, em qualquer momento, simplesmente raciocinando a fim de encontrar princípios de justiça que estejam de acordo com as restrições enumeradas. (RAWLS, 2000a, p. 223-224).

Nesse raciocínio, na situação em que os parceiros estão sob o véu da ignorância, elegem-se os princípios que norteiam a estrutura básica da sociedade, que é o objeto primeiro da justiça, entendida como as principais instituições que organizam a sociedade de forma a garantir direitos e deveres fundamentais e que regulam a distribuição social. Os princípios escolhidos são públicos, amplamente conhecidos e têm regras baseadas em provas e investigações científicas que fazem que sejam aceitos e que tenham justificativa completa da concepção pública de justiça. Segundo o autor, os escolhidos são dois:

(1) Cada pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades básicas iguais para todos que seja compatível com um mesmo sistema de liberdades para todos. (2) As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer a duas condições: (a) elas devem primeiro ser ligadas a funções e a posições abertas a todos, em condições de justa (fair) igualdade de oportunidades e (b) devem proporcionar o maior benefício aos membros mais desfavorecidos da sociedade. (RAWLS, 2000a, p. 144-145, grifos no original).

A teoria da justiça, de Rawls, funda-se em duas ideias principais, a liberdade e a igualdade, que têm uma ordem léxica: o primeiro enunciado tem prioridade sobre o segundo. De acordo com Gargarella (2008), Rawls entende que, na posição original e sob o véu da ignorância, a primeira preocupação dos parceiros é garantir a liberdade, uma vez que

O primeiro dos princípios enunciados parece um derivado natural do pressuposto segundo o qual os agentes que participam da ‘posição original’ desconhecem os dados vinculados a sua própria concepção do bem. A ignorância dessas questões vai levá-los a se preocupar com o direito à liberdade em sentido mais amplo: tais agentes estarão interessados em que, seja qual for a concepção do bem que acabem adotando, as instituições básicas da sociedade não os prejudiquem ou os discriminem. (GARGARELLA, 2008, p. 25).

A liberdade a que se refere Rawls (2008) está ligada a uma norma constitucional/jurídica e por isso está organizada em uma estrutura institucional que vai definir normas para os direitos e deveres. Segundo ele a “Liberdade igual quer dizer que certas liberdades e possibilidades básicas são iguais para todos e que as desigualdades econômicas e sociais são regidas por princípios corretamente ajustados, com vistas a garantir o justo valor dessas liberdades”. (RAWLS, 2000b, p. 32).

Depois de assegurada a garantia da liberdade e com ela a questões dos direitos e deveres, entra em cena o segundo enunciado, conhecido como o princípio da diferença e

que trata mais diretamente da questão distributiva. No ideal do autor, algumas desigualdades são aceitáveis desde que elas não resultem de privilégios por posição social, classe ou mesmo de discriminação (racial, gênero, etc.) e que estas proporcionem mais benefícios às pessoas mais vulneráveis.

Nesse contexto do princípio da diferença, o papel do Estado é essencial ao não permitir que sujeitos de classe social mais elevada, com muitos talentos naturais, dentre outras características, sejam ainda mais beneficiados por essas em outros campos da vida social. A importância da intervenção do Estado na regulação e diminuição das desigualdades é central, pois “[...] a natureza não é justa ou injusta conosco, o que é justo ou injusto é o modo como o sistema institucional processa esses fatos da natureza. Daí surge sua afirmação de que a ‘primeira virtude’ de qualquer sistema institucional tem que ser a de sua justiça”. (GARGARELLA, 2008, p. 28).

O Estado é dividido em quatro setores, na teoria rawlsiana: alocação, que mantém os preços competitivos e corrige desvios de eficiência (por meio de cobrança de impostos, subsídios); estabilização que se esforça para que todos encontrem empregos; transferências que, tendo em conta as necessidades, atribui a elas um peso apropriado de acordo com as reivindicações; e, por fim, o setor de distribuição que, por meio da tributação, garante um mínimo de justiça nas parcelas distributivas, ajustando-as ao direito de propriedade. O objetivo desse último setor é estabelecer instituições justas, as quais são base para sua teoria.

O papel das instituições e do Estado, depois de garantida a liberdade para todos, não é acabar totalmente com as desigualdades sociais e sim, fazer que, quando essas existem, representem uma melhoria para a vida dos mais desfavorecidos. Porém, as diferenças só podem ser aceitas depois que estiverem garantidos, para todos os indivíduos, um mínimo de bens primários, bens necessários ao desenvolvimento da personalidade moral das pessoas e para o exercício de cidadania. O conceito de bem primário é definido com base na concepção de pessoa que tem a sociedade, e eles são divididos em 5 categorias,

[...] 1. As *liberdades básicas* (liberdade de pensamento e liberdade de consciência, etc.). [...]. 2. A *liberdade de movimento* e a *livre escolha da ocupação*. 3. Os *poderes* e as *prerrogativas* das funções e dos postos de responsabilidade [...]. 4. A *renda* e a *riqueza*, [...]. 5. As *bases sociais do respeito próprio* [...]. (RAWLS, 2000b, p. 166-167, grifos no original).

Os bens primários são a métrica utilizada para definir quais são os desfavorecidos e que, por consequência, devem ter maiores benefícios quando há

desigualdade. A teoria da justiça como equidade trabalha com a ideia da igualdade de oportunidades, que vai mais além de uma distribuição igual de recursos, segundo Bolívar (2005) “[...] Rawls, en la igualdad de oportunidades, va más allá de una distribución igual de recursos, para entrar en una compensación a personas que tienen déficits de recursos por factores que no entran en su control, naturales o sociales, nacimiento o familia en que han nacido.” (p. 55).

A equidade é garantida a partir do respeito à liberdade básica dos indivíduos, mas também pelo princípio da diferença qual permite certas desigualdades. Apesar de Rawls não expor a educação diretamente como um bem primário, esta é essencial para que diversas categorias desses bens possam se concretizar. Em seu livro *Uma teoria da justiça*, o autor justifica ações diferenciadas para crianças com características diferentes, por meio da equidade, para aproximar da igualdade.

A idéia (sic) é reparar o viés das contingências na direção da igualdade. Na aplicação desse princípio, talvez se viessem a despendar mais recursos com a educação dos menos inteligentes, e não dos mais inteligentes, pelo menos durante certo período da vida, digamos, os primeiros anos de escola. (RAWLS, 2008, p. 120).

O tratamento diferenciado entre as pessoas só pode ser aceito com base em uma justificativa medida a partir do auxílio aos que têm uma quantidade menor de bens primários. A diferença no tratamento pode não apenas beneficiar diretamente a camada mais pobre da população, ainda que, necessariamente, essa tenha que ser recompensada. Por exemplo, quando um indivíduo talentoso que já possui uma quantidade significativa de bens primários exige um salário maior que todos os seus colegas para usar esse talento em benefício dos mais desfavorecidos, é justificável que se pague a ele o que pede, haja vista que atende ao princípio da diferença.

Esse princípio, porém, é um dos elementos de crítica a John Rawls. Por exemplo, Cohen afirma que na enunciação dos princípios, se passa de um estado de igualdade no primeiro, para uma desigualdade justificada no segundo (GARGARELLA, 2008). E as críticas a esse pensador não começam nem terminam nesse ponto. Os autores tratados doravante contestam Rawls, uns se aproximando mais e outros menos dos ideais dele.

Dworkin (2011) afirma que a ideia de bens primários é muito reduzida e que as de Rawls não são sensíveis às características individuais e muito menos ao esforço das

peessoas. Sen (2011) faz uma crítica a Rawls e a Dworkin pelo fato de darem muita importância à distribuição sem se preocupar com o resultado dessa.

Outro elemento questionado na teoria de Rawls diz respeito ao fato de que os parceiros, na posição original, não têm capacidade de se colocar no lugar do outro, pois mesmo que possam se imaginar como uma mulher, negra, solteira, não têm noção de quais são as suas dificuldades. Para estabelecer os princípios da justiça é necessário ouvir os diversos atores envolvidos.

Além de concordar com as críticas já apresentadas, entende-se que as complexidades das relações sociais são tantas que não são totalmente resolvidas por dois princípios de justiça. Se a realidade é dinâmica e histórica os princípios de justiça também precisam ser.

Apesar da importância da teoria da justiça de John Rawls no debate referente ao tema, por ser um autor que inaugura uma nova forma de olhar o objeto em questão, toma-se como hipótese que outros autores podem contribuir mais para analisar a realidade da escola. Nesse sentido, o debate aqui apresentado segue discutindo com um dos autores que tem várias similitudes com Rawls, mas avança em sua teoria, especialmente ao ampliar a ideia de bens primários, como o pensamento de Ronald Dworkin.

1.1.2 Ronald Dworkin e a igualdade de recursos

Dworkin (2013) estabelece um diálogo direto com a teoria de John Rawls, mas discorda dele por considerar sua teoria insuficientemente igualitária (GARGARELLA, 2008). Esses dois pensadores advêm da mesma linha básica de pensamento, o liberalismo, com uma forte influência do pensamento kantiano, no qual a justiça tem um papel central na defesa dos direitos humanos (SANDEL, 2013), ainda que a ideia de direitos e mesmo de justiça assumam contornos distintos.

As teorias de Rawls e Dworkin apresentam diferenças, mas têm mais proximidades do que discordância. Segundo Gargarella (2008), o último aperfeiçoa a teoria rawlsiana. Dworkin (2013), assim como Rawls, também trabalha a distribuição e preza a liberdade e a igualdade.

Jonh Rawls (2002) inaugura a teoria da distribuição de bens, a qual também é defendida por Dworkin de forma diferente. Para o primeiro teórico a igualdade deve ser alcançada por meio da distribuição de bens básicos – quais sejam, liberdades, oportunidades, renda, riqueza e as bases sociais de

autorrespeito – Dworkin (2005), por sua vez defende a distribuição de recursos em geral, ou seja todo e qualquer recurso disponível em uma sociedade, incluindo até, em certa medida, os talentos individuais. (RODRIGUES, s/d, p. 3-4).

Sua teoria se baseia na ideia de igualdade de recursos para que as pessoas sejam tratadas como iguais e na qual a justiça distributiva seja consolidada quando a sociedade “[...] conseguir se organizar de modo a proporcionar a todos os cidadãos a mesma capacidade aquisitiva no início da vida comunitária.” (PIRES, 20013, p. 105). Mas isso não significa que as pessoas tenham que ter todas as mesmas quantidades e os mesmos bens, mas eles precisam satisfazer as condições e necessidades de cada indivíduo. A igualdade de recursos engloba quaisquer haveres que os indivíduos possuam privadamente. Segundo Dworkin (2013), “[...] as parcelas justas são as que igualam, o quanto for possível, os custos de oportunidades para os outros dos recursos materiais que cada pessoa tem. (p. 295, nota de rodapé 7).

A ideia de igualdade de recursos de Dworkin assemelha-se ao conceito de bens primários de John Rawls. contudo, é mais sensível às circunstâncias alheias e às opções dos indivíduos, ou seja, seus gostos, vontades, capacidades, atitudes e aspirações. (GARGARELLA, 2008). Para exemplificar essa consideração, Ferraz (2007) utiliza a famosa fábula de Esopo na qual uma formiga passa o verão inteiro trabalhando e a cigarra cantarolando e, quando chega o inverno, a cigarra passa fome e a formiga está tranquila. Na concepção de Dworkin não é justo que os recursos da formiga sejam repassados para a cigarra. O caso seria diferente se esta última “sofresse de uma condição física que a impossibilidade de trabalhar ou se, em decorrência da posição social ou origem étnica, estivesse em manifesta desvantagem em relação à formiga quanto às possibilidades de trabalho e remuneração.” (FERRAZ, 2007).

Para Dworkin (2013), é necessário que a justiça seja capaz de auxiliar a pessoa que, por exemplo, teve sua casa incendiada e perdeu tudo, foi alvo do que ele denomina de sorte bruta. Mas tem que haver outro tipo de tratamento para o indivíduo que investiu por decisão própria todo seu dinheiro na bolsa e perdeu pois, nesse caso, a sorte, ou a falta dela, foi uma opção. Além disso, afirma ele que:

[...] as faculdades físicas e mentais de qualquer pessoa devem ser consideradas parte de seus recursos, de modo que quem nasce deficiente comece com menos recursos que outros e deva ter direito de se igualar por meio de transferências [...]. As faculdades físicas e mentais são recursos, realmente, pois são utilizados em conjunto com os recursos materiais para tornar a vida algo de valor. (DWORKIN, 2013, p. 91).

Segundo ele, a teoria apresentada por Rawls só é sensível às diferenças econômicas, ignorando os limites acarretados por problemas motores, limitações intelectuais, por exemplo. Para exemplificar sua crítica, o autor relata o caso de dois indivíduos, um com deficiência e outro sem. O primeiro tem um salário bem maior que o segundo. Na visão da teoria rawlsiana, esse apresenta melhores condições que o segundo porque, em termos de bens primários, tem vantagem. Já para Dworkin, essa análise é limitada, pois não leva em consideração que as despesas da pessoa com deficiência, com remédios, por exemplo, são bem maiores que a do outro indivíduo o que faz com que, não necessariamente aquele apresente uma melhor condição, só porque ganha mais.

Outro exemplo do autor mostra a falha da justiça como equidade. É dado por duas pessoas que têm os mesmos talentos, capacidades, porém assumem estilos de vida muito diferentes. A primeira trabalha muito enquanto a segunda trabalha pouco e gasta muito. Na teoria de Rawls o primeiro indivíduo teria que compensar o pouco trabalho do outro. Gargarella (2008) assim descreve as falhas da teoria da equidade:

O fato de a teoria de Rawls ser insensível demais aos dons de cada um pode ser explicado do seguinte modo: os dois princípios da justiça de Rawls permitem que alguns sujeitos sejam desfavorecidos por circunstâncias que não controlam, dado que sua teoria da justiça define a posição dos que estão pior em termos da posse dos bens primários de tipo social – por exemplo, direitos, oportunidades, riquezas etc. –, e não em termos de bens primários de tipo natural – por exemplo, talentos, capacidades mentais, ou físicas, etc. (p. 67).

Objetivando organizar sua teoria da justiça com base na igualdade de recursos, a fim de superar os limites apresentados na teoria rawlsiana, Dworkin (2013) também se fundamenta em 2 princípios gerais: igual consideração e responsabilidade especial, que devem agir em conjunto. A igual consideração reside no entendimento de que uma sociedade só pode ser justa quando o Estado age de forma a dar condições (recursos) que possibilitam que qualquer pessoa tenha uma vida bem sucedida. Já o segundo princípio respeita as decisões das pessoas e entende que, dada à igualdade de recursos, os gostos, as preferências e o que estes acarretam na vida de cada um deve ser de responsabilidade própria.

O primeiro princípio requer que o governo adote leis e políticas que garantam que o destino de seus cidadãos, contanto que o governo consiga atingir tal meta, não dependa de quem eles sejam – seu histórico econômico, sexo, raça

ou determinado conjunto de especializações ou deficiências. O segundo princípio exige que o governo se empenhe, novamente se o conseguir, por tornar o destino dos cidadãos sensível às opções que fizeram. (DWORKIN, 2013, p. XVII).

A liberdade assume, na igualdade de recursos, um papel importante, mas que não é tão central quanto para Rawls e não tem prioridade sobre a igualdade. Essa teoria não admite que igualdade seja vista como adversária da eficiência e da liberdade, nem mesmo da liberdade de mercado. A concepção de liberdade transcende a ideia de poder fazer tudo o que se quer, pois para ele, essa consiste em respeitar os direitos morais. (PIRES, 2013).

Segundo a igualdade de recursos, os direitos à liberdade que consideramos fundamentais são uma parte ou um aspecto da igualdade distributiva, e estão, portanto, automaticamente protegidos sempre que se alcança a igualdade. A prioridade da liberdade está assegurada, não à custa da igualdade, mas em seu nome. (DWORKIN, 2013, p. 177).

A igualdade e a liberdade humana são alcançadas e respeitadas por meio de dois instrumentos principais, o leilão e o seguro. Dworkin (2013) diz que as distribuições são avaliadas por meio de um teste de cobiça, no qual “Nenhuma divisão de recursos será uma divisão igualitária se, depois de feita a divisão, qualquer imigrante preferir o quinhão de outrem a seu próprio quinhão.” (DWORKIN, 2013, p. 81). Mas o teste de cobiça não é suficiente para regular uma divisão justa e para isso propõe uma espécie de leilão, no qual, ao invés de alguém distribuir os bens, as pessoas recebem fichas com o mesmo valor e adquirem aquilo que desejam, pagando o preço que considerem prudente. Tendo consciência da impossibilidade de pensar um esquema assim na sociedade atual, o autor alerta que deve ser usado como um parâmetro para avaliar se as distribuições são justas. Elas o são quanto mais se aproximam do que aconteceria, caso pudesse haver um leilão como o descrito.

É claro que nenhuma sociedade complexa teria, em sua história, nada remotamente comparável a um leilão igualitário. [...]. O mecanismo do leilão poderia proporcionar, em outras palavras, um padrão para se julgar até que ponto uma distribuição real, qualquer que tenha sido o modo de se chegar a ela, aproxima-se da igualdade de recursos em dado momento. (DWORKIN, 2013, p. 89).

A utilização do leilão como mecanismo de pensar distribuições mais justas visando a igualdade de recursos, apesar de essencial não é a única medida para assegurar a justiça social. A ideia de igual consideração e responsabilidade especial não é assegurada apenas por meio de um leilão. Mesmo possuindo os mesmos bens e recursos, as pessoas utilizam-nos de maneira diversificada, seja pela forma como escolheram viver ou pelas circunstâncias a que estão submetidos.

Dworkin (2013) afirma que além de garantir recursos não naturais igualitários há que se levar em conta as desigualdades de talento, personalidade, físicas, mentais. Tais características podem fazer com que, mesmo tendo mais dinheiro, um deficiente tenha bem menos chances de ter uma vida bem sucedida do que uma pessoa mais pobre, mas dotada de todas as suas capacidades mentais, físicas, etc. É com vistas a não permitir que circunstâncias que não derivam de escolhas deixem prejudicados os indivíduos é que se pensa em um mecanismo de seguro.

O mercado de seguros hipotéticos, um dispositivo contrafactual que está representado pela proteção contra riscos, tais como acidente, doenças e baixa renda. Esses problemas sociais seriam, nos indivíduos segurados, substituídos por prêmios que o dispositivo do leilão fixaria. No mundo real, o mercado hipotético de seguros trabalharia como um modelo de taxação e redistribuição através das instituições políticas. (RIBAS, 2009, p. 69).

O mercado de seguros implica uma atuação forte do Estado frente à realidade, com uma presença ativa no âmbito da saúde, educação, lazer, seguro desemprego, etc. Os custos desses mecanismos de seguro são financiados por meio de tributos, como por exemplo, o imposto. Cabe esclarecer que a taxação desses impostos recairá sobre os ganhos provenientes da sorte genética, ou seja posição social, origem étnica, problemas de saúde, entre outros. Segundo Patullo (2009)

[...] a adesão a esses programas é compulsória, o seguro hipotético abrangerá a totalidade dos cidadãos, e o critério para o valor dos prêmios a serem pagos não será a probabilidade que cada um tem de ter uma deficiência ou uma má-sorte, mas sim a renda. Dessa forma, cada um contribuirá proporcionalmente com a sua possibilidade e a cobertura será igual para todos. (p. 62).

A proposta apresentada pelo autor norte-americano é interessante no sentido de que ao mesmo tempo em que preserva a liberdade, pensa em condições de igualdade que ultrapassam a mera distribuição dos recursos. Dworkin diferencia tratamento igualitário e tratamento como igual. O primeiro refere-se à igual distribuição de bens e

oportunidades entre as pessoas, enquanto o tratamento como igual, do qual é adepto, versa sobre o direito ao igual respeito e consideração nas decisões políticas que orientam as distribuições dos bens.

Ao considerar os talentos, capacidades e mesmo incidentes não controláveis pelas pessoas a teoria dworkiniana avança em relação à teoria de Rawls ao levar em conta mais do que a distribuição de bens materiais. Segundo Ferraz (2007), Dworkin incorpora a ideia de escolha e responsabilidade, evitando assim a transferência injusta de recursos daqueles que trabalham para aqueles que não o fazem, e coloca como premissa o entendimento de que “[...] as desigualdades imputáveis às circunstâncias não são justificáveis.” (p. 245).

Sua proposta é um pouco mais factível em termos reais. Apesar da complexidade do leilão e do mercado de seguros eles são colocados apenas como um modelo ideal que ajuda pensar a distribuição e a própria justiça.

É mais fácil visualizar a aplicação da teoria de Dworkin do que de Rawls, mas aquela ainda traz diversas dificuldades para sua concretização, quando discute conceitos como o que seria uma vida que não fosse desperdiçada, que não pode ser analisado segundo critérios subjetivos como prazer ou bem-estar, em vista da rejeição do autor à teorias de cunho utilitarista. Além disso, qual é a melhor distribuição, que se aproxima mais de um leilão no qual os homens fossem livres e tivessem as mesmas condições de adquirir as coisas? Como diferenciar o que é derivado das escolhas das pessoas ou o que é derivado das circunstâncias da vida?

Para Sen (2011), Dworkin coloca um papel central no mercado. As pessoas entram em um mercado hipotético, como se fossem seguradores e, sob o véu da ignorância, comprem seguros contra adversidades. Depois, quem se manteve com muitas desvantagens, pode reivindicar compensação, conforme a lei do mercado de seguros o que é uma real igualdade de recursos. Na concepção dworkiniana, o mercado é o avaliador do justo e do injusto. Resumindo, Dworkin cria um mercado hipotético para a construção de uma justiça transcendental (perfeitamente justa).

A igualdade de recursos parece uma proposta bastante interessante e importante à medida que tem uma ampla concepção do que são recursos. É sensível às características, aos talentos das pessoas, o que é um progresso em relação à teoria rawlsiana. Apesar do avanço nesse ponto, a crítica apresentada, a Rawls, em relação à limitação do estabelecimento de dois princípios de justiça como insuficientes para

nortear qualquer distribuição, é pertinente também para o autor que, apesar de ter outros princípios (igual consideração e responsabilidade), mantém o padrão de reger a estrutura distributiva com base em duas considerações.

Concorda-se com as divergências apresentadas pelas teorias comunitaristas, por exemplo, de que as teorias de cunho liberal (como as de Dworkin e Rawls) desconsideram o papel central da comunidade porque a extrema proteção aos direitos individuais, por vezes, age contrária ao ideal da sociedade. Nesse sentido é que se analisa a posição dos comunitaristas a partir dos ideais de Walzer visando encontrar uma teoria da justiça que melhor se adeque aos propósitos desse trabalho.

1.1.3 Michael Walzer e as esferas da justiça

Michael Walzer (2003), ao contrário dos autores apresentados anteriormente não se vincula aos ideais do liberalismo, mas enquadra-se na corrente denominada comunitarismo, que surge na década de 80, em contraposição ao ideal liberal, especialmente igualitário. Gargarella (2008) afirma que o comunitarismo reacende a disputa entre os ideais de Kant e Hegel. Os princípios hegelianos são retomados pelo comunitarismo a fim de reavivar a valorização da comunidade em contraposição ao individualismo kantiano que embasa as teorias liberais.

A crítica de Walzer aos liberais, porém, não se centra apenas na valorização do indivíduo *versus* comunidade. Abrange também a contraposição comunitarista de que o correto vem antes do bem⁴. Para os adeptos, na teoria walzeriana, o bem precede o correto. “[...] justiça distributiva se realiza a partir do conceito de bem.” (NETO, 2006, p. 83). Sampaio (2013) afirma que, no livro *Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*, Walzer levanta outros pontos de discordância com o liberalismo.

Na obra, Walzer, em síntese, estabelece a desigualdade como uma das bases da sua teoria política; critica o liberalismo, por desconsiderar a desigualdade; rechaça a busca por um princípio universal de justiça; pretende a descrição de uma sociedade igualitária, mas uma igualdade compatível com a liberdade e dentro de uma proposta comunitarista e usa uma metodologia particularista acerca dos direitos. (SAMPAIO, 2013, p. 48).

⁴ Para essa corrente de pensamento a definição dos direitos e deveres baseia-se em uma concepção de bem, do que seja uma vida boa. Tal forma de pensamento é denominada teleológica, contraposta à deontologia, apresentada por Rawls, na qual primeiro se estabelece o justo para depois pensar no conceito de bem. (SANDEL, 2013).

Para o autor comunitarista, a realidade e os bens sociais são demasiado complexos para serem distribuídos de acordo com um ou dois grandes princípios. Não há possibilidade de distribuir saúde, educação, cargos a partir dos mesmos parâmetros, uma vez que têm significados distintos e valorações diversas que mudam de acordo com a época e a comunidade.

[...] os princípios de justiça são pluralistas na forma; que os diversos bens sociais devem ser distribuídos por motivos, segundo normas e por agentes diversos; e que toda essa diversidade provém das interpretações variadas dos próprios bens sociais – o inevitável produto do particularismo histórico. (WALZER, 2003, p. 5).

Os princípios da teoria de bens em Walzer resumem-se em 6 considerações: 1) todos os bens, frutos da justiça distributiva, são bens sociais; 2) homens e mulheres formam suas identidades de acordo com o modo como concebem, geram, possuem e empregam os bens sociais; 3) não existe um conjunto de bens fundamentais para todos os mundos e sociedades; 4) os critérios e acordos distributivos de justiça e injustiça são dados de acordo com o significado social dos bens. 5) os critérios e acordos distributivos de justiça e injustiça são históricos, modificam-se com o tempo; 6) todo bem social ou conjunto de bens sociais tem seus critérios distributivos autônomos em relação aos outros bens;

Partindo do entendimento dos bens e esferas como elementos históricos e com significados muito diversos é que Walzer (2003) propõe uma teoria baseada na ideia de igualdade complexa. Nessa os bens sociais têm uma esfera de distribuição própria. Ter uma melhor condição em determinada esfera (bem) não pode ser condição para melhor ou pior situação em outra. Miller (1996) afirma que “En cada esfera particular de distribución, algunas personas lograrán conseguir más bienes que otras, pero mientras no puedan convertir esta ventaja específica [...] en una ventaja general [...], su relación general seguirá siendo de igualdad.” (p. 264).

Em termos formais, a igualdade complexa significa que a situação de nenhum cidadão em uma esfera ou com relação a um bem social pode definir sua situação em qualquer outra esfera, com relação a qualquer outro bem. Assim, pode-se preferir o cidadão X ao cidadão Y para os cargos políticos e, então, os dois serão desiguais na esfera política. Mas não serão desiguais, em geral, contanto que o cargo de X não lhe conceda vantagens sobre Y em qualquer outra esfera – atendimento médico superior, acesso à escolas melhores para os filhos, oportunidades empresariais, etc. (WALZER, 2003, p. 24).

A igualdade é um conceito central nessa teoria, contudo não é uma igualdade simples como apregoa Rawls. É uma igualdade complexa cujo objetivo principal não é a eliminação das diferenças, mas das desigualdades. Para ele igualdade simples é aquela que é regida por apenas um ou dois princípios, enquanto a complexa tem vários critérios de distribuição para os diversos bens, os quais modificam-se com o tempo e conforme mudam os próprios valores de tais bens.

Walzer (2003) combate qualquer forma de dominação e propugna pela preservação da liberdade das pessoas. Para ele, a igualdade não faz com que todas as pessoas sejam iguais em tudo. Sua posição é de que há igualdade quando os bens sociais não servem para a dominação. A questão não é a de ter ou não ter pessoas diferentes em diversas esferas, o problema está quando se usam essas diferenças para opressão de outrem.

A raiz do significado da igualdade é negativa; o igualitarismo em sua origem, é uma política abolicionista. Não pretende eliminar todas as diferenças, mas determinado conjunto delas, e um conjunto diferente em cada época e lugar. Seus alvos são sempre específicos: privilégios, riqueza capitalista, poder burocrático, supremacia racial ou sexual. Em todos os casos, porém, as lutas se assemelham um pouco. O que está em jogo é a capacidade de um grupo de pessoas dominar seus semelhantes. Não é o fato de existirem ricos e pobres que gera a política igualitária, mas o fato de que os ricos ‘oprimem os pobres’, impõem-lhes sua pobreza, exigem-lhes comportamento respeitoso. (WALZER, 2003, p. XV).

Na teoria em questão, não há problema em que as pessoas ocupem cargos diferentes e superiores ou se destaquem em alguma área. O que não se admite é que tal cargo ou talento seja utilizado como mecanismo de coação sobre outras pessoas ou mesmo de privilégio de acesso a outros bens ou esferas. Walzer (2003) condena o monopólio de um bem que se dá quando uma pessoa ou um grupo seletivo de pessoas mantém o predomínio com êxito contra todos os rivais.

A distribuição é vista então como política e o quanto se distribui não é uma decisão neutra. O Estado assume um papel essencial nesse aspecto já que determina as regras e os limites das distribuições.

Os critérios distributivos para esses bens são determinados internamente em cada esfera, porém a magnitude e a forma do orçamento, que define principalmente quanto do bem vai ser distribuído, é determinado pelo Estado. Se a expansão da oferta desses bens contribui para restaurar a igualdade de cidadania, o igualitário complexo irá sustentá-la. (MILLER, 1996, p. 292, tradução nossa).

O idealizador da igualdade complexa coloca o Estado em uma posição ativa, entende que esse tem seus limites e que sua intervenção na igualdade simples⁵ é muito maior do que pressuposto na igualdade complexa. Para Walzer, igualdade é uma relação complexa de pessoas, mediada por bens criados, compartilhados e divididos entre todos. Não é uma identidade de posses e requer, então, uma variedade de critérios distributivos que expresse a diversidade de bens sociais. (p.21).

Segundo Andre (1997) “[...] o interesse de Walzer pela ‘igualdade complexa’ o leva a concluir que é necessário que o Estado proteja os limites entre as esferas, porém que não intervenha dentro delas⁶” (p. 252, tradução nossa). Um Estado e uma sociedade regidos pelos parâmetros da igualdade complexa trabalharão no sentido de manter a integridade das instituições sociais.

Apesar de expor a importância do poder político, o autor norte-americano entende que na ideia de igualdade complexa “[...] não é o poder que se reparte, mas as oportunidades e as ocasiões de poder. Todo cidadão é participante em potencial, um político em potencial.” (WALZER, 2003, p.425). Os bens não podem ser tratados como mercadorias enquanto não atenderem às necessidades básicas das pessoas, que não são definidas *a priori*, são estabelecidas por um processo de decisão democrático. Após a garantia do nível de provisão das necessidades básicas não há problema que se comprem ou vendam bens.

O primeiro encargo do produto social são as necessidades socialmente reconhecidas; só existe excedente real quando elas são atendidas. O excedente financia a produção e o intercâmbio de mercadorias fora da esfera da necessidade. Quem se aproprie de vastas quantias em dinheiro, enquanto ainda há necessidades a atender, age como tirano, dominando e distorcendo a distribuição de segurança e bem-estar social. (WALZER, 2003, p. 101).

Uma necessidade reconhecida na sociedade atual, e a que Walzer dedica um capítulo de seu livro *As esferas da justiça* é a educação. Toda sociedade educa seus membros e nenhum indivíduo pode ser excluído. A definição da forma de distribuição relaciona-se com a finalidade da sociedade. Se essa finalidade é formar o cidadão, e todos têm direito à cidadania, a escola, enquanto instituição entendida como central na preparação cidadã tem que ser para todos.

⁵ Segundo o autor, a igualdade simples é aquela que distribui todos os bens a partir de um mesmo critério. Walzer (2003), para exemplificar os limites da igualdade simples, utiliza o seguinte exemplo: “Imaginemos uma sociedade na qual tudo está à venda e todo cidadão tem tanto dinheiro quanto qualquer outro. Chamarei isso de ‘regime de igualdade simples’. A igualdade é multiplicada por meio do processo de conversão, até estender-se a todos os bens sociais. O regime da igualdade simples não dura muito, pois o progresso posterior de conversão, o livre intercâmbio no mercado, com certeza trará desigualdades a reboque.” (p.15-16).

⁶ “[...] el interés de Walzer por la ‘igualdad compleja’ lo lleva a concluir que es necesario que el Estado proteja los límites entre la esferas, pero no que intervenga dentro de ellas.”

Existem motivos didáticos para separar crianças que tenham dificuldades especiais em matemática, por exemplo, ou numa língua estrangeira. Mas não há motivos didáticos nem sociais para tornar generalizadas tais distinções, criando um sistema de duas classes dentro das escolas, ou criando tipos radicalmente distintos de escolas para tipos diversos de alunos. (WALZER, 2003, p.302).

Walzer (2003) entende que é impossível que as escolas sejam todas iguais, mas defende que todas pratiquem os mesmos princípios democráticos e que “Não se pode permitir que sua educação dependa da posição social ou da capacidade econômica dos pais.”. (p. 277). Completa a ideia da não discriminação social na escola afirmando que “A única extensão da educação fundamental apropriada à democracia é a que oferece oportunidades reais, verdadeira liberdade intelectual, e não só para alguns alunos convencionalmente reunidos, mas para todos os outros também.” (WALZER, 2003, p.285).

A preocupação da igualdade complexa é extremamente importante quando defende que as condições econômicas, sociais não podem condicionar o modelo e nem mesmo a qualidade da educação que é oferecida para os estudantes. A educação também é uma questão de distribuição, ao passo que

[...] a frequência à escola é compulsória e não uma razão dessa obrigatoriedade, não são apenas vagas que são distribuídas para as crianças, mas as próprias crianças são distribuídas entre as vagas disponíveis. As escolas públicas não têm existência a priori; devem ser constituídas, e seus alunos a elas atribuídos por decisão pública. Precisamos, então, de um princípio de associação. Quem vai para a escola com quem? É uma questão distributiva em dois sentidos. (WALZER, 2003, p. 293).

Sua preocupação com a educação é válida e transcende a ideia do acesso à escola. “[...] a igualdade simples de uma criança para cada vaga no sistema educacional só representa uma parte da história da justiça na educação”. (WALZER, 2003, p. 308). A escola é importante como um espaço de aqui-agora que, enquanto tal, necessita ser valorizado, pois, não é apenas um local para preparação para a vida, mas constitui a própria vida. Ao explicar o valor que tem a educação, Walzer descreve que ela “[...] não distribui apenas o futuro aos indivíduos, mas seu presente também.” (p. 271)

Walzer afirma que não basta que as crianças tenham oportunidades iguais, precisam alcançar resultados iguais. O entendimento do autor para resultados iguais envolve um mínimo e este mínimo não coíbe as diferenças de talentos, méritos, etc. O

entendimento de resultados iguais não se baseia no fato de que todos os alunos devam ser críticos literários, por exemplo, mas que há necessidade de que todos saibam ler. “O problema distributivo fundamental da esfera da educação é fornecer uma educação comum sem destruir o que neles há de incomum, sua particularidade social e também genética.” (WALZER, 2003, p. 295).

A teoria de Walzer (2003) é pensada para o um momento histórico próprio e por isso na formulação dos princípios de justiça não há uma fórmula. Afinal, os critérios distributivos mudam conforme a sociedade se modifica e atribui valores e significados distintos aos diversos bens. A teoria da igualdade complexa tem uma dimensão que é particular e uma que é universal. “La teoría es universal en el sentido de que se aplica a todos, al menos a todos en el presente. Es particular por el hecho de reconocerse que esta noción de la justicia es el producto de un tiempo y un lugar particulares, una cultura y una historia particulares.” (CARENS, 1996, p. 81-82).

Não obstante as importantes contribuições, Walzer não está livre de críticas. Rustin (1996), por exemplo, salienta os limites da teoria walzeriana expondo que “[...] é difícil encontrar em sua posição relativista fundamentos para uma intervenção que coloque fim ou atenuar as grandes injustiças sociais⁷.” (p.47, tradução nossa). Dworkin também critica essa teoria por sua falta de eficiência nos critérios de distribuição de riquezas. “A concepção de justiça de Walzer tem um caráter relativista no sentido de não indicar com clareza as condições discursivas para as resoluções das divergências entre pessoas acerca do significado dos bens sociais”. (PIRES, 2013, p. 106).

A ideia de igualdade complexa é muito interessante ao não admitir que a condição socioeconômica, política, etc., represente vantagens em outra esfera ou bem. Ainda que o autor, nessas esferas, estabeleça que ninguém pode dominar ninguém, é necessário pensar como se dá a distribuição pois, por exemplo, no campo da educação, mesmo que todos tenham acesso a uma escola muito semelhante em termos materiais ou mesmo pedagógicos, isso pode ser insuficiente. Há que pensar uma teoria que se some a essa, focando mais diretamente na distribuição em cada esfera. Acredita-se que a teoria de Sen, pode ajudar, como se perceberá a partir do olhar sobre sua concepção de justiça e igualdade.

⁷ “[...]es difícil encontrar en su posición relativista fundamentos para una intervención que ponga fin o mitigue las grandes injusticias sociales”. (p.47)

1.1.4 Amartya Sen e a redução das desigualdades

Amartya Sen (2011) assim como Walzer, e Dworkin explicita a importância da teoria rawlsiana, por considerar que foi quem reavivou o debate filosófico da justiça na época moderna. Sen pensa a ideia de justiça em constante diálogo com os princípios de Rawls. A teoria da equidade trouxe um enriquecimento muito grande ao campo das ciências sociais ao colocar no debate a existência de desigualdades no âmbito da administração das instituições, que são resultados de processos que ultrapassam as disparidades de *status* social ou mesmo de resultados econômicos que, em geral, eram os parâmetros de análise das desigualdades.

O debate da equidade é importante para pensar a teoria da justiça. Algumas lições precisam ser apreendidas com a ideia de justiça como equidade de John Rawls: a ideia de que a equidade é fundamental e precede a justiça, prioridade da liberdade e necessidade de equidade processual. A equidade é entendida como vantagens que são aceitas desde que beneficiem aqueles que mais necessitam. Em relação à liberdade, faz uma ressalva de que há priorização exacerbada na teoria rawlsiana.

A concepção de Sen (2000) de liberdade é chave para o desenvolvimento e para a justiça. O conceito de liberdade é bastante abrangente e supera a ideia de igualdade perante a lei, ao passo que engloba a análise da [...] relação entre rendas e realizações, entre mercadorias e capacidades, entre nossa riqueza econômica e nossa possibilidade de viver de modo como gostaríamos. (SEN, 2010, p. 27). A liberdade é vista numa perspectiva instrumental, como elemento chave para a consecução de objetivos, assumindo importância no processo de decisões e escolhas, mas também na oportunidade que a pessoa tem de participar desse processo.

Para Sen (2010) existem “[...] várias liberdades instrumentais que contribuem, direta ou indiretamente, para a liberdade global que as pessoas têm para o viver bem.” (p. 58). Mesmo com esse caráter amplo, o autor destaca cinco tipos de liberdade que são centrais: a liberdade política, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, a garantia de transparência e a segurança protetora. Essas diversas liberdades referem-se tanto aos direitos civis e políticos de uma democracia mais abrangente, quanto às oportunidades de realizar compras, vendas e trocas no mercado. Englobam os diversos direitos sociais disponíveis para a sociedade, os serviços de seguridade social e também se relacionam com a necessidade da sinceridade nas diversas transações a que estão submetidos os indivíduos e as instituições.

Essas liberdades não podem ser avaliadas individualmente, mas nas inter-relações entre elas, afinal, segundo Sen (2010), “Essas liberdades instrumentais⁸ aumentam diretamente as capacidades das pessoas, mas também suplementam-se mutuamente e podem, além disso, reforçar umas às outras.” (p. 61). O grau de liberdade de uma pessoa é determinado pela capacidade que tem de acessar a essas liberdades e seu grau de capacidade ou liberdade determina o quanto são justas ou injustas as relações sociais.

Kang (2011) sustenta que a teoria da justiça pensada por Sen traz a ideia de capacidades como similares ao conceito de bens primários apresentados por Rawls, bem como de recursos apresentado por Dworkin. “A concepção de Sen não deixa de ser uma forma de se igualar oportunidades, mas ao invés de focar em recursos ou bens primários, ele tenta fugir daquilo que chamou de ‘fetichismo da mercadoria’⁹ - obviamente sem a mesma aceção dada por Marx.” (KANG, 2011, p. 358).

A concepção de capacidade avança em relação aos bens primários, valoriza não somente o bem que a pessoa possui, mas a possibilidade que cada indivíduo tem de usar esse bem para viver a vida da forma como deseja. “O núcleo da abordagem das capacidades não é, portanto, apenas o que uma pessoa realmente acaba fazendo, mas também o que ela é de fato capaz de fazer, quer escolha aproveitar essa oportunidade, quer não.” (SEN, 2011, p. 269).

Para Sen (2011), diversos fatores interferem nas escolhas e nas opções das pessoas. A posse de um determinado bem primário ou mesmo recurso não é suficiente para garantir igualdade de condições para as pessoas. Afinal, são diversos os fatores que influenciam na conversão da renda em boas características de vida, tais como: diferenças pessoais (sexo, etnia, física, mental, etc.), diversidade do ambiente físico, as variações no clima social (condições sociais) e as diferentes perspectivas relacionais. Todos esses elementos interferem na capacidade que a pessoa tem, ou não, de utilização de um bem.

Sen (2011), assim como Walzer, não estabelece um ou mais princípios capazes de regulamentar e normatizar uma sociedade justa como fazem Rawls e Dworkin. O autor ainda insere Rawls na perspectiva de institucionalismo transcendental, que

⁸ As liberdades instrumentais são entendidas como mecanismos pelos quais os indivíduos são auxiliados na promoção de suas capacidades. Como exemplo dessas, Sen (2010) cita: “[...] (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora” (p. 25, grifos no original).

⁹ O termo fetichismo da mercadoria é utilizado para descrever uma preocupação com alguns bens em detrimento de outros, especialmente no que se refere ao valor que esse bem tem para cada pessoa e sua capacidade de utilização (GARGARELLA, 2008).

procura encontrar instituições perfeitamente justas, o que para ele é impossível. “Pode de fato não haver nenhum arranjo social identificável que seja perfeitamente justo e sobre o qual surgiria um acordo imparcial.” (SEN, 2011, p. 45).

A ideia de justiça de Amartya Sen afastar-se da ideia de contrato social e se aproxima da teoria de escolha social, que tem como princípio a concepção de que não há como determinar as diversas distribuições por meio de normatizações e regras definidas anteriormente aos fatos. Sen (2011) afirma que, na realidade, é possível chegar a ordenações parciais o que nem sempre é dado à transcendental. Uma teoria comparativa da justiça, com cujos pressupostos ele concorda, não responde ou mesmo nem formula a pergunta sobre o que é uma sociedade justa.

De fato, Sen indica que a teoria da escolha social recomendou um considerável reconhecimento de uma pluralidade de razões frequentemente conflitantes, passíveis de serem propostas por interlocutores razoáveis no debate sobre a justiça. Posto que inescapável, a concorrência de uma pluralidade de princípios nem sempre conduz ao impasse, mas essa passibilidade de conflitos duradouros entre crenças supostamente intransigíveis, segundo Sen, pode ser extremamente relevante para a teoria da justiça. (CREDER; ARAUJO, 2013, p. 118).

Para exemplificar como um fato social pode ter várias interpretações do que é justo, cita-se o que é apresentado no livro *A ideia da justiça*: supondo-se a distribuição de uma flauta entre três crianças (A, B e C), a quem seria justo entregar a flauta? Para os utilitaristas, a flauta deve ser da criança A, pois é a única que sabe tocar e a única que daria utilidade ao instrumento. Para os libertários, a flauta deve ser da criança C, que foi quem a construiu e na visão dos igualitaristas a flauta deve ser dada à B, que não tem nenhum outro brinquedo.

Com essa suposta distribuição, Sen (2011), mostra que não há apenas uma forma de distribuição justa. “Pode de fato não haver nenhum arranjo social identificável que seja perfeitamente justo e sobre o qual surgiria um acordo imparcial.” (p. 45). O autor afirma que o objetivo de uma teoria da justiça é fazer as escolhas que diminuem as desigualdades de capacidades que as pessoas enfrentam, lembrando que essas desigualdades podem estar muitas vezes mascaradas e que não há uma sociedade perfeitamente justa nas sociedades que são menos desiguais e, conseqüentemente, menos injustas.

Se as exigências da justiça têm de dar prioridade à eliminação da injustiça manifesta (como venho defendendo ao longo deste trabalho), em vez de se concentrar na busca prolongada da sociedade perfeitamente justa, então a

prevenção e a mitigação das inaptidões não podem deixar de ser bastante centrais na tarefa da promoção da justiça. (SEN, 2011, p. 294).

Gonjito (2013) explica que “A partir de um método que contempla a ‘fundamentação plural’ Sen acredita que o diagnóstico da injustiça não seria fundado em um critério específico, mas sim em diferentes linhas de argumentação, a fim de se alcançar o diagnóstico da injustiça.” (p. 179). A pergunta de Sen (2011) desloca-se da ideia do que é uma sociedade justa para uma pergunta mais pontual: igualdade de quê? A igualdade sempre assume papel central nas teorias da justiça pois é a resposta a essa pergunta que orienta as escolhas sociais.

No caso da flauta, citado acima, a redistribuição será feita com base no tipo de igualdade almejado, com situações de comparações, não porque seja a única forma justa, mas porque responde melhor aos anseios e necessidades da sociedade. O Estado assume um papel importante no debate por ser dele a competência de promover as discussões para a definição da igualdade desejada. Não é por acaso que há, na teoria de Sen, ligação entre a argumentação pública¹⁰ e a compreensão da justiça. A última é diretamente relacionada com a ideia de democracia, o governo orientado pelo diálogo.

É necessária uma argumentação racional pública, em lugar de uma rejeição sumária das opiniões contrárias, por mais implausíveis que estas possam parecer à primeira vista e por mais verborrágicas que possam parecer os protestos crus e grosseiros. Um engajamento aberto na argumentação racional pública é absolutamente fundamental na busca da justiça. (SEN, 2011, p. 425).

A teoria da justiça de Sen (2011) busca no debate democrático, na intervenção estatal, seja por meio da garantia dos direitos políticos, econômicos, sociais ou por uma rede de seguridade social, a garantia para o desenvolvimento de uma sociedade (GONJITO, 2013), ancorada em um ideal de liberdade substantiva, que não é só fim, mas também meio para a consecução dos objetivos.

O interesse pela igualdade precisa considerar a ocorrência de diferenças como uma questão central e, com base nisso, estruturar formas de organização social que respondam aos anseios presentes no seu interior, das suas organizações, e que contribuam para a superação das graves desigualdades, cuja existência não encontra justificativa na reflexão moral atual. (ZAMBAM, 2009, p. 151).

¹⁰ A argumentação pública é entendida como o mecanismo de efetivação da democracia e esta serve para avaliar as exigências da justiça, levando em conta os diversos argumentos. Segundo Gonçalves (2012) “A argumentação pública é a prática propriamente dita da democracia. Essa prática é vista na filosofia política contemporânea como ‘governo por meio do debate’.” (p. 132).

Apesar da grande importância atribuída à liberdade, ela não está acima de qualquer preceito de justiça, inclusive da igualdade. “A liberdade está entre os possíveis *campos de aplicação* da igualdade, e a igualdade está entre os possíveis *padrões de distribuição* da liberdade.” (SEN, 2012, p.54, grifos no original).

As formulações apresentadas por Sen, segundo Vita (1999), não são bem especificamente uma teoria da justiça e sim uma concepção de justiça distributiva, ou como o próprio nome do livro sugere, uma ideia de justiça. A teoria desse autor é a que mais se aproxima da realidade atual. Foca mais do que em uma sociedade perfeitamente justa na redução das desigualdades sociais. Entende que elas sempre existirão, mas não precisam ser tão alarmantes e díspares como atualmente.

Apesar da forte proximidade com John Rawls, a teoria da escolha social pode aproximar Sen da teoria walzeriana que também não estabelece princípios únicos para pensar uma teoria da justiça. Sen não trata apenas de distribuições distintas nas esferas, mas pensa na capacidade que cada um tem, com determinado bem, de transformá-lo em algo que o torne mais livre. Um mesmo bem, em situações díspares, pode exigir distribuições distintas, situação que não parece tão visível na teoria de Walzer.

Sen (2011), como os diversos autores tratados anteriormente, recebe diversas objeções ao seu ideal de justiça. Um dos seus maiores críticos é Dworkin (2013) que afirma que Sen tem uma visão restrita da capacidade, ou seu entendimento dela é muito semelhante ao que ele, Dworkin, entende por igualdade de recursos, concepção que também é diferente da dos bens primários apresentada por Rawls. Do mesmo modo como a ideia de capacidade de Sen, também pensa a situação dos mais desfavorecidos, como negros, pessoas com necessidades especiais, etc.

Vita (1999) aponta que há confusão conceitual, da parte de Sen, ao acomodar exigências tanto da liberdade quanto da igualdade num mesmo conceito, o de capacidade. Sen não tem tanta preocupação em discutir os fundamentos de uma sociedade perfeitamente justa, ao contrário, seu foco é mais a máxima redução das desigualdades, visando o alcance da justiça, que não é a perfeita, mas a exequível.

As discussões realizadas até o momento apontam para o fato de que os autores aqui discutidos têm limites em suas teorias e concepções. Com o conhecimento das principais ideias e críticas, no próximo item apresentar-se-á a concepção de justiça que ancorará as discussões feitas nesse trabalho, aquela que mais responde e se aproxima do debate em relação às condições materiais e estruturais das escolas.

1.2. UMA TEORIA DA JUSTIÇA SOCIAL PARA PENSAR AS CME DAS ESCOLAS

As discussões precedentes elucidam diversos pontos de vista referentes ao tema justiça e ilustram como pensadores, mais atuais, dedicam bastante atenção às concepções da distribuição, da igualdade, da liberdade como meios e fins na constituição de uma sociedade mais justa. Mesmo diferindo quanto ao entendimento e à magnitude desses conceitos os autores aqui tratados elaboram sua teoria para uma sociedade complexa e baseada em princípios de mercado. Tal discussão ganha força especialmente depois da publicação de *Uma teoria da Justiça* de John Rawls. Não é por acaso que Robert Nozick (1991) afirma que “Os filósofos políticos têm agora ou de trabalhar com a teoria de Rawls ou explicar porque não o fazem.” (p. 202).

A teoria de Rawls é extremamente importante por ser uma das primeiras a romper com a tradição utilitarista da justiça social. Apesar de sua relevância entende-se que autores que se propuseram discutir com Rawls, ou a partir dele, têm mais condições de ajudar a pensar uma teoria da justiça capaz de embasar o estudo sobre as melhores condições materiais e infraestruturais da escola.

O estabelecimento de dois princípios da justiça, na teoria rawlsiana, apesar de importantes, são insuficientes para reger todos os tipos de distribuição. O papel que assumem as instituições na teoria da justiça também é demasiado. Rawls supõe que se as instituições forem justas, a sociedade também o será. Entende-se a importância de o Estado, a escola e as outras instituições sociais serem justas mas pressupõe-se que elas devem ser meios para o alcance da justiça e não o seu fim em si. Acredita-se que a concepção de bens primários, nessa teoria, é restrita, não relacionada às capacidades das pessoas, por exemplo.

Dworkin ao apresentar seu ideal de igualdade de recursos, avança em relação a algumas fragilidades de Rawls, especialmente no que se refere à ampliação da ideia de bens primários. Concorde-se com ele quando considera a teoria de capacidade de Sen (2011) como uma ideia muito próxima ao que ele denomina de igualdade de recursos. Rodrigues (s/d) alerta que “O seguro hipotético e a igualdade inicial propostos por Dworkin (2005) refletem uma realidade social imaginária, inexistentes em nossa realidade concreta. Amartya Sen, porém, busca soluções na sociedade enxergando-a empiricamente, tal como ela é.” (p. 22). A teoria de Dworkin, apesar de interessante, é mais falha que a teoria de Sen, ao menos para o escopo deste trabalho.

Sem desmerecer a ideia de estabelecer princípios ideais como parâmetros de justiça, afirma-se que, apesar de importantes, tais definições nem sempre são úteis para as diversas complexidades a que estão sujeitas as instituições e os sujeitos sociais. Ao propor um debate que possibilita a transposição, para a realidade, e que contempla a diversidade, a teoria da igualdade complexa e a capacitaria de Walzer e Sen, respectivamente, são as mais viáveis.

Ainda que seja necessário considerar a utilização mais direta dos ideais desses dois autores, não se está desconsiderando os demais, apenas delimitando um foco, até porque entende-se que algumas das ideias de Rawls e Dworkin estão muito presentes na teoria de Sen.

Apesar de não se encontrar muitas referências às similitudes dos autores, na literatura pesquisada, considera-se que as teorias de Sen e Walzer apresentam elementos congruentes. Walzer (2003), ao propor uma teoria baseada na igualdade complexa não estabelece *a priori* um princípio único capaz de conduzir todas as distribuições sociais. Sen (2011), ao determinar que as distribuições justas fundam-se na escolha social, não define um ou alguns critérios que regem a teoria da justiça.

Outro ponto em que há similitudes entre esses dois pensadores é o fato de que a igualdade e a distribuição justa são históricas e mudam de acordo com o momento histórico. Apesar de Sen não se fixar, explicitamente, sobre questões históricas, as definições de igualdade, frutos das comparações e das discussões sociais, mudam de acordo com a realidade social.

Os autores não definem uma sociedade completamente justa, mas indicam formas de diminuição das desigualdades, sem eliminar as diferenças da sociedade. Ambos tomam a categoria da desigualdade como elemento central na discussão da justiça social. Para Walzer as distribuições devem ser justas entre as diversas esferas e bens e não encontra problemas em que algumas pessoas realizem coisas melhores que outras desde que isso não lhes traga privilégios na sua vida. Sen, ao contrário, pensa capacidades que envolvem a posse bens e as competências, que cada pessoa tem, de transformar esse bem em algo valioso para sua vida. Cabe à sociedade diminuir as injustiças e desigualdades.

O papel que Sen atribui à liberdade desencadeia debate mais amplo que o de Walzer, mesmo quando os dois concordam que liberdade e igualdade não são princípios contrários e que a primeira não se sobrepõe à segunda. A equidade é mais central na

teoria de Sen, e é baseada no pensamento de Rawls. Ele aponta que, pode haver vantagens, desde que essas valorizem os que mais necessitam, os quais, na teoria de Sen não correspondem apenas aos pobres em termos econômicos.

Walzer (2003) não trata diretamente do termo equidade. A igualdade não admite superioridade e dominação. Este autor não se preocupa muito com as discrepâncias dentro de uma mesma esfera, o que é contemplado pela teoria de Sen (2011). A igualdade complexa garante que a melhor situação de uma pessoa, em termos econômicos por exemplo, não concede benefícios superiores em outras áreas (esferas) como a educação. Ela não se atenta para o fato de que crianças tenham maior dificuldade ou capacidade de aprender, ou de se curar de uma doença, o que exige atendimento diferenciado.

A igualdade de capacidades, fundada no entendimento mais amplo de que os bens, os recursos, as esferas são essenciais, mas não podem ser analisados sem considerar a capacidade de utilização e, mesmo, transformação, é mais sensível às diferenças entre as pessoas. A teoria de Sen (2011), considerando o questionamento sobre a igualdade que se quer, e trazendo para sua tese a questão das comparações e a teoria da escolha social, explicita melhor as diferenças que podem, ou não, ser aceitas ou valorizadas.

Walzer (2003) desenvolve reflexão importante sobre a educação, salienta a necessidade da sua garantia por parte do Estado, e prevê a autonomia escolar, rearranjos entre alunos, a valorização do presente, do tempo que o estudante permanece na escola. Esses elementos são centrais numa teoria da justiça e não podem ser deixados de lado, especialmente quando se considera, justamente, o espaço escolar.

Ao invés de adotar, sem restrições, a teoria de Sen ou de Walzer, utilizam-se aspectos em ambos existentes com o intuito de formular um ideal de justiça que possa auxiliar na avaliação das ações do governo federal, no que tange às CME das escolas. Tal concepção não delimita um ou dois princípios que regerão as distribuições sociais, mas entende fundamental serem discutidos, analisados e comparados nas diversas esferas, levando em consideração a capacidade que as pessoas têm de seu aproveitamento e uso.

Também, se entende necessária a uma teoria da justiça a ação pública que impeça qualquer tipo de dominação, que garanta a efetivação dos direitos e liberdades básicas dos indivíduos e permita a autonomia e o florescimento de diversidades sociais,

culturais, etc. Nessa teoria da justiça há o entendimento de que a ideia de justiça modifica-se com o passar do tempo, mas que sempre tem como horizonte a redução das desigualdades, na sociedade.

Diante de tais pressupostos, a justiça social é tomada como a máxima redução das desigualdades entre as esferas e mesmo em cada uma delas. Atenta-se para a distribuição dos bens e para as capacidades das pessoas para utilizá-los. Nesse conceito, a ideia de equidade é essencial, pois pressupõe tratamentos diversificados para pessoas com capacidades diferenciadas visando à eliminação das injustiças e das dominações, imprescindíveis ao princípio de igualdade.

É necessário considerar que esses autores não tem foco em sua teoria a análise das políticas públicas, contudo busca-se transpor as suas ideias para servirem como um parâmetro dessa análise. Nesse sentido, vai se buscar olhar nos diversos programas do governo federal para as condições materiais e estruturais da escola o quanto eles estão sendo capazes de diminuir as diferenças entre os municípios e estados brasileiros, bem como entre as redes de ensino (estadual e municipal). Além disso, procurara-se verificar até que ponto esses programas conseguem basear-se em uma igualdade complexa, não permitindo que as diferenças econômicas sejam condicionantes para um maior ou menor acesso a tais ações.

E, partindo do entendimento de que para garantir igualdade não basta tratar os iguais como iguais, usa-se o conceito de equidade para verificar se algumas políticas estão sendo capazes de serem mais presentes naquelas instituições que atendem os estudantes que mais necessitam, afinal toda a discussão de justiça social se dá para buscar uma igualdade de conhecimento, que pressupõem que:

[...] quanto mais igualitário for um sistema de ensino, menos a pertença a uma escola deve determinar o desempenho dos alunos, e por conseguinte, mais reduzida é a parte da variância ligada à escola. [...] Em definitivo, um sistema de ensino eficaz leva a que maus e bons alunos obtenham um bom nível de leitura. (CRAHAY, 2000,p. 201-202)

Esse ideal de justiça, portanto, não pode aceitar condições materiais e infraestruturais das escolas tão díspares como as que são encontradas na realidade brasileira, pois como já se demonstrado em outro trabalho (SCHNEIDER, 2010), esse modelo de instituição, além de não ter superado as desigualdades, ainda as reforça e mantém a ideia de escola rica para rico e escola pobre para pobre.

O anseio pela igualdade tem como base o respeito à liberdade e a preocupação com o desenvolvimento social e individual. A instituição escolar, enquanto parte do processo de formação humana e direito de todo ser humano, precisa ser valorizada e trabalhar no sentido eliminar as desigualdades entre os educandos, não eliminando, contudo, as diferenças entre eles.

Tal concepção de justiça, ao pressupor a redução das desigualdades e colocar, como imprescindíveis, ações afirmativas, traz em seu bojo a necessidade de uma forte atuação por parte do Estado, pois é ele o mecanismo capaz de intervir na realidade social por meio de políticas públicas. Segundo Muller e Surel (2002) “o Estado é hoje percebido no essencial através de sua *ação*, seja esta considerada positiva ou negativa.” (p. 7, grifos no original). A ação do Estado se desdobra por meio de políticas públicas.

A política é entendida aqui como um espaço de força e luta, como argumenta Bourdieu (2003), no qual as decisões tomadas nem sempre são consensuais. Ao se analisar as políticas públicas e as educacionais, elas serão olhadas como um campo de disputa e não apenas reflexo do interesse de um determinado grupo ou partido, pois são alvo de decisões e ações políticas com diversos mecanismos de influência.

A política social, aí compreendida a educacional, é um complexo contraditório de condições históricas que implicam um movimento de ida e volta entre as forças sociais em disputa. Esse movimento, por sua vez, encontra no próprio Estado uma arena de disputa de interesse. Não há, assim, uma dominação absoluta das forças dominantes sobre o conjunto da sociedade civil. (CURY, 2002, p. 152).

Nessa análise, é considerado, como subjacente à política pública, o seu caráter normativo, enquanto um aglomerado de objetivos e fins a serem atingidos, porém, sabendo-se que nem sempre são convergentes, por vezes apresentando ambiguidades e finalidades latentes, para além daquelas explicitadas. Ao observar a ação pública, toma-se como premissa que nem sempre suas decisões e atos são coerentes, mas que apresentam racionalidade.

[...] toda política pública se caracteriza por contradições, até incoerências, que devem ser levadas em conta, mas sem impedir que se defina o **sentido** das condutas governamentais. Simplesmente, este sentido não é de forma alguma **unívoco**, porque a realidade do mundo é, ela mesma, contraditória, o que significa que os tomadores de decisão são condenados a perseguir objetivos em si mesmos contraditórios [...]. (MULLER, SUREL, 2002, p. 18, grifos no original).

É estabelecida a ideia de eficácia como parâmetro para análise das políticas do governo federal. Tem-se por premissa que, mesmo sendo extremamente importante a garantia de igualdade, seja ela feita ou não por meio de políticas de equidade para assegurar maior igualdade nas CME, essa garantia não prescinde de análise dos processos e resultados, para perceber o grau de alcance dos objetivos.

A ideia de eficácia é entendida a partir do referencial de Sônia M. Draibe que afirma que esta “[...] diz respeito à relação entre características e ‘qualidades’ dos processos e sistemas de sua implementação de um lado, e os resultados a que se chega, de outro” (2001, p.35). A utilização de tal definição tem como referência as discussões de avaliação de políticas, que tenham, como parte de seu objetivo, a verificação da eficácia das ações.

Ainda que não tenha como finalidade apresentar uma avaliação de políticas no que tange às CME das escolas, no sentido mais amplo de avaliação, considera-se que o conceito de eficácia das ações do governo federal frente à redução das desigualdades pode ser um bom modelo de análise. O processo de avaliação de políticas transcende uma análise sequencial¹¹ e precisa analisar o sentido explícito e latente da ação (MULLER, SUREL, 2002). É, portanto, demasiado amplo frente ao escopo desse estudo, sendo que se fará uma avaliação no sentido mais restrito.

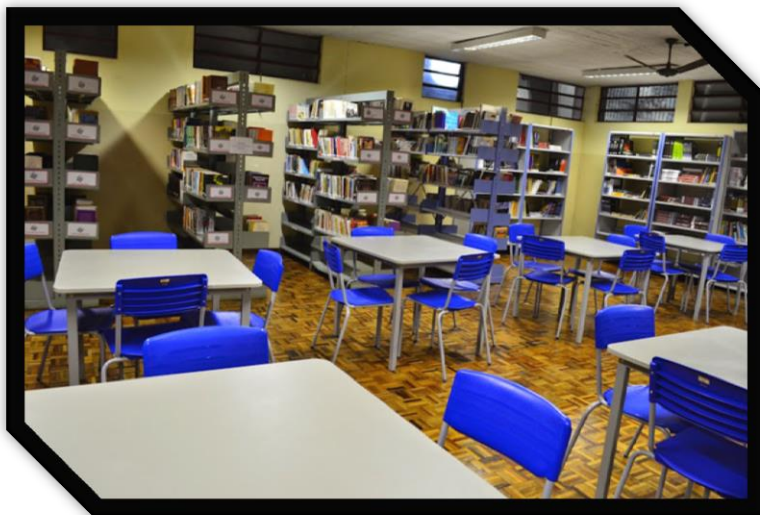
A União é o ente federado com capacidade e responsabilidade para garantir mais igualdade entre as escolas, pois concorda-se com a ideia de que “[...] pensar em justiça na educação inclui problematizar as responsabilidades e as relações federativas, no que sobressai o debate sobre o papel da União.” (FARENZENA, 2012b, p.199), o que será discutido no próximo capítulo.

¹¹ A análise sequencial é entendida com base na interpretação de Muller e Surel (2002), como aquela que separa as políticas em uma série de sequências de ações, que descreve a realidade e a criação de um tipo ideal de ação pública, que observa as políticas como se elas se estabelecessem em uma ordem determinada.

Na escola que queremos
tem professor capacitado,
com vontade de aprender para ser
um educador qualificado.

Na escola que queremos
não tem desigualdade,
todo mundo se ajuda
e aceita a novidade.

Na escola que queremos
temos amor e atenção,
alunos aprendendo
com mais dedicação.



2 EM BUSCA DE JUSTIÇA SOCIAL NAS ESCOLAS: A UNIÃO PODE AJUDAR?

Tem um Brasil que é próspero
 Outro não muda
 Um Brasil que investe
 Outro que suga...[...]
 Tem um Brasil que é lindo
 Outro que fede
 O Brasil que dá
 É igualzinho ao que pede...
 (Seu Jorge)

O Estado brasileiro é uma República Federativa “[...] formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”. (BRASIL, 1988, artº 1º). Esse modelo de organização do Estado traz consequências sobre a ação, atuação no campo das políticas públicas, pois implica na divisão de responsabilidades entre os diversos entes federados.

O federalismo é uma das formas de Estado que se contrapõe ao unitário. Enquanto o ideal federativo funda-se na repartição da autonomia administrativa, política e econômica (LIMA, 2008), o outro tem como lógica a organização de um poder central, a concentração do poder político. Segundo Bonavides (2014)

No Estado Federal deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos. Não possuem esses Estados soberania externa e de ponto de vista da soberania interna se acham em parte sujeitos a um poder único que é o poder federal, e em parte conservam sua independência, movendo-se livremente na esfera da competência constitucional que lhes for atribuída para efeito de auto-organização. (p. 195).

O regime federalista é adotado por diversos países, tais como Estados Unidos da América, México, Suíça, Alemanha, Argentina, Brasil, entre outros. Como aponta Lima, (2008) não existe um modelo único de federalismo, cada país adapta essa forma de governo as suas peculiaridades e necessidades. De acordo com Araujo (2005, 2006), o federalismo brasileiro é fruto de um Estado unitário que utiliza a federação como uma forma de repassar poderes aos governos locais, contrário ao norte-americano, em que federalização se deu com a intenção de fortalecer o poder central. Sua conformação se deu a partir de 13 unidades soberanas.

No que se refere ao Brasil, a formação da federação foi centrípeta enquanto no segundo caso, o norte-americano se estabeleceu com base em uma relação centrífuga,

dos governos locais para o central. Segundo Fiori (1994) o federalismo brasileiro em seu nascimento não se liga a uma diferenciação étnica, regional própria dos países que adotaram esse sistema.

“Ao contrário, aparece como reconstrução *expost* de um território recortado por imensas desigualdades econômicas e sociais e dividido administrativamente em unidades que, na sua maioria, apresentam escassa identidade e/ou poder de vocalização de um interesse próprio”. (FIORI, 1994, p. 296).

A organização do federalismo no Brasil é bastante peculiar, primeiramente porque é um dos poucos que toma a esfera municipal como ente federado, o que o coloca, na expressão de Arretche (2010), como um dos mais descentralizados do mundo. Araujo (2005) denomina esse federalismo de tridimensional, pois União, Estados e Municípios são considerados entes federados autônomos, com competências próprias e algumas que se assemelham. A vinculação do município como ente federado apesar de apoiar-se na ideia de aproximação das tomadas de decisões e mesmo do poder, facilitando a participação social, também tem sérios problemas, pois os municípios e mesmo alguns estados são marcados por muitas desigualdades que os impedem, por vezes, de exercer adequadamente suas competências.

Em outras palavras, se, por um lado, a inclusão do município como ente federado tem o potencial de ampliar a participação direta do cidadão na administração dos serviços públicos, por outro lado, significou também a ampliação das dificuldades na tentativa do estabelecimento do equilíbrio federativo e de medidas de igualdade na prestação dos serviços públicos à população, tendo em vista a heterogeneidade de demandas e de capacidade orçamentária dos 27 estados e dos cerca de 5.600 municípios brasileiros. (ARAUJO, 2010, p. 237).

O grande nó da distribuição de competências, inclusive no âmbito municipal centra-se no fato de que ela não tem como corolário os tópicos financeiros e tributários. Por isso o problema do federalismo fiscal ainda é um desafio na conquista de mais igualdade na realidade brasileira, tanto na educação como em outros direitos sociais¹². O federalismo brasileiro é altamente competitivo e com raras condições de uma equalização fiscal, para Celina Souza (2005)

¹² Segundo a Constituição Federal, art. 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988),

O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. (p. 112).

As grandes desigualdades entre os entes federados são elementos complicadores para a sociedade brasileira, mesmo que a Constituição Federal de 1988, por meio de políticas de transferências e auxílios, tente diminuir as diferenças entre os estados subnacionais. Essas ações estão longe de um padrão de igualdade como definido nos termos de Sen, para quem a justiça não “[...] pode ser indiferente às vidas que as pessoas podem viver de fato.” (SEN, 2011, p. 48), e não se aproximam, minimamente, da equalização existente em países como Canadá, Alemanha e Suíça (SOUZA, 2005). Esses países têm Índice de Gini¹³ bem menor que o do Brasil que é de 0.55, na Alemanha o valor é de 0.28 contra, 0.32 no Canadá e 0.33 na Suíça (PNUD, 2014).

A Constituição Federal de 1988 estabelece entre União, Estados e Municípios competências que podem ser exclusivas, privativas, comuns e concorrentes, e que são assim descritas no art. 24, §§ 1º ao 4º.

(a) exclusiva, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); (b) privativa, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação [...] a diferença entre a exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite complementariedade nem delegação; (c) comum, cumulativa ou paralela, reputadas expressões sinônimas, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade [...]; (d) concorrente, cujo conceito compreende dois elementos: (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos); (e) suplementar que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (BRASIL, 1988)

No que se refere à educação, a União tem competência exclusiva para determinar diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1988, art. 22), enquanto é comum aos três entes federados a promoção do acesso, o estabelecimento e a implementação de políticas no campo educacional (art. 23). Eles têm competências concorrentes para legislar sobre a educação, com divisão relativa aos níveis e etapas de

13 O Índice de Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. (WOLFFENBÜTTEL, 2004).

ensino, pois cabe aos municípios ofertar educação infantil e o ensino fundamental, este último em parceria com os estados, que também são responsáveis pelo Ensino Médio. Segundo o art. 211, § 1º:

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 1988)

A Emenda Constitucional n.59/2009 amplia a obrigatoriedade da educação dos 4 aos 17 anos, reafirma e reforça a participação da União ao modificar o inciso 4 do artigo 211, colocando-a também como responsável pela efetivação do direito à educação. Conforme a lei, art. 211, § 4º, “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.”¹⁴ (BRASIL, 1988).

De acordo com o mesmo artigo, os entes federados organizam seus sistemas de ensino em regime de colaboração. A ideia de colaboração implica o auxílio, a cooperação, a ajuda entre a União, os Estados e os Municípios na garantia do direito à educação. Entretanto, as análises sobre essa forma de organização educacional apontam falta de entendimento e mesmo consolidação dessa cooperação entre os entes. Abrucio (2013), por exemplo, elucida que os entes federados utilizam a ideia de regime de colaboração como um modo de repassar a responsabilidade para o outro.

No caso da educação básica, temos uma torre de Babel protegida sob o conceito politicamente conveniente de ‘regime de colaboração’. Segundo este conceito, as três instâncias podem operar (ou não) redes de ensino; podem financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não desejam) atuar. Resultado: não existe uma instância do poder político que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração. (p. 214).

A falta de uma melhor regulamentação dificulta a delimitação das funções de cada entidade, o que é agravado pela característica centralizadora na definição das políticas por parte da União e a sua execução pelos estados, DF e municípios (CRUZ, 2009), tais características ainda se somam a um país com dimensão territorial, econômica e social que o diferenciam e o desigalam.

¹⁴ O texto até a modificação da Emenda Constitucional 59 era o seguinte: “§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.”

A indefinição das normas de cooperação, a falta de regulamentação do regime de colaboração, em conjunto com a extrema fragmentação orçamentária da descentralização de perfil municipalista mitigam as possibilidades de melhoria das políticas de acesso e de permanência na escola, reforçam a pluralização de redes/sistemas de ensino dos entes federados com realidades socioeconômicas e políticas distintas, bem como uma capacidade técnica, orçamentária e administrativa bastante desigual, de maneira que um aluno de uma rede ou de um sistema de ensino municipal de dada região metropolitana tenha comprometido o seu direito ao acesso, à permanência e à qualidade na escola, comparado a um município vizinho. (ARAUJO, 2010, p. 237).

Ao defender-se uma visão de justiça social que diminui as diferenças entre os bens e as esferas e ao não aceitar que as diferenças econômicas, sociais ou políticas sejam condicionantes das distribuições dos direitos sociais entende-se que o governo federal tem um papel central na garantia de condições mais igualitárias na oferta educacional, especialmente no que se refere às condições materiais e estruturais da escola. Em um país que é regido por um pacto federativo no qual se distribui de maneira desigual os recursos, os bens e a responsabilidade é relevante que a União realmente efetive seu papel redistributivo e supletivo educacional que é evocado na Constituição Federal de 1988.

[...] tema controverso da distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo, uma vez que há agudos desequilíbrios na capacidade de gasto público e de oferta de políticas sociais entre elas, num contexto de omissões, déficits e desigualdades na provisão de serviços. Na política educacional, dadas as especificidades setoriais, tem tido destaque, na agenda pública nacional, a problematização do papel da União no financiamento da educação básica. (FARENZENA, 2012b, p. 185).

Para avançar no debate, explicita-se a significação dos termos que determinam o papel central da União: supletivo e redistributivo, e o sentido de tal ação que, conforme o artigo 211 da Constituição Federal deve ser feito visando “[...] garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira.” (BRASIL, 1988).

Segundo o dicionário Aurélio o termo supletivo se refere à “Que supre uma falta ou deficiência de algo. Complementar algo suprimindo o que faltou”, assim se pode aferir que a União tem a obrigação de agir de forma técnica ou financeira quando as escolas não têm igualdade de oportunidades e mesmo sem um padrão mínimo de qualidade. Já o termo redistribuir tem como significação o ato de distribuir novamente ou mesmo remanejar (dicionário Aurélio), implicando no campo educacional em uma nova

distribuição que, assim como no caso da função supletiva, deve ter como horizonte escolas mais equânimes e com condições mínimas. Segundo Cruz (2009)

A redistribuição está relacionada como a função supletiva que acompanha o termo redistributivo gravado na Constituição Federal. Esse papel supletivo está relacionado à necessidade de crescer, suprir ou compensar a deficiência de algo. Isso revela que a União, aqui, não estaria voltada a exercer esse papel supletivo e redistributivo aleatoriamente, mas direcionando suas ações para aqueles entes que necessitem dessa ação supletiva e redistributiva para exercer suas funções. (p. 147).

A importância do papel supletivo e redistributivo do governo central pode ser melhor compreendida ao analisar, por exemplo, a distribuição das arrecadações financeiras e dos gastos feitos pelos entes federados. Segundo dados de 2010, apresentados por Daniel Cara (2012), na divisão do bolo tributário a União tem 57% dos recursos disponíveis e arrecadados, contra 25% dos estados e Distrito Federal e 18% dos municípios. Tal percentual tem uma lógica inversa à participação no gasto público em educação que, segundo dados do INEP de 2009, corresponde a 20% para a União, 41% para estados e DF e 39% para os municípios.

Tais discrepâncias entre o quanto se arrecada e o gasto em educação revela um desequilíbrio na divisão de responsabilidades, como sinaliza Farenzena (2012b), que descreve a importância da atuação suplementar da União em vista de um maior equilíbrio nas condições de oferta e qualidade educacional. Para a autora

[...] os objetivos de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino referenciam a função suplementar, o que significa que a assistência não pode ser pensada como aporte de ações e recursos residuais, uma vez que os desafios de equidade e de qualidade são ingentes. A função redistributiva pode ser interpretada como o desenvolvimento de ações públicas esteadas no princípio da equidade, quer dizer, a priorização da assistência para escolas e redes em situação relativamente desfavorecida. Assim, exercer função supletiva e redistributiva na assistência aos governos subnacionais no setor da educação é dever da União, o que pressupõe uma ação regular e continuada. (FARENZENA, 2012b, p. 188-189).

Outrossim, aqui se encontra outra dificuldade, a falta de definição de padrões mínimos de qualidade e equalização das oportunidades, pois, como mostra Cruz (2009), não se verifica muita preocupação, por parte dos governos, com a explicação desses termos. Ao utilizar um termo sem defini-lo, a política se torna um instrumento em disputa. Dependendo da interpretação, a ação será diferente, e aí prevalece o

entendimento do grupo com mais força, mais articulado, o que nem sempre representa ou garante a melhoria da oferta educacional.

A sinalização da política de assistência da União do período mais recente é para políticas universalizantes, com focalizações. [...]. O problema é [...] a insuficiência de recursos para implementar políticas universalizantes que tenham resultados redistributivos e para que as focalizações surtam os efeitos compensatórios que deveriam surtir. Não são os valores de assistência da União à educação básica de redes estaduais e municipais atualmente praticados que garantirão maior justiça escolar, seja qual for a dimensão considerada: igualdade de acesso, de oportunidades ou de resultados na educação. (FARENZENA, 2012b, p.199).

Desde 1996 a União utiliza-se das políticas de fundo como modo de atuação supletiva e redistributiva, inicialmente por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEF) e, atualmente, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O FUNDEF teve duração de 10 anos quando foi substituído pelo FUNDEB. São fundos estaduais especiais com caráter contábil, formados por uma parcela dos 25% de impostos¹⁵ destinados à educação (incluindo também as transferências constitucionais).

Tal política funda-se na ideia de uma redistribuição de recursos, entre o estado e os municípios que o compõem, com base na matrícula do Ensino Fundamental, no caso do FUNDEF e em todas as matrículas da Educação Básica para o FUNDEB. Um valor aluno/ano é estabelecido, anualmente, como parâmetro mínimo a ser atingido, ao dividir os recursos do fundo pelo número de alunos. Nos estados em que esse valor não é alcançado, a União fará a complementação até atingi-lo. O valor aluno/ano é um dos objetos de crítica em relação a essa política, especialmente no que se refere ao FUNDEF, porque o valor determinado foi considerado muito aquém das necessidades.

Apesar de o FUNDEB ampliar os valores que compõem o fundo, ele também aumenta o número de matrículas e o limite de complementação ao fundo, por parte da União, a até 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país. “[...] não é suficiente para garantir a igualdade de acesso a todos os cidadãos a um mesmo padrão de provisão de serviços educacionais [...], e para promover a equidade inter-

¹⁵ Os recursos do FUNDEF representavam 15% do: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp e Desoneração de Exportações (LC 87/96). No FUNDEB, os montantes representam 20% do: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp; Desoneração de Exportações (LC 87/96); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis – ITCM, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Municípios; Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Estados; Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR

regional”. (REZENDE, 2010, p. 83). A análise feita em relação ao alcance dessa política de fundos aponta que

O advento do FUNDEF permitiu a quase universalização do ensino fundamental. Todavia, essa expansão, indiscutivelmente importante, não teve a mesma intensidade em relação aos fatores de infraestrutura pedagógica associados à melhoria da aprendizagem. A insuficiência de recursos ou a sua má aplicação, ao lado as síndrome da política de curto prazo na formulação e execução de planos, a descontinuidade de políticas e a desarticulação da gestão federativa estão entre os obstáculos que vêm impedindo a obtenção de resultados mais promissores. (VIEIRA, ALMEIDA, 2013, p. 46)

A complementação da União ao fundo faz parte do que se denomina de transferência constitucional legal ou compulsória¹⁶, que é definida e regulamentada por lei. Para além das políticas de fundo, compõem também esse tipo de transferência os seguintes programas: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNTE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Brasil Alfabetizado, Projovem, Educação de Jovens e Adultos, executados diretamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE) ligado ao Ministério da Educação.

Além desse tipo de transferência há aquelas que são denominadas de voluntárias, feitas através de convênio, acordos, ajustes, contratos de repasse de recursos ou outros mecanismos semelhantes, e têm como objetivo a execução de uma obra ou serviços de interesse das partes. Este mecanismo é utilizado pelo Plano de Ações Articuladas¹⁷.

A adesão ao Plano de Metas e a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) tornaram-se requisitos para que os governos acessem transferências voluntárias da União; quer dizer, a previsão é de que a assistência voluntária seja balizada pelas ações registradas no PAR, havendo modalidades de assistência que podem ser acessadas por todas as redes públicas estaduais e municipais e outras destinadas a redes com índices mais baixos de desenvolvimento da educação básica (IDEB) ou que apresentem certas características definidas em ações específicas como merecedoras de priorização. (FARENZENA, 2012b, p. 112-113).

Essa mesma autora esclarece que o FNDE é o principal responsável pelas transferências de recursos para estados/municípios, A quantia da assistência financeira é

¹⁶ As transferências automáticas consistem no repasse de recursos financeiros sem a utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante o depósito em conta corrente específica, aberta em nome do beneficiário. (CAPUTO, s/d).

¹⁷ O Plano de Ações Articuladas é um instrumento de planejamento da educação por um período de quatro anos. É um plano estratégico de caráter plurianual e multidimensional que possibilita a conversão dos esforços e das ações do Ministério da Educação, das Secretarias de Estado e Municípios, num SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. A elaboração do PAR é requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 14 de 08 de junho de 2012. (FNDE, 2013a).

crescente nos últimos anos, porém o valor repassado ainda é baixo, pois “[...] garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino referenciam a função supletiva, o que significa que a assistência não pode ser pensada como aporte de ações e recursos residuais.” (FAREZENSA, 2012b, p. 113).

Apesar de a lei exigir a ação supletiva e redistributiva da União, essa não é suficiente. A existência de mecanismos legais não garante a efetivação do direito à educação, mas é um importante instrumento de cobrança, por parte da sociedade civil, para alcançá-la. Cury (2007) mostra a importância das legislações para a garantia de oferta de educação, quando expõe que

Quanto à educação escolar, no âmbito da educação básica, o Brasil conta em suas políticas com duas significativas barreiras contrárias ao espírito e a prática da desregulação por parte do Estado ou formas de descentralização que, no limite, poderiam significar omissão do Estado em políticas sociais. Refiro-me à gratuidade do ensino público e à vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino. (p. 159).

Diante da importância dos marcos legais é que a próxima seção discorre sobre a existência de leis, decretos, orientações, no campo normativo, que atentem para a questão das condições materiais como mecanismos de proposição a serem utilizados na cobrança de políticas para a área. Concorde-se com o entendimento de que

Não se trata, no Brasil, de lutar pelo direito de poucos a uma escola de qualidade; mas, pelo direito de muitos milhões, situação que confere à política educacional elevado grau de complexidade, ainda mais num País onde o federalismo foi construído de baixo para cima, sem que se levasse em conta a precária condição da maioria dos municípios em garantir uma Educação com padrões mínimos de desempenho. (VIEIRA; ALMEIDA, 2013, p. 48).

2.1. AS CONDIÇÕES MATERIAIS E O ORDENAMENTO JURÍDICO

Não se pode negar a importância que assumiram tanto a Constituição Federal quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional na garantia do direito à educação, porém, eles são insuficientes para alcançar qualidade e acesso em todos os níveis e etapas.

[...] um dos problemas centrais do sistema educacional brasileiro parece ser a forma desigual com que os alunos são tratados, ou seja, os recursos humanos e materiais são distribuídos de maneira desigual na sociedade, aumentando as oportunidades para alguns grupos e reduzindo a oportunidade para os demais. (VIEIRA, ALMEIDA, 2013, p. 13).

Alternativas foram e são construídas a fim de resolver questões e direcionar ações no sentido de uma educação mais equânime, uma delas refere-se à constituição de um Plano Nacional de Educação. A LDB (BRASIL, 1996) exigia a elaboração de um plano em até um ano após a sua promulgação, porém, devido aos embates políticos esse só foi aprovado em 2001, vigorando até 2011, quando foi substituído por outro Plano, aprovado em maio de 2014.

O plano que vigorou de 2001 a 2011, doravante chamado de PNE1, (BRASIL, 2001) apresentava um diagnóstico da realidade e metas a serem atingidas visando amenizar os problemas encontrados. Foi organizado contemplando os níveis, etapas e modalidade da Educação Básica, traçando ações específicas para cada um. Um ponto que apareceu em praticamente todos os níveis, etapas e modalidades foram as condições materiais e estruturais da escola. Em relação ao Ensino Fundamental, as metas eram

4. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infraestrutura (sic) para o ensino fundamental, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, incluindo: a) espaço, iluminação, insolação, ventilação, água potável, rede elétrica, segurança e temperatura ambiente; b) instalações sanitárias e para higiene; 5. A partir do segundo ano da vigência deste plano, somente autorizar a construção e funcionamento de escolas que atendam aos requisitos de infraestrutura (sic) definidos. 6. Assegurar que, em cinco anos, todas as escolas atendam os itens (sic) de 'a' a 'd' e, em dez anos, a totalidade dos itens. 7. Estabelecer, em todos os sistemas de ensino e com o apoio da União e da comunidade escolar, programas para equipar todas as escolas, gradualmente, com os equipamentos discriminados nos itens de 'e' a 'h'. (BRASIL, 2011, p. 22-23).

De acordo com as diretrizes desse plano, até 2011 as escolas estariam dotadas de padrões mínimos de qualidade definidos, e que incluíam situações ligadas à estrutura física, material pedagógico e construção. Todavia, olhando a realidade, o plano se materializou apenas em parte, pois apesar de alguns avanços nessas condições, eles não foram suficientes para atingir as metas propostas.

Segundo Dourado (2010), um dos motivos para que o plano não fosse plenamente colocado em prática, é ele estabelecer ações para os três entes federados, seguindo a organização do regime de colaboração, que seria alvo de emenda constitucional explicitando seu funcionamento o que não ocorreu. Afirmar ele:

O PNE, apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, configurou-se como plano

formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento. (DOURADO, 2010, p.684-685).

O PNE2 aprovado, no corrente ano (BRASIL, 2014), inicialmente apresenta diretrizes gerais, seguidas por 20 metas que apresentam desdobramentos, por meio de estratégias. Um progresso, em relação ao plano de 2001, é o aumento do investimento em educação, como já explicitado anteriormente. Houve o estabelecimento do Custo aluno qualidade (CAQ) como parâmetro na definição de padrões mínimos de qualidade inclusive no que se refere à “[...] 20.7 aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;” (BRASIL, 2014).

O governo federal tem o prazo de 3 anos para definir o que é o custo aluno qualidade, que será formulado pelo MEC e será alvo de constante ajuste. Apesar dos avanços do Plano, esse não faz nenhuma referência direta ao Parecer 08/2010, do Conselho Nacional de Educação (CNE) que trabalha com a ideia de um custo mínimo inicial, em discussão há algum tempo, mas ainda não homologado.

A não aprovação desse Parecer se assenta no fato da discordância, por parte do Ministério da Educação, em relação aos valores apresentados pelo Custo aluno qualidade inicial (CAQi). Segundo o Secretário Executivo do MEC, Luiz Cláudio Costa (2014), em pronunciamento durante audiência pública sobre o PNE2, na Câmara dos Deputados, o Ministério entende a importância e concorda conceitualmente com a ideia do Custo Aluno Qualidade Inicial, contudo, para ele, há problemas na distribuição dos recursos, dos valores e de outras questões técnicas. Tal plano pode ser uma alternativa para a aprovação de um Custo Aluno Qualidade.

Além de tratar sobre o custo aluno e o aumento dos recursos, a meta sete foca mais diretamente a melhoria da qualidade da educação e coloca, como estratégias para o alcance dessa a garantia, vários elementos ligados às condições materiais da escola, tais como rezam as metas 7.5; 7.19;7.20:

Formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltados [...] à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar; [...] Institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais; Prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para

implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso à redes digitais de computadores, inclusive a internet; (BRASIL, 2014).

O plano estabelece que a União, em regime de colaboração com outros entes federados, deve, em até 2 anos, definir, como consta em 7.21 “[..] parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes [...]”. (BRASIL, 2014). Gouveia e Souza alertam que “As condições materiais e estruturais das escolas são tratadas transversalmente no novo PNE, portanto, sem uma meta específica, o que pode lançá-las em uma condição secundária para a qualidade educacional.” (2014, p. 37).

A importância do estabelecimento dos planos e mesmo da homologação do Parecer referente ao CAQi se assenta na falta de condições mínimas, em várias escolas brasileiras. Os planos suprem a falta de um mecanismo legal para cobrar melhores CME nas escolas pois, para além desses dois documentos (PNE e o Parecer), não há uma regulamentação que trate mais especificamente do tema. Essa ausência não quer dizer que não haja indução do que são consideradas condições mínimas referentes à infraestrutura da escola.

Uma hipótese, por exemplo, é que por meio dos questionários do Censo/Prova Brasil/SAEB há uma indicação do que são consideradas estruturas mínimas existentes nas escolas. Anualmente, no questionário do Censo, e a cada dois anos da Prova Brasil/SAEB, constam perguntas que se referem à estrutura física, aos equipamentos e materiais que existem na escola, o que acaba, direta ou indiretamente, conduzindo ao que se considera necessário.

Com o objetivo de melhor compreender a forma como se pensa sobre as condições materiais da escola, coteja-se elementos tomados como padrões mínimos no PNE1 (BRASIL, 2001), com as estratégias PNE2 (BRASIL, 2014), com os questionários da Prova Brasil (2011) e Censo (2011). Nesta mesma perspectiva cabe incluir na análise também o que há no documento denominado Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola – Ensino Fundamental (MORAES, 2006) apresentado pelo FNDE como um parâmetro para as escolas e no Parecer do Conselho Nacional de Educação que versa sobre padrões mínimos de qualidade nas escolas (BRASIL, 2014).

O Plano Nacional de Educação de 2001 é tomado como eixo por seu caráter mais geral, definindo tópicos e ou eixos mais amplos, diferente do que ocorre com os

outros documentos e questionários analisados. O QUADRO 1 elenca o que os Planos Nacionais, os questionários de contexto e os padrões mínimos de funcionamento trazem referente à estrutura predial, os elementos mais gerais com respeito aos espaços que existem, ou deveriam existir, nas escolas.

METAS PNE 2001**	ESTRATÉGIA PNE 2014	Padrões mínimos de funcionamento	SAEB/ PROVA BRASIL 2011	CENSO 2011	PARECER CNE 8/2010
Espaço	- Construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral (EI); - Instalação de laboratórios, inclusive de informática, auditórios para EI; - Melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar	Salas de aula Salas ambientes Ambientes básicos para os serviços escolares essenciais: - Coletivo para uma turma de alunos, pais, professores; - Coletivo para várias turmas com ou sem comunidade; - Acesso à informação - Atividades administrativas	- EC Entrada do Prédio - EC corredores - EC Salas de aula - Existência de laboratório - Existência de sala para atividade de música e artes plásticas - EC corredores - Auditório	- Sala da diretoria - Sala dos prof.º - Salas de aula - Laboratório de ciências	- Salas de aula - Sala de direção/equipe - Sala dos profº - Laboratório de ciências - Laboratório de informática - Sala de leitura/biblioteca/computação - Sala de TV/DVD - Sala de Reprografia
Instalações sanitárias/Higiênica	- Instalação de banheiros	- Banheiros - Chuveiro - Instalações hidráulicas	- EC Banheiros - EC Instalações Hidráulicas	- Sanitário dentro e fora da escola	- Banheiros
Espaços para esporte	- Instalação de quadras poliesportivas em EI,	- Ginásio de esportes.	- Existência de Quadra de esportes	- Quadra de esportes	- Quadra de esportes
Espaço para recreação	- Instalação de espaços para atividades culturais (EI)	- Pátio coberto	- EC Pátio	- Parque infantil	- Parque infantil
Espaço para merenda escola	- Instalação de cozinhas, refeitórios nas EI;	- Cozinha - Área de serviço	- EC Cozinha	-Refeitório -Depósito de alimentos - Cantina - Cozinha	-Refeitório - Cozinha

QUADRO 1 - COMPARATIVO DAS CME¹⁸ NO QUE SE REFERE A ESPAÇO FÍSICO

Fonte: PNE (BRASIL, 2001; 2014); SAEB/Prova Brasil (2001/2011); Censo (2001/2011); MEC/CNE (2010); Moraes (2006)

*EC = Estado de conservação

** As metas do PNE, são todas precedidas pelo seguinte texto: Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura (sic) para o ensino fundamental, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, incluindo[...]:

¹⁸ Em todas as comparações realizadas nesse capítulo foi dada prioridade as CME que se referiam ao EF, foco central desse trabalho.

Ao observar o quadro percebe-se que esses documentos apresentam confluências, no sentido de que todos versam sobre o que se considerou no PNE1 como padrão mínimo necessário para haver em todas as escolas, delineando, mesmo que indiretamente, o que é o necessário em termos de infraestrutura das instituições escolares. É notável, no documento e no Parecer do CNE, o maior detalhamento de padrões mínimos. PNE2 já indica a preocupação com uma estrutura compatível com a educação integral¹⁹.

A Prova Brasil²⁰ faz referência ao estado de conservação dos espaços, o que também aparece no Parecer do CAQi, que afirma como imprescindível a manutenção predial anual. A necessidade de manutenção também é apresentada como preocupação do PNE afirmando que, quando da elaboração do custo aluno, esse quesito seja contabilizado, fato de extrema importância, porque a escola é um espaço pelo qual transitam, diariamente, muitas pessoas e a alta utilização dos espaços demanda constante manutenção. Gouveia e Souza (2014) ao analisarem indicadores referentes às condições de qualidade na escola dizem que é possível perceber “[...] insuficiências no ritmo de manutenção dos prédios e equipamento.”

O censo escolar enfoca a questão referente ao local de funcionamento da escola (prédio escolar, templo/igreja, salas de empresa, casa do professor, salas em outra escola, galpão/rancho/paiol/barracão, unidades de internação), que se entende ser uma categoria importante para pensar escolas mais equânimes.

Há bastante confluência entre os elementos apresentados pelo Censo Escolar e o Parecer 8/2010, o que o indica como um instrumento mais completo para análise das escolas ao pensá-las a partir de padrões mínimos. No Censo Escolar há referência à existência de piscina na escola, elemento ausente no Parecer.

O fato do elemento piscina não constar no parecer denota bem a ideia de padrões mínimos de qualidade, ou seja, o inicial (CARREIRA, PINTO, 2007). A grande questão é que essas diferenças favorecem aquelas crianças que já são mais beneficiadas econômica e socialmente. Como constata Ussan, “[...] escolas com acesso a recursos, tanto de origem privada quanto pública, capazes de proporcionar melhores condições de

¹⁹ A meta 6, do PNE, tem como objetivo expandir a educação em tempo integral para contemplar “no mínimo 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica”. (BRASIL, 2014)

²⁰ O questionamento referente à conservação é importante, pois avança em uma análise mais qualitativa. É, portanto, um pouco mais refinada que a avaliação permitida pelo Censo, ainda que nesse constem mais questões.

infraestrutura , tenderiam a estar localizadas em regiões mais desenvolvidas do ponto de vista sócio-econômico (sic).” (2000, p. 62).

Relativamente às condições das instalações, energia e distribuição, a Prova Brasil e o Censo complementam-se. Em alguns casos um ou outro instrumento traz mais detalhes sobre o quesito. Salienta-se o fato de o SAEB/PROVA Brasil trazerem informações sobre o estado de conservação e não apenas sobre a existência ou não do que é exigido. Quanto aos elementos iluminação e conforto acústico o documento dos Padrões Mínimos os detalha mais, porém não traz informações sobre destinação de lixo, água potável, como ocorre no Censo (QUADRO 2).

METAS PNE 2001**	ESTRATÉ- GIA PNE 2014	Padrões mínimos de funcionamento	SAEB PROVA BRASIL 2011	CENSO 2011	PARECER CNE 8/2010
Iluminação/Instalações - Rede Elétrica	- Acesso à energia elétrica,	- Conforto luminotécnico - Utilização de cores claras nas salas - Proteção e altura de tomadas - Luminárias com 2 lâmpadas fluorescentes - Instalações elétricas	- EC Instalações elétricas - Iluminação das salas de aula	- Abastecimento de energia elétrica	- Luz
Ventilação /temperatura Ambiente		- Conforto térmico - Ventiladores e condicionadores de ar	- Salas arejadas - EC Janelas		- Circulador de ar de parede
Água Potável	- Abastecimento de água tratada,			- Água consumida pelos alunos - Abastecimento de água	- Água - Bebedouro elétrico
	- Esgotamento sanitário e manejo dos resíduos	- Conforto acústico - Esquadrias (componentes que controlam a passagem) - Louças - Metais - Ferragens - Paredes	- EC Telhado - EC Paredes - EC Portas - EC Pisos	- Esgoto sanitário - Destinação de lixo	

QUADRO 2 - COMPARATIVO DAS CME NO QUE SE REFERE A SANEAMENTO BÁSICO, ENERGIA, INSTALAÇÕES, ETC.

Fonte: PNE (BRASIL, 2001; 2014); SAEB/Prova Brasil (2001/2011); Censo (2001/2011); MEC/CNE (2010); Moraes (2006)

*EC = Estado de conservação

** As metas do PNE, são todas precedidas pelo seguinte texto: Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infraestrutura (sic) para o ensino fundamental, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, incluindo

Nos itens analisados acima, verifica-se que apontam quesitos básicos para uma escola, como por exemplo, a existência de banheiro, a iluminação e conforto acústico na

sala, água potável, o que ainda não há, na realidade de todas as escolas. Afinal, se um instrumento de levantamento de dados, que ocorre anualmente, como é o Censo, ainda questiona sobre a existência ou não desses elementos, fica demonstrado que existem lugares que não têm alguns deles²¹. Ainda que tal realidade possa ser bastante rara, fere o direito à educação quando entendida para além do âmbito do acesso. As metas estabelecidas pelo PNE (2001) são bem gerais, não discriminando o que engloba cada meta visando seu cumprimento. Já o PNE (2014) trata de acesso a luz elétrica, água potável, esgoto sanitário e manejo de resíduos.

Quanto aos materiais e equipamentos pedagógicos o documento sobre os Padrões Mínimos e o Parecer são os que trazem mais discriminados os objetos considerados como essenciais para as escolas, especialmente no que se refere ao mobiliário escolar, como se pode perceber no quadro abaixo.

²¹ O Parecer 8/2010 não trata das questões apresentadas no quadro 7.

METAS PNE 2001**	ESTRATÉGIA PNE 2014	PADRÕES MÍNIMOS DE FUNCIONAMENTO	SAEB/PROVA BRASIL 2011	CENSO 2011	PARECER CNE 8/2010
Mobiliário pedagógico		- Mesa e cadeira adequada a idade e tamanho dos alunos; - Mesas e cadeiras devem permitir agrupamento - Quadro de giz/branco e mural; - Armários, estantes			- Carteiras - Cadeiras - Arquivo Pedagógico - Mesa para computador - Mesa de leitura - Mesa sala professores - Armários; - Estantes - Quadro para sala de aula
Materiais pedagógicos	- Reestruturação e aquisição de equipamentos	Materiais didáticos aulas das diversas matérias, ex: Fantoches, jogos, livros, material dourado, blocos lógicos, fitas de vídeo, conjunto de termômetros, aquário e terrários, mapas, globo terrestre, instrumentos musicais, cordão, colchão para ginástica; - Tv - Videocassete - Antenas - Aparelho de som - Máquina de escrever	- Televisão - Antena parabólica - Videocassete - Máquina de datilografia - Aparelho de som - Jornais - Revistas - Histórias em quadrinhos - Livros de estudo/literatura	- Televisão - DVD - Videocassete - Antena Parabólica	- Aquisição de equipamentos - Colchonetes - Brinquedos - Enciclopédias, dicionários, livros, material complementar de apoio pedagógico; - Televisor 20 polegadas - Suporte TV e DVD; - DVD; - Máquina fotográfica - Aparelho de CD e rádio - Kit de ciências
Telefone e serviço		- Telefone	- Telefone - Fax		- Telefone
Máquina de reprodução de textos		- Duplicador	- Máquina fotocopadora - Mimeógrafo	- Copiadora	- Fotocopiadora - Guilhotina de papel
Informática	- Garantir acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, a relação computador/ aluno (a)	- Computador - Internet - CD - Disquete; Armários; - Impressora; - Mesas e cadeiras;	- Computador - Internet	- Laboratório de informática - Internet - Impressora - Computador	- Computadores - Impressora a laser - Mesas e cadeiras para computadores
Equipamento multimídia para o ensino	-Prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais	- Projetor de slides - Retroprojetor	- Projetor de slides - Retroprojetor		-Tela para projeção - Retroprojetor
Atualização e ampliação do acervo das bibliotecas;	- Universalização das bibliotecas com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet	- Biblioteca/Sala de leitura - Livros - Mesas e cadeiras - Móveis para guardar	-Sala de leitura	- Sala de leitura - Biblioteca	- Sala de leitura/biblioteca/ - Estantes para biblioteca - Mesa de leitura

QUADRO 3 - COMPARATIVO DAS CME NO QUE SE REFERE AOS MATERIAIS E EQUIPAMENTOS PEDAGÓGICOS.

Fonte: PNE (BRASIL, 2001; 2014); SAEB/Prova Brasil (2001/2011); Censo (2001/2011); MEC/CNE (2010); Moraes (2006)

*EC = Estado de conservação

** As metas do PNE, são todas precedidas pelo seguinte texto: Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura (sic) para o ensino fundamental, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, incluindo

Novamente encontram-se similitudes, nos diversos documentos, em relação à preocupação com os mesmos insumos, ainda que apresentem composições diferentes em cada quesito analisado. Alguns são mais detalhados e completos, como é o caso do Parecer e do documento de Moraes (2006).

Tanto no censo escolar, como SAEB/Prova Brasil questionam a existência, na escola, de equipamentos um pouco ultrapassados, tais como o videocassete, a máquina de datilografia, o mimeógrafo, o que não se encontra no documento de padrões mínimos, nos planos nacionais e nem mesmo no Parecer 08/2010 do CNE. Em geral, os elementos que aparecem nesse Parecer são contemplados no Censo e no documento elaborado por Moraes (2006), em especial nesse último, o que não ocorre com o SAEB/Prova Brasil. No quesito livros, por exemplo, o parecer elenca os diversos tipos de livros que a escola deve ter como dicionário, livros de literatura, paradidático, etc.

É preciso que a instituição de ensino disponha de uma biblioteca ou de um acervo de livros para que os professores possam levar as crianças para conhecer o local ressaltando sobre a importância da prática de leitura, fazendo deste momento um bom tipo de atividade fora de sala de aula, para que as crianças queiram de novo voltar a visitar a biblioteca. Quando a criança tem acesso à biblioteca ela desperta um desejo de buscar novas histórias, novos conhecimentos, novas ideias e fantasias. (SILVA, 2012).

Ao pensar esses materiais e equipamentos pedagógicos, ou mesmo a construção estrutural, é preciso sinalizar a inclusão de pessoas com necessidades especiais. Afinal, desde a promulgação da LDB (BRASIL, 1996) aumenta o número desses alunos nas escolas e classes regulares. Para que esse aluno aprenda e para que, realmente, haja inclusão condições básicas são essenciais.

Tomando a justiça social como parâmetro de análise é imperioso criar condições de locomoção e permitir aos alunos com necessidades o acesso a materiais que facilitem o processo de ensino/aprendizagem, que vão desde demandas de aparelhos, equipamentos, livros diferenciados, até a (re) organização do próprio ambiente escolar, visando a diminuição das desigualdades e propiciando condições mais equânimes para todos os estudantes.

O quadro de comparação entre os dados do SAEB/Prova Brasil e dos Padrões Mínimos de Funcionamento, mostra pouca atenção dada a essa discussão. No questionário de contexto da escola, aplicado pela PB/SAEB o item é ausente. O Censo, apesar de tratar o assunto, diminuiu o número de questões sobre isso, no período de

2001 a 2009, o que caminha em direção contrária à inserção desses alunos, nas escolas regulares.

Os dados também reafirmam a tendência de crescimento do número de alunos com deficiência em salas regulares. Contabilizando todos os incluídos – na Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio, Educação Profissional e de Jovens e Adultos (EJA) –, o aumento entre 2010 e 2011 foi de 15,3%. Em contrapartida, as escolas especiais enfrentaram uma queda de 11,2% no número de alunos. (MANDELLI, 2012).

O quesito, que deveria estar cada vez mais em debate, é menos investigado pelos instrumentos oficiais. No Censo, por exemplo, em 2001, havia questões sobre a existência de equipamentos para atender às pessoas com necessidades educacionais especiais, porém, em 2009, restringiram-se mais ao tema da locomoção, o que também acontece no texto sobre padrões mínimos, tal como está exposto no quadro 4.

METAS PNE 2001**	ESTRATÉGIA PNE 2014	Padrões mínimos de funcionamento	SAEB/PB 2011	CENSO 2011	PARECER CNE 8/2010
Adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais;	- Implantar salas de recursos multifuncionais; - Ampliar a produção de material didático acessível, assim como os serviços de acessibilidade; - Garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência	- Perfil (entrada) - Travessias - Estacionamento - Entradas - Rampas - Corrimão - Portas - Circulação interna - Sanitários - Salas		- Sala de recursos - Sanitário adaptado - Dependências e vias adequadas	

QUADRO 4 - COMPARATIVO DAS CME NO QUE SE REFERE AOS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA PESSOAS COM NECESSIDADES EDUCACIONAIS ESPECIAIS

Fonte: PNE (BRASIL, 2001; 2014); SAEB/Prova Brasil (2001/2011); Censo (2001/2011); MEC/CNE (2010); Moraes (2006)

*EC = Estado de conservação

** As metas do PNE, são todas precedidas pelo seguinte texto: Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para o ensino fundamental, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, incluindo

Necessário considerar que, o Parecer 8/2010 não se refere às condições mínimas para atendimento desses estudantes que requerem espaços e recursos adaptados às suas necessidades, ainda que, no entendimento do documento, essa questão esteja permeada e contemplada. O parecer não trata diretamente da educação especial, visto os custos diferenciados dessa modalidade de ensino.

Analisando como as Condições Materiais e Estruturais, atualmente, são tratadas nos principais mecanismos de avaliação e de parâmetro do governo federal, constata-se que as metas dos PNE são bastante amplas e vão exigir um investimento maior em educação para serem alcançadas plenamente. Além disso, verifica-se que tanto o Censo como o SAEB/PB separadamente não englobam tantas questões como as referidas no plano, o que tem relação com a função desses, que têm objetivos próprios e, nas condições materiais, elementos de análise.

Já o guia de consulta dos padrões mínimos engloba vários elementos, indicando inclusive regras para construção, conservação, manutenção e compra dos materiais e equipamentos. O PNE apesar de abranger diversos fatores ligados às CME, não especifica o que cada um deve conter. Trata de material pedagógico, mas não diz quais são esses e, nesse sentido, o documento é vago sobre o que fazer para garantir um padrão mínimo de qualidade.

Ao conceituar padrões mínimos de qualidade (MORAES, 2006) o documento define-os como:

[...] presença de um conjunto de insumos e condições necessários para a realização das atividades escolares – instalações físicas, equipamentos, recursos pedagógicos, recursos humanos, currículo, gerenciamento. Aparentemente simples, o conceito envolve, na verdade, um amplo conjunto de *condições humanas, materiais, organizacionais* ou de *insumos e processos*. (MORAES, 2006, p. 7, grifos no original).

Esses insumos são descritos no documento, apresentando inclusive tamanho, cores dos objetos/lugares. Atualmente, o MEC utiliza o documento de padrões mínimos de qualidade (MORAES, 2006) como um guia de consulta e também como parâmetro para analisar as CME das escolas. É importante que ao determinar padrões mínimos, o MEC analise todos esses documentos, com vistas constituir uma estrutura escolar que pense e se preocupe com a vivência, a aprendizagem dos educandos e que torne a escola um ambiente agradável de viver e conviver.

É necessário usar com cautela o documento de Moraes, pois, segundo o texto, tal proposta está baseada na ideia de que

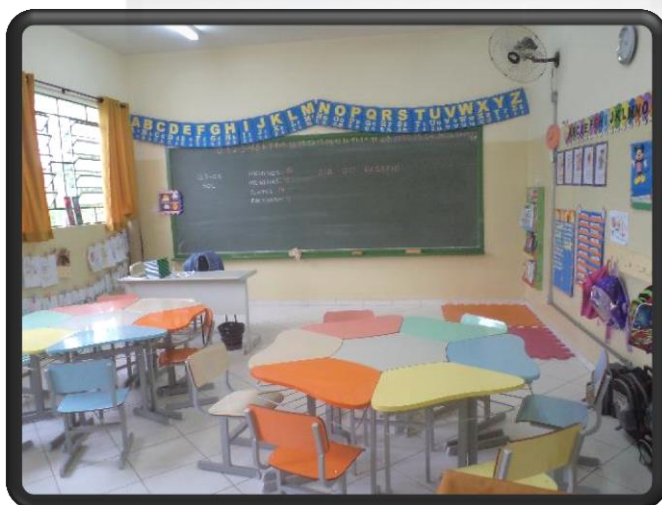
[...] a *flexibilização do uso* dos espaços, mobiliário e equipamentos é condição para alcançar a universalização da oferta dos serviços. - *o uso de recursos da comunidade*, mediante soluções institucionais que respeitem as exigências dos processos de ensino e de aprendizagem é, também, alternativa a ser considerada. (MORAES, 2006, p. 28, grifos no original).

Uma solução para a questão é cotejar esse documento com o Parecer 8/2010, do Conselho Nacional de Educação (que ainda aguarda homologação), CNE/MEC (2010) que versa sobre o custo aluno qualidade inicial²², no qual são detalhados os elementos considerados necessários (e por isso mínimos) para uma escola.

A análise de documentos publicados no âmbito federal se ancora no entendimento de que a existência de um parâmetro legal publicado, é um dos primeiros passos para garantir alguma mudança, ainda que ele não seja usado, necessariamente como indutor de políticas. A materialização deste, quando impresso e divulgado pode assumir contornos diferenciados e explicita um pouco das disputas presentes, mostrando que nem sempre os ideais consolidados, são aqueles que serão postos em prática, afinal o Estado, enquanto espaço de definições de políticas é contraditório e permeado por vontades e interesses diversos. (DOURADO, 2010, p. 684-685, grifos no original).

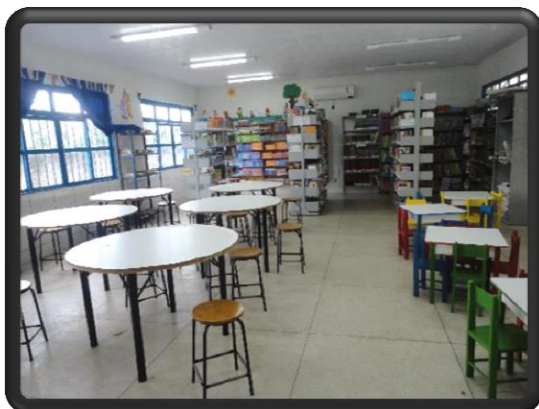
Frente a esse cenário, reforça-se a meta de analisar as políticas vigentes de CME da escola. O procedimento dar-se-á no próximo capítulo. Mesmo havendo nova política para as construções de escolas, os prédios das existentes ainda são muito desiguais e para os que serão construídos é necessário prever os custos de manutenção.

²² Para conhecer melhor de onde surgiu essa proposta, recomenda-se o livro de Denise Carreira e José Marcelino de Rezende Pinto (2007).



Na escola que queremos
biblioteca é opção,
alunos aprendendo com determinação.

Na escola que queremos
funciona a união,
o corpo docente trabalha
como orquestra em execução.



3 CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS DA ESCOLA: QUAL SITUAÇÃO?

Seria eu um intelectual.
Mas como não tive chance de ter estudado num colégio legal
Muitos me chamam de pivete
Mais poucos me deram um apoio moral
Se eu pudesse eu não seria um problema social.
Guará/Fernandinho (2005)

No capítulo anterior fez-se a apresentação de diversos programas que o Ministério da Educação, seja por ações diretas ou mesmo por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), desenvolve no campo da educação. Tais ações são tomadas como o meio pelo qual a União exerce seu papel supletivo e redistributivo, mas a simples existência delas não garante mais equidade, mais igualdade, mais justiça social na educação.

Objetivando determinar o alcance dessas políticas do governo federal toma-se como parâmetro de análise a própria realidade educacional em termos de CME das escolas, que será descrita utilizando dados quantitativos, organizados em indicadores e em um índice. A utilização dessas medidas é feita a fim de possibilitar um diagnóstico da realidade nacional, a partir de informações já disponíveis, que seja capaz de mapear tendências e indícios que depois serão cotejados com os dados referentes aos investimentos dos programas. Afinal,

[...] a construção de indicadores, desde que atenda os princípios de objetividade, mensurabilidade, compreensibilidade, comparabilidade e custo, constitui um vasto campo de possibilidades a ser explorado pela criatividade dos avaliadores de políticas. (ALVES, PASSADOR, 2011, p. 47).

Com o intuito de alcançar esses princípios e ter um instrumento para análise das CME das escolas utiliza-se a mesma metodologia elaborada recentemente, fundamentada na criação de um conjunto de indicadores e de um índice denominado de Índice de Condições Materiais e Estruturais da Escola (ICME) (SCHNEIDER, 2010). Entende-se que esse índice ajuda na compreensão das políticas relacionadas à realidade educacional.

Os indicadores e o índice foram construídos com base em dados disponíveis no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, posteriormente, na Prova Brasil. Mais especificamente, foram utilizadas as informações existentes nos

questionários de contexto da escola, partes desses sistemas de avaliação. As análises da pesquisa dizem respeito aos anos de 2003 e 2005, no caso do SAEB, e de 2005 e 2007 nos dados da Prova Brasil.

Além do questionário de contexto referente à escola, utiliza-se a média da proficiência dos alunos nos testes. Com fundamento no questionário da escola agregam-se variáveis (questões) semelhantes para formar indicadores, analisados descritivamente e, que, posteriormente compuseram o que se denomina de Índice de Condições Materiais da Escola. Esse índice é ponderado por meio de medidas de correlação estatística e com base na literatura educacional.

Considerando-se as questões sobre a escola eram insuficientes para traçar um panorama mais amplo da infraestrutura (material, estrutural e pedagógica) foram necessários mais dados, como se pode observar na discussão do capítulo 2. Passa-se, então, à utilização do Censo Escola, seguindo-se os mesmos passos utilizados no SAEB e na Prova Brasil.

Após análise, ajustes, modificações e testes foi possível concluir que os dados do Censo e da Prova Brasil juntos abarcavam uma gama mais ampla de informações sobre as CME do que quando analisados separadamente. Sendo assim, optou-se por cotejar os dados existentes na Prova Brasil com os dados do Censo. Após esse cotejamento, elaboraram-se os conjuntos correlacionados de questões, que englobam diversas perguntas existentes nos questionários. Esses indicadores foram agrupados e deram origem ao Índice de Condições Materiais e Estruturais da Escola (ICME), o qual, assim como os indicadores, varia em uma escala de 0 a 1, sendo zero (0) a pior condição e um (1) a melhor.

Nessa pesquisa, opta-se por trabalhar com os dados de 2007, 2009 e 2011 do Censo e da Prova Brasil, tendo em vista que são os últimos disponíveis para esses dois instrumentos. Com o intuito de padronizar a análise, são mantidas apenas questões repetidas nos três anos a fim de comparar a evolução desses indicadores durante o período analisado. Os indicadores elaborados são os seguintes:

- 1- indicador para estado de conservação da infraestrutura (estado de conservação do telhado, paredes, pisos, entrada do prédio, portas, janelas, pátio, corredores, salas de aula, cozinha, instalações hidráulicas, instalações elétricas, existência de banheiro);

- 2- indicador para computador e *internet* (existência de computador e *internet* exclusiva para os alunos, professores e computadores para a administração);
- 3- indicador para iluminação e ventilação (iluminação, ventilação das salas de aula);
- 4- indicador para equipamentos eletrônicos (DVD/vídeo cassete, televisão, antena parabólica, fotocopadora, projetor de *slides*, retroprojetor, impressora, aparelho de som);
- 5- indicador para espaços pedagógicos (laboratório de informática, laboratório de ciências, quadra esportiva, biblioteca, local de funcionamento, sala da diretoria, sala de professores);
- 6- indicador para dependência de pessoas com necessidades educacionais especiais (PNEE) (existência de salas de atendimento especializado, outras dependências, banheiro adaptado);
- 7- indicador para saneamento e energia (rede de esgoto, fornecimento de energia, abastecimento de água, água filtrada).

Com o cotejamento desses indicadores, criou-se o Índice de Condições Materiais da Escola, sendo que o mesmo recebeu peso com base na literatura e no método estatístico correlação de Pearson²³. A fórmula de cálculo do índice é a seguinte:

$$\text{ICME} = (\text{indicador saneamento e energia} + \text{Indicador dependências PNEE} + \text{indicador para estado conservação da infraestrutura} + \text{indicador para iluminação e ventilação} + \text{indicador espaços pedagógicos} \times 3 + \text{indicador equipamentos eletrônicos} \times 3 + \text{indicador para computador e internet} \times 2) / 12$$

O índice e os indicadores permitem construir um diagnóstico da realidade educacional brasileira no que se refere às condições materiais, colaborando na análise da ação do governo federal frente a essas condições. Nesse sentido, a seguir, apresentam-se os dados analisados que se referem aos anos de 2007, 2009 e 2011, sendo uma atualização dos estudos desenvolvidos em um trabalho anterior (SCHNEIDER, 2010).

As informações são computadas a partir do âmbito estadual e municipal, ou seja, escolas de ensino fundamental, séries iniciais e finais da rede estadual agregadas nesse nível e escolas municipais englobadas em nível municipal, uma vez que o objetivo do trabalho é analisar as políticas da União para os entes federados e não de cada escola em

²³O coeficiente de correlação de Pearson é uma medida do grau de relação linear entre duas variáveis quantitativas.

particular. Estes são analisados por meio de variáveis denominadas independentes, tais como Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, renda *per capita*, índice de nível socioeconômico dos alunos, Estado e regiões.

O índice de nível socioeconômico é uma medida criada com base nas respostas do questionário de contexto dos alunos da Prova Brasil que evidencia as condições socioeconômicas e familiares dos alunos (SCHNEIDER, MOREIRA, SILVA, 2014). Ele é composto pelas seguintes variáveis: escolaridade da mãe e do pai, relação de número de quartos e carro por pessoas da família do estudante, trabalho ou não do aluno fora de casa, existência de computador e acesso à *internet*.

Além disso, coteja os indicadores/índice com a média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB²⁴). No apêndice 1, visualiza-se o número de escolas que dá origem aos indicadores e ao índice no âmbito estadual e municipal, de acordo com a Unidade Federativa.

Como o objetivo é ter um panorama da realidade, que posteriormente será utilizado como elemento comparativo com os programas e os gastos realizados, faz-se uma descrição mais geral, mostrando as principais tendências identificadas nos diversos indicadores e no índice de condições materiais e estruturais.

3.1. O QUE TEMOS E O QUE NÃO TEMOS NAS ESCOLAS BRASILEIRAS? ANÁLISE DOS INDICADORES E DO ÍNDICE DE CONDIÇÕES MATERIAIS DA ESCOLA

Escola, minha escola,
com prazer e sedução,
de ti o sonho decola:
a vida é a grande lição.
(Alves, 2002)

Os sete indicadores criados para análise das condições materiais das escolas e depois seu cotejamento por meio de um índice que favorece um diagnóstico amplo da realidade escolar brasileira, pois possibilita analisar desde questões referentes ao saneamento básico e energia até a existência de equipamentos eletrônicos e materiais pedagógicos, abarcando ainda as novas tecnologias, a inclusão educacional e até

²⁴ O IDEB é um índice que congrega além de informações sobre a proficiência média dos alunos em determinada escola, dados sobre a aprovação. Foi criado em 2007 com a finalidade de melhor perceber a qualidade de cada escola individualmente e dos sistemas de ensino.

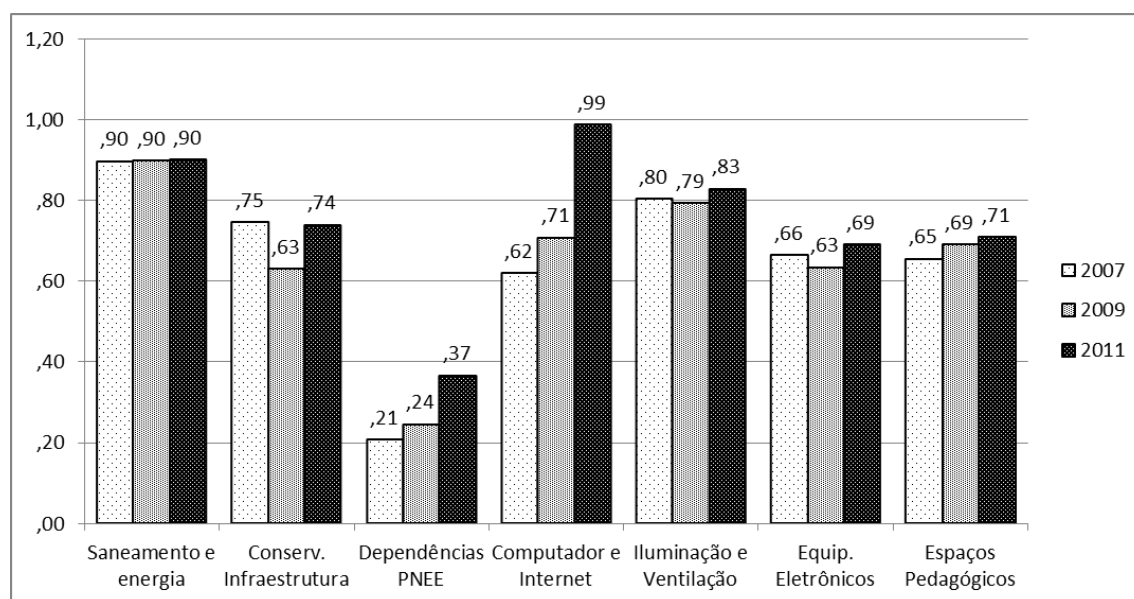
iluminação e ventilação. Todos esses elementos impactam direta e indiretamente no processo de ensino/aprendizagem.

Uma das primeiras observações a ser feita com a análise de tais indicadores refere-se justamente à diferença nas médias que esses assumem, sendo a mais baixa do indicador “Dependências para PNEE” em 2007 e a mais alta para a existência de computadores e *internet* em 2011. Além disso, é possível notar que há indicadores que apresentam melhora entre os anos de 2007 e 2011, tanto na rede municipal como na estadual.

Outra tendência presente é que as escolas estaduais apresentam médias superiores à das escolas municipais e o mesmo se percebe em relação às séries finais e iniciais. Em geral, a primeira sempre apresenta resultados um pouco superiores. Ainda que essas diferenças não sejam muito grandes, elas chamam a atenção porque essas escolas são de responsabilidade de uma mesma rede de ensino e, portanto, deveriam apresentar condições mais parecidas.

No GRÁFICO 1 visualizam-se as médias dos sete indicadores nas escolas estaduais que atendem ao ensino fundamental, séries iniciais. Nele é perceptível que o indicador de existência de computador e *internet* foi o que mais aumentou, seguido pelo indicador de dependências para as pessoas com necessidades educacionais especiais.

GRÁFICO 1 - INDICADORES DE CONDIÇÕES DE QUALIDADE DAS ESCOLAS ESTADUAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL SÉRIES INICIAIS- BRASIL, 2007; 2009; 2011.



FONTE: CENSO; PROVA BRASIL (2007; 2009; 2011) – Dados trabalhados pela autora.

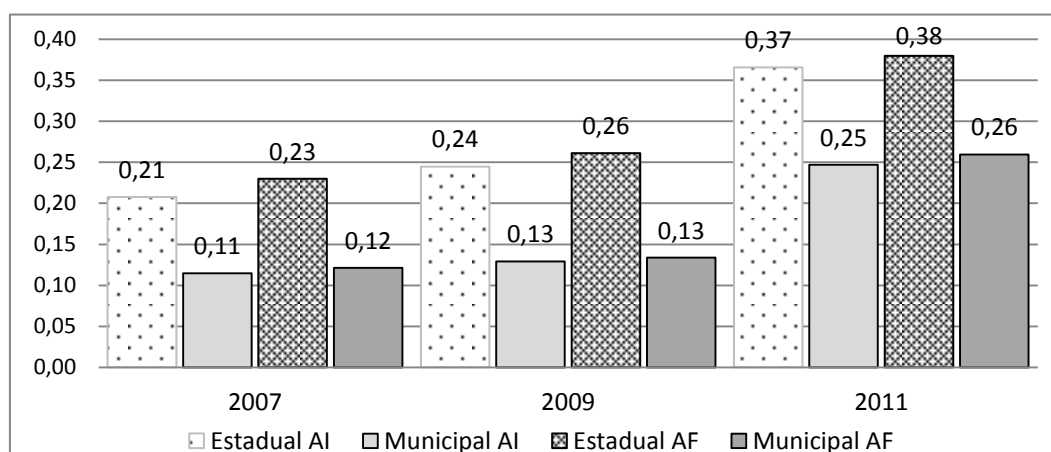
Apesar da melhoria do indicador das dependências para PNEE, que ocorre também nas séries finais e nas escolas municipais, como se observará doravante, tal elemento ainda apresenta uma média muito baixa, mesmo sendo composto por apenas três variáveis: sanitário adequado a portadores de necessidades; dependências e vias adequadas a portadores de necessidades especiais; sala de recursos para atendimento de pessoas com necessidades especiais. Não se encontra qualquer referência à condição desses ambientes e não há uma definição do que compreenderiam esses espaços.

Tal realidade contraria o propósito de uma educação com parâmetros de justiça social e opõe-se à própria legislação brasileira que, no Decreto nº 5.296/2004, garante prioridade no atendimento a essas pessoas. É necessário dar condições para o acesso, permanência na escola, o que também é especificado pela LDB (BRASIL, 1996). O atendimento preferencial não é devidamente cumprido, pois tem como alguns de seus pressupostos:

Art. 6º - O atendimento prioritário compreende tratamento diferenciado e atendimento imediato [...] § 1º O tratamento diferenciado inclui, dentre outros: I - assentos de uso preferencial sinalizados, espaços e instalações acessíveis; II - mobiliário de recepção e atendimento obrigatoriamente adaptado à altura e à condição física de pessoas em cadeira de rodas [...]. V - disponibilidade de área especial para embarque e desembarque de pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida; (BRASIL, 2004).

Salienta-se também que é a rede municipal que possui a menor média para esse indicador. Em 2007, a pior situação é das séries finais e, em 2011, das séries iniciais, como se pode perceber no **GRÁFICO 2**

GRÁFICO 2 – MÉDIA DO INDICADOR DE DEPENDÊNCIAS PARA PESSOAS COM NECESSIDADES EDUCACIONAIS ESPECIAIS NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS – 2007; 2009, 2011.



FONTE: CENSO; PROVA BRASIL (2007; 2009; 2011) – Dados trabalhados pela autora.

Analisando mais detalhadamente as questões que compõem esse indicador é perceptível que todos apresentaram crescimento. Contudo o item referente à dependências e vias adequadas o que mais se elevou, atingindo um crescimento percentual de 129% nas escolas municipais de 5º ano, 119% nas de 9º ano e de 102 e 84% nas escolas estaduais dos anos iniciais e finais, respectivamente. O quesito existência de sala de atendimento especializado teve os menores índices de crescimento.

O indicador para existência de computador e *internet* na escola teve expressivo crescimento em ambas as redes e etapas analisadas (Ensino Fundamental séries iniciais e finais), atingindo a média de 0,99, indicando um forte investimento nessa área. Tais equipamentos ganharam relevância nos últimos anos, especialmente após a proliferação das novas tecnologias da informação e comunicação (TIC).

A introdução dos recursos oferecidos pela *internet* entre as atividades escolares é inevitável. Já é parte integrante do programa de muitos estabelecimentos de ensino, particulares e públicos do país. Sobral, ao analisar algumas escolas que utilizam essa ferramenta afirma que: “O computador ligado à Internet tornou-se nessas escolas, em consequência um item do material escolar! E esse parece ser o caminho que todas as escolas vão seguir.” (1999, p. 12).

Ao comparar os dados desse indicador com o IDEB e com o Índice de Nível Socioeconômico divididos em faixas²⁵ encontra-se um aumento na média, conforme modifica-se a faixa, reforçando a ideia de que as escolas que são mais bem equipadas são também aquelas que acolhem alunos com o nível econômico mais favorável e que alcançam melhores notas em avaliações de larga escala.

Nessa análise, a realidade muda um pouco em 2011, pois a média se iguala nas duas etapas consideradas, mas chama atenção o fato de que o menor valor do indicador está justamente no menor valor do INSE e do IDEB, conforme se verifica na TABELA 1, abaixo. Tal tendência repete-se nas escolas estaduais.

TABELA 1 - MÉDIA PARA O INDICADOR COMPUTADOR E INTERNET NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL SÉRIES INICIAIS E FINAIS – BRASIL, 2007, 2009, 2011.

		INSE				IDEB			
		Baixo	Médio Baixo	Médio Alto	Alto	Baixo	Médio Baixo	Médio Alto	Alto
2007	Séries iniciais	,47	,52	,61	,73	,47	,52	,61	,72
	Séries finais	,53	,56	,66	,77	,52	,57	,65	,78

²⁵ O estabelecimento de faixas se deu dividindo os resultados dos índices por quartil, ou seja, em 4 partes, sendo cada parte composta pelos 25% dos casos, e denominou-se essas de baixa, média baixa, média alta e alta.

2009	Séries iniciais	,51	,56	,66	,75	,51	,55	,66	,75
	Séries finais	,59	,63	,71	,81	,59	,62	,71	,81
2011	Séries iniciais	,98	,99	,99	,99	,98	,99	,99	,99
	Séries finais	,98	,99	,99	,99	,98	,99	,99	,99

FONTE: CENSO; PROVA BRASIL, 2007, 2009, 2011 (dados trabalhados pela autora)

Há uma tendência de que as melhores médias alcançadas pelos indicadores sejam encontradas nas faixas de maior valor dos índices. Tal cenário é visível nas sete variáveis analisadas. Embora possa não existir um crescimento linear das médias nas faixas, o valor da faixa alta é sempre superior à baixa.

No caso do indicador equipamentos eletrônicos nas escolas, esse tem uma média em torno de 0,45 a 0,60 na faixa baixa do INSE, chegando a 0,78. Fazem parte desse indicador as seguintes variáveis: existência de: DVD/vídeo cassete, televisão, antena parabólica, fotocopiadora, projetor de *slides*, retroprojetor, impressora, aparelho de som. Tais equipamentos, quando existem, estão disponíveis e são utilizados favorecendo e facilitando o trabalho pedagógico, assim como o administrativo.

Também nesse indicador persistem as características de melhores médias na rede estadual em relação à municipal e das séries finais em relação às iniciais. É perceptível, contudo, um decréscimo entre 2007 e 2009, com retomada em 2011, porém a elevação do valor atingido pelos equipamentos eletrônicos é inferior à ocorrida com os outros dois indicadores anteriormente citados.

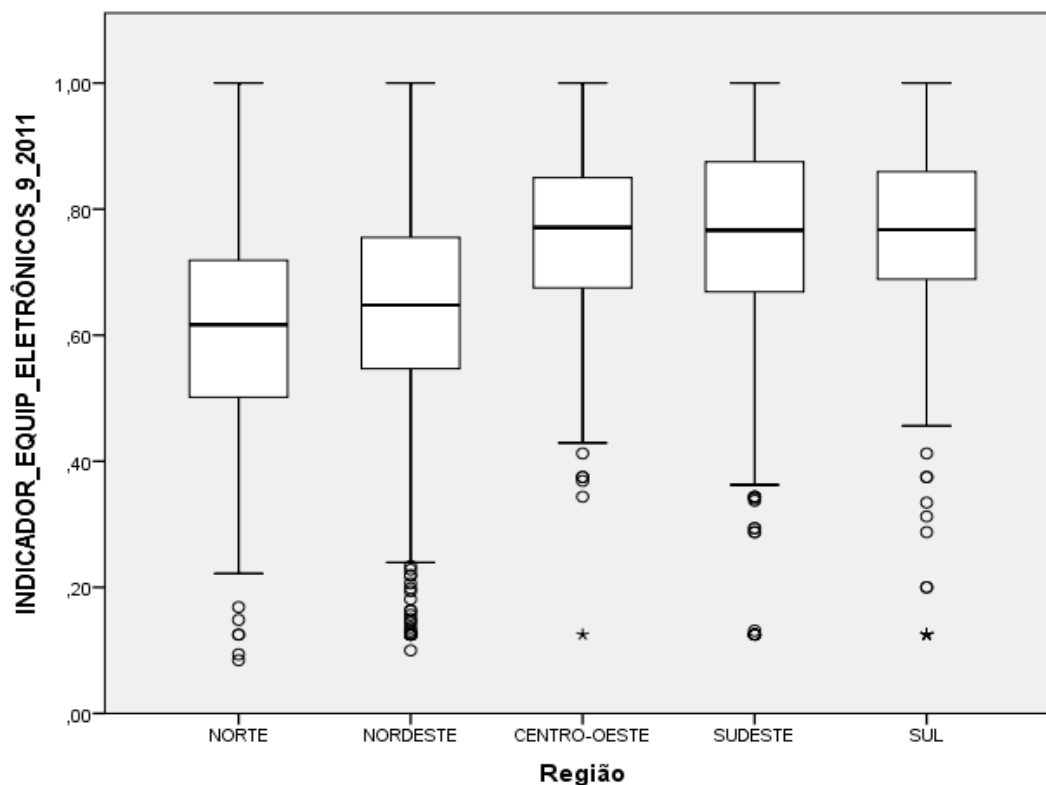
Na rede estadual, nas séries iniciais, a média do indicador saiu de 0,66 em 2007 para 0,69 em 2011. Nas séries finais, a média foi de 0,70 a 0,71. Nas escolas municipais, o indicador manteve-se com a média inferior às escolas estaduais, ainda que seu percentual de crescimento tenha sido superior, visto que, nos anos iniciais, saiu de 0,61 para 0,67 e nos anos finais de 0,64 a 0,69.

Ao comparar os valores obtidos por tal indicador segundo as regiões do país, nota-se condição inferior do norte e nordeste em relação ao sul, sudeste e centro-oeste. Além disso, é possível notar a grande variação entre os resultados, especialmente ao analisar as escolas municipais que não contam com quase nenhum equipamento. Apesar de serem considerados casos atípicos (*outliers*), chamam atenção por sua situação bem inferior.

O gráfico abaixo ilustra o comportamento do indicador dos equipamentos eletrônicos nas séries finais do EF em 2011, no qual é possível perceber que o valor da mediana está em torno de 0,60 nas regiões Nordeste e Norte e um pouco mais elevada (cerca de 0,75) nas demais regiões. Por meio dos riscos verticais (que representam os

diversos valores encontrados no indicador em cada região) percebe-se que mais estados do Norte e Nordeste alcançam valores inferiores nesse quesito.

GRÁFICO 3 – INDICADOR DE EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS NAS REDES MUNICIPAIS DE 9º ANO SEGUNDO A REGIÃO, 2011.



As bolinhas e as estrelas representam os casos atípicos (*outliers*)

FONTE: CENSO; PROVA BRASIL, 2011 (dados trabalhados pela autora).

No âmbito municipal e estadual, o Norte e o Nordeste são os que apresentam as médias mais baixas de quase todos indicadores de condições materiais da escola, enquanto que os maiores valores são encontrados, em geral, na região Sul. Quando o foco fixa-se na esfera municipal e na estadual há alternância entre o Sul e o Sudeste. Tais afirmações podem ser transpostas para a análise por Estado.

Cabe exceção em tais afirmativas quanto à variável saneamento e energia. Nos três anos analisados, tanto na esfera estadual como municipal, é perceptível a inclusão da região sul nas piores médias, com destaque para a situação inferior vivida pelo Estado do Rio Grande do Sul. A inserção dessa unidade da federação é bastante estranha, pois, em geral, os estados do Sul têm melhores condições, como se observa, por exemplo, nos outros indicadores.

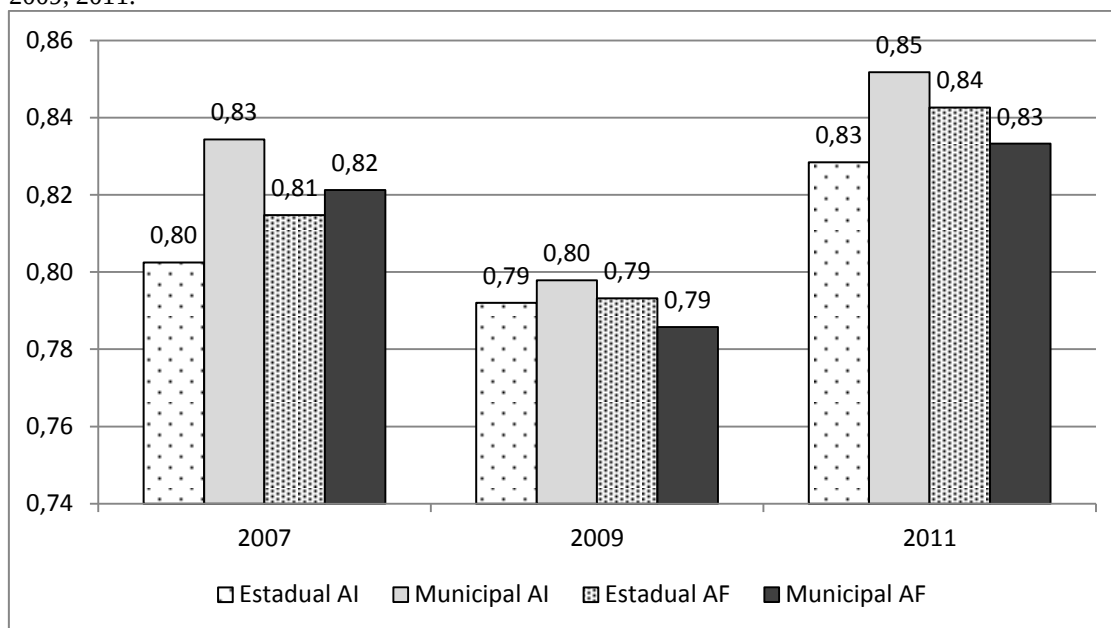
A análise, mais pormenorizada, dos tópicos saneamento e energia, que são compostos por questões sobre a forma de abastecimento de água, de luz, sobre rede de esgoto e água filtrada, informa que o RS apresenta índices bem baixos para a água filtrada, o menor entre todos os estados. Tal elemento precisa ser melhor investigado, indicando necessidade de aprofundamento dentro do estado, o que foge ao escopo deste trabalho.

A questão saneamento e energia também destoa um pouco das tendências, pois não mostra crescimento entre 2007 e 2011. Contudo, em 2007 e 2009 apresentavam a maior média dentre as questões analisadas e, em 2011, só ficam atrás do indicador para computador e *internet*. O fato desse indicador não seguir totalmente os padrões apresentados anteriormente deve-se ao fato que, os elementos que dele fazem parte, não são competência direta da área educacional, ainda que sejam elementos essenciais em qualquer ambiente, inclusive na escola.

A infraestrutura e o saneamento são necessidades básicas a qualquer ideia de desenvolvimento e, quando concebida de forma sustentável é essencial à melhoria das condições de vida da população. (ALVES, *et al*, 2013).

Além do saneamento e energia, tem-se um indicador que trata da iluminação e ventilação nas salas de aulas que, segundo aponta o estudo de Earthman (2004), são muito importantes. O autor afirma a forte correlação entre boas condições de temperatura, do ar e ventilação com os resultados estudantis, deve ser tratado como um dos elementos prioritários na construção de escolas. As médias da questão são relativamente boas, e estão entre 0,83 e 0,85, em 2011, e um pouco superior a 2007 e 2009. Ao comparar as escolas estaduais e municipais e mesmo as séries encontra-se uma similitude entre os valores. As médias são muito próximas, variando de um a dois décimos apenas, como é possível perceber no gráfico 4

GRÁFICO 4 – MÉDIA DO INDICADOR ILUMINAÇÃO E VENTILAÇÃO NAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS E FINAIS, 2007, 2009, 2011.



FONTE: CENSO; PROVA BRASIL, 2011 (dados trabalhados pela autora).

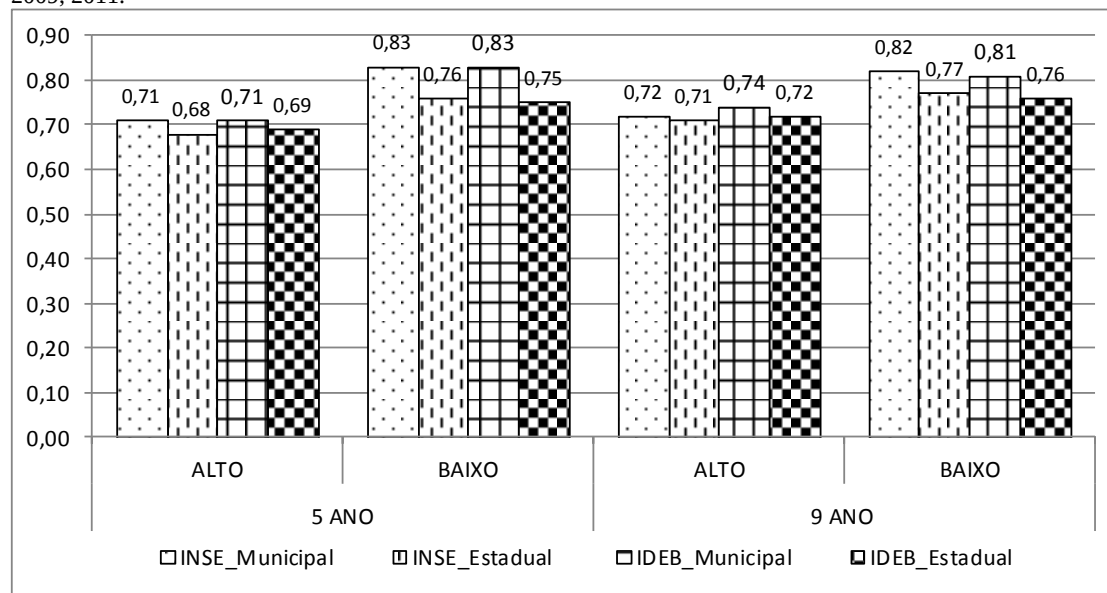
Esse indicador é um dos poucos em que não se percebe a tendência de que as escolas estaduais e de séries finais tenham maior média, ainda que os valores sejam bem próximos dentro da mesma rede. Em outros aspectos, ainda é possível observar similitudes com as demais variáveis, como é o caso das regiões e dos índices (ICME e IDEB). Nas escolas da rede municipal, nos anos e nas etapas analisadas o Sul é o que mostra maior média para o indicador e o Norte a menor, o que também ocorre nas escolas estaduais, com a diferença que é o Sudeste e não o Sul que alcança as maiores médias.

Assim como acontece com a iluminação e ventilação, no indicador de conservação da infraestrutura física as médias das escolas municipais são superiores às das estaduais. Nas primeiras, a média dos anos iniciais é de 0,77 em 2011 e de 0,74 na rede estadual. Tem-se como hipótese que a média é mais baixa, nas escolas estaduais, já que as questões que compõem esse indicador referem-se à conservação de pisos, portas e essas são mais antigas e maiores e têm mais problemas. Esse elemento ajuda a entender porque foi o único indicador que apresentou decréscimo na média de 2007 para 2011.

Em se tratando de cotejamento entre a variável conservação da infraestrutura e as variáveis dependentes aqui sinalizadas, mantêm-se os padrões, pois as melhores

médias, em geral, estão nas regiões e estados do Sul e Sudeste, ao contrário do que ocorre no Norte e Nordeste. Além disso, ao comparar-se o valor encontrado na faixa de nível baixo do INSE ou do IDEB vê-se que essa é inferior (GRÁFICO 5).

GRÁFICO 5 – MÉDIA PARA O INDICADOR DE CONSERVAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA DE ACORDO COM O INSE E O IDEB REDE ESTADUAL E MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL, 2007, 2009, 2011.



FONTE: CENSO; PROVA BRASIL, 2011 (dados trabalhados pela autora).

Outros dois elementos utilizado para melhor retratar a realidade das escolas em termos de infraestrutura são o Índice de Desenvolvimento Humano e a renda *per capita*, que foram divididos por faixas, de acordo com o quartil. Os resultados são similares aos encontrados, anteriormente, em relação aos outros dois índices e podem ser visualizados na TABELA 2.

TABELA 2 – MÉDIA DO INDICADOR DE CONSERVAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA NAS ESCOLAS ESTADUAIS SEGUNDO FAIXAS DE IDHM E RENDA *PER CAPITA*, 2007, 2009, 2011.

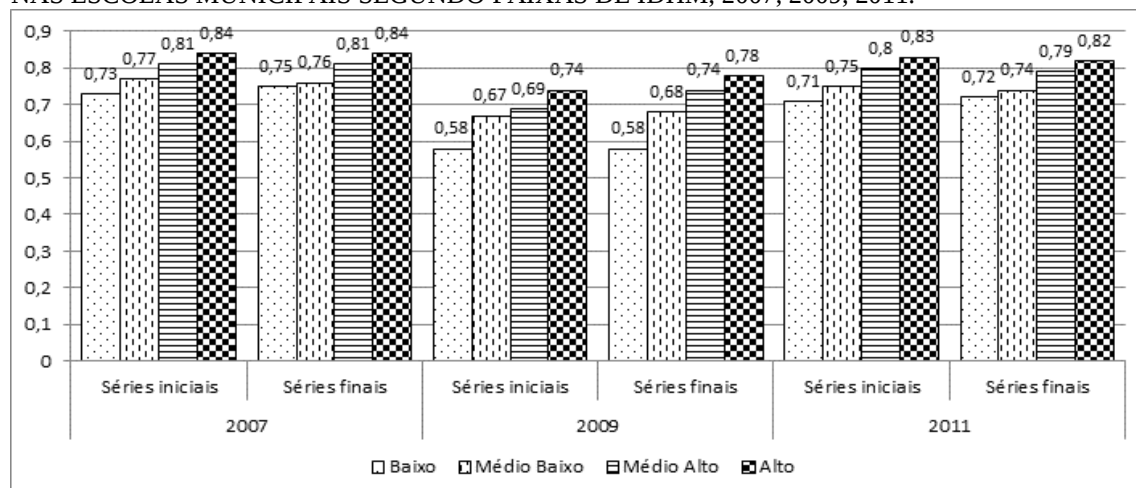
		IDHM POR FAIXAS				RENDIA <i>PER CAPITA</i> POR FAIXAS			
	ESTADUAL	Baix	Médio	Médio	Alt	Baix	Médio	Médio	Alt
2007	Séries iniciais	,71	,77	,74	,77	,71	,75	,76	,77
	Séries finais	,73	,77	,75	,77	,73	,76	,76	,77
2009	Séries iniciais	,52	,65	,67	,68	,51	,62	,72	,68
	Séries finais	,51	,66	,67	,68	,51	,61	,71	,68
2011	Séries iniciais	,70	,76	,72	,78	,70	,75	,73	,78
	Séries finais	,71	,77	,73	,77	,71	,76	,74	,77

FONTE: CENSO; PROVA BRASIL, 2011 (dados trabalhados pela autora).

Ao se comparar os dados da rede estadual com a municipal ressalta a melhor situação das escolas estaduais em relação às municipais. Nota-se que no referente à

média do ICME, de acordo com as faixas de IDHM, em 2011 as séries iniciais têm média mais elevada em três faixas (média baixa, média alta e alta), sendo inferior apenas nos piores IDHM. Entretanto, há queda no indicador em 2007 e 2011 (GRÁFICO 6).

GRÁFICO 6 - MÉDIA DO INDICADOR DE CONSERVAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS SEGUNDO FAIXAS DE IDHM, 2007, 2009, 2011.

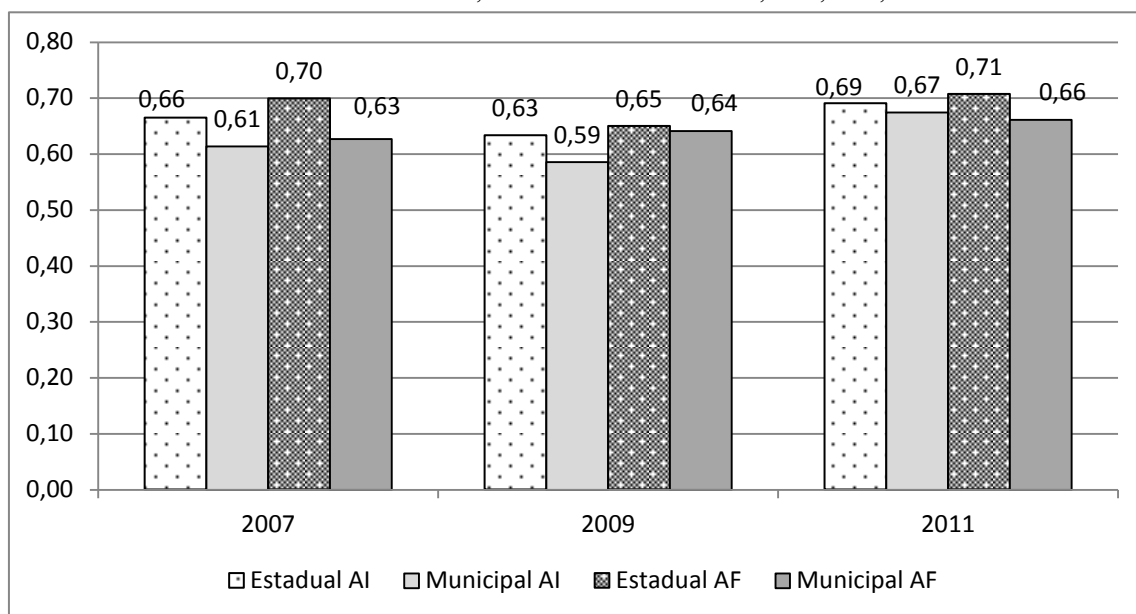


FONTE: CENSO; PROVA BRASIL, 2011 (dados trabalhados pela autora).

Algumas dessas características repetem-se nos demais indicadores o que revela que as desigualdades da esfera econômica são transportadas para a da educação, contrariando os preceitos de justiça social delineados nesse estudo.

A observação do indicador dos espaços pedagógicos, composto pelos seguintes elementos: existência de laboratório de informática, laboratório de ciências, quadra esportiva, biblioteca, local de funcionamento, sala da diretoria, sala de professores, reforça a afirmação anterior e ainda retoma o padrão de que as escolas municipais e as séries iniciais têm condições inferiores que as escolas estaduais e que atendem às séries finais do EF, como é perceptível no GRÁFICO 7.

GRÁFICO 7 – MÉDIA PARA O INDICADOR DE ESPAÇOS PEDAGÓGICOS NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL, ANOS INICIAIS E FINAIS, 2007, 2009, 2011.



FONTE: CENSO; PROVA BRASIL, 2011 (dados trabalhados pela autora).

Os elementos ligados ao assunto apresentam crescimento de 2007 para 2011, ainda que pequeno. Há crescimento significativo no quesito laboratório de informática o que também se vislumbra no indicador de computador e *internet*. O laboratório de ciências, por sua vez, é um dos que apresenta a média mais baixa, especialmente nas escolas municipais.

É estranho também o fato de a variável existência de biblioteca apresentar queda, junto com a da quadra de esportes, haja vista que, como apresentado no capítulo anterior, tais fatores são alvo de políticas específicas, o que será discutido doravante.

Apesar dos indicadores tratados aqui abordarem elementos distintos eles apresentam similitudes, pois relevam, em geral, as melhores condições das escolas estaduais, dos anos finais em relação às municipais e de anos iniciais. Os dados de 2007, 2009 e 2011, informam que os indicadores têm queda entre os dois primeiros anos e voltam a crescer em 2011. A hipótese é que tal fator relaciona-se ao número superior de não respostas nos questionários de 2009.

Variáveis externas têm impacto direto nas condições materiais da escola. Os municípios ou estados que são mais desfavorecidos, por terem menor índice de nível socioeconômico, renda *per capita*, IDHM revelam condições mais precárias na escola.

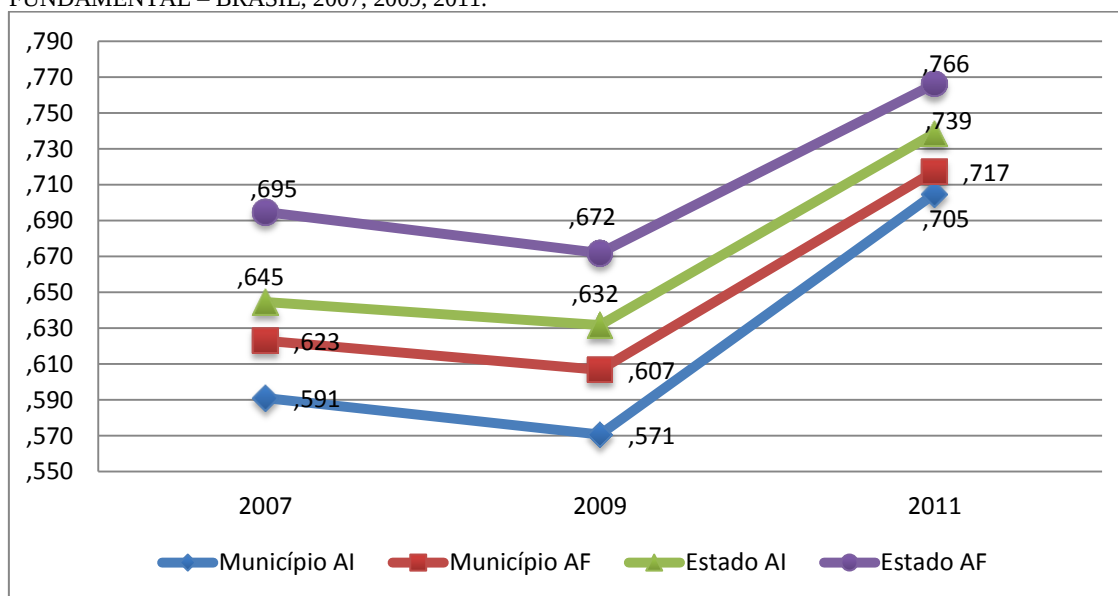
Com o intuito de aprofundar um pouco mais esse panorama das instituições escolares por rede, apresenta-se, agora, a análise do ICME, que é resultado do cotejamento dos indicadores.

3.1.1 O Índice de Condições Materiais da Escola: um retrato

O ICME, por ser uma medida que sintetiza os indicadores acima descritos, mais sensíveis às questões que têm impacto maior nos resultados estudantis, conforme análise de correlação de Pearson²⁶ feita com o IDEB, captura as tendências descritas anteriormente, em relação às melhores e piores médias alcançadas pelas condições materiais das escolas.

As diversas críticas feitas à forma de organização da educação, com a repartição de responsabilidades recaindo, muitas vezes, sobre municípios que não têm muitas condições, são vistas em termos de condições materiais, por meio da comparação entre o ICME nas escolas estaduais e municipais de anos iniciais e finais. O GRÁFICO 8 elucida as diferenças existentes entre as redes e dentro de uma mesma rede, quando se pensa em termos de etapa da escolarização.

GRÁFICO 8 - MÉDIA PARA O ICME NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL, 2007, 2009, 2011.



FONTE: CENSO/PROVA BRASIL, 2007, 2009, 2011.

²⁶ ²⁶ O coeficiente de correlação de Pearson é uma medida do grau de relação linear entre duas variáveis quantitativas. Este coeficiente varia entre os valores -1 e 1. O valor 0 (zero) significa que não há relação linear, o valor 1 indica uma relação linear perfeita e o valor -1 também indica uma relação linear perfeita mas inversa, ou seja quando uma das variáveis aumenta a outra diminui. Quanto mais próximo estiver de 1 ou -1, mais forte é a associação linear entre as duas variáveis. (http://stat2.med.up.pt/cursop/glossario/correlacao_Pearson.html)

É possível constatar também o crescimento do ICME apresentado entre 2007 e 2011, o que indica que investimentos são feitos, nesse sentido. Apesar do crescimento apresentado, este ainda é insuficiente, uma vez que há grande variação do índice, por todo Brasil. Em 2011, na rede municipal o menor ICME foi de 0.13 nos anos iniciais e 0.19 nos finais e o maior de 0.99, na rede estadual. O mínimo é de 0.57 (AI) e 0.62 (AF) e o máximo chega a 0.84. A variabilidade entre a rede estadual é menor, ou seja, elas são mais parecidas, o que relaciona-se ao tamanho da rede, já que a diferença no número de escolas é de 10 mil a mais para a rede municipal nas séries iniciais e 17 mil para as finais.

Oliveira e Souza, ao analisarem a forma como se universalizou a oferta educacional, apontam as discrepâncias entre as redes municipais e estaduais.

Essa diferença na forma de expansão, em certa medida decorrente da estrutura tributária vigente, é a explicação primeira da desigualdade no atendimento educacional no país. Os estados mais ricos assumiram diretamente a responsabilidade pela oferta e os mais pobres repassaram-na para seus municípios, ainda mais pobres que os respectivos estados. Estes se desincumbiram da tarefa nos limites de suas possibilidades. (OLIVEIRA, SOUZA, 2010, p.16).

A pobreza ou riqueza de um estado ou município interfere significativamente na sua condição social, econômica, refletindo em índices mais precários de desenvolvimento social. O Índice de Desenvolvimento Humano, ao combinar medidas de renda, educação e longevidade traça perfis da melhor ou pior situação dos entes federados. Ao comparar o IDH com o índice de condições materiais percebe-se que há relação entre maiores IDH e melhores condições materiais.

Correlacionando as duas medidas (IDH e ICME), em cada estado brasileiro, percebe-se a confluência entre esses dois índices, conforme se vê na FIGURA 1.

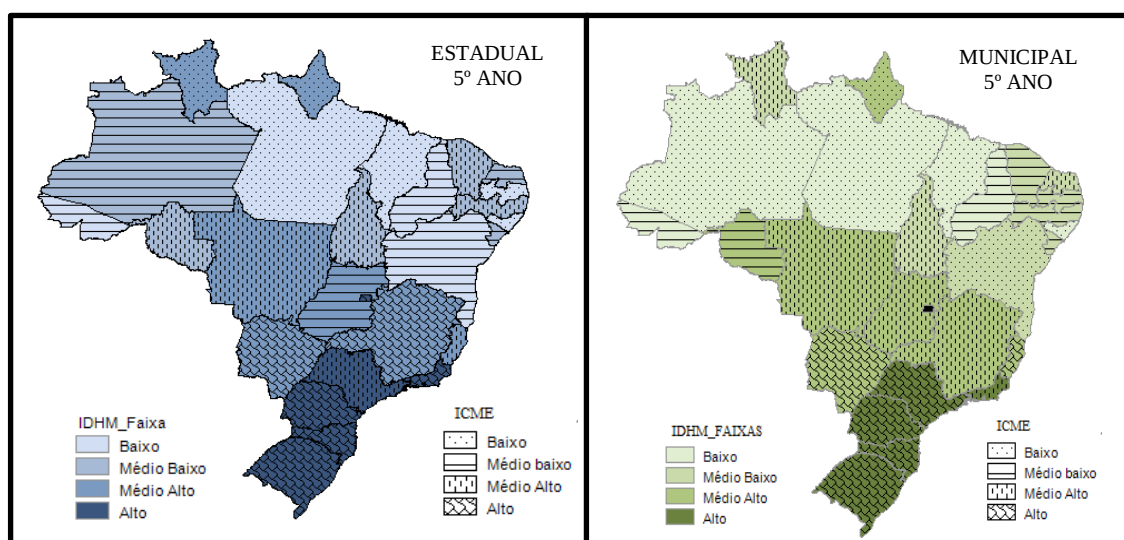
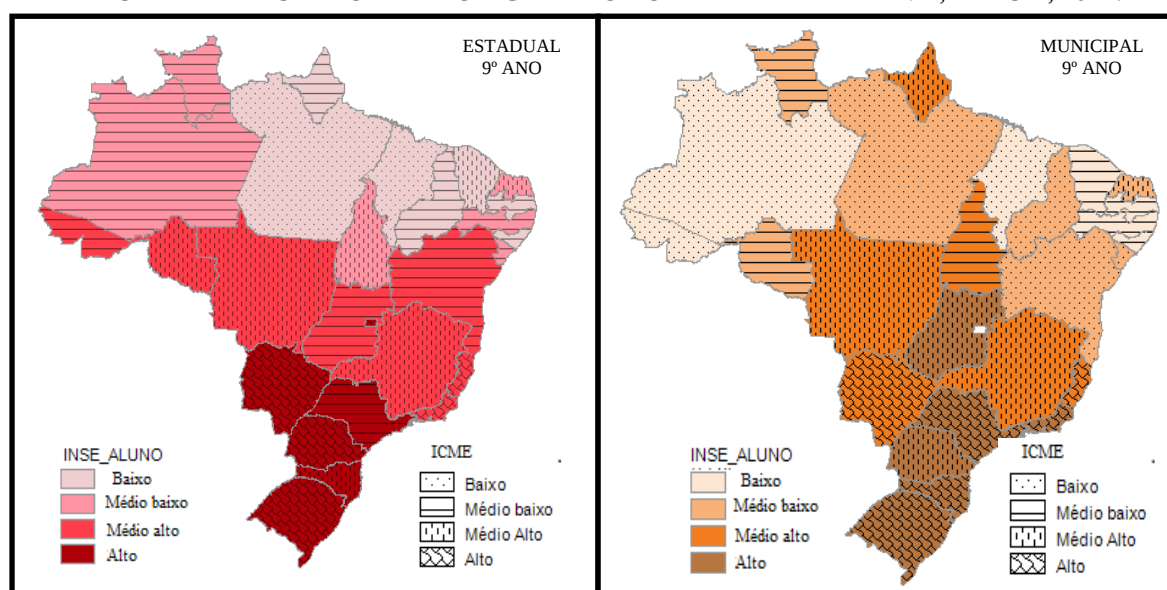


FIGURA 1 – FAIXAS DO IDHM E DO ICME DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS, NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, POR UNIDADE FEDERATIVA, BRASIL, 2011.
FONTE: CENSO/PROVA BRASIL (2011).

No mapa acima é visível a melhor condição das escolas do Sul e Sudeste do país. Apesar de nem todos os Estados com IDH alto possuírem as mais elevadas médias do ICME, nenhum deles se encontra na faixa mais baixa do índice nem nos piores indicadores de desenvolvimento as médias mais altas do ICME. As regiões e os estados do Norte e Nordeste dividem as piores médias do ICME e do IDHM.

Tal tendência repete-se no cotejamento do ICME e do INSE, ainda que com algumas exceções. A FIGURA 2 reafirma um posicionamento mais favorável das regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste em relação às duas outras. Pelas faixas dos índices, constata-se que as médias, no âmbito estadual, são maiores em ambas as variáveis analisadas.

FIGURA 2 – FAIXAS DO INSE E DO ICME DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL ANOS FINAIS NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL POR UNIDADE FEDERATIVA, BRASIL, 2011.



FONTE: CENSO/PROVA BRASIL (2011).

Quanto mais se ampliam as análises mais se identifica que as desigualdades aumentam e diminuem de acordo com o valor mais alto ou mais baixo do desenvolvimento humano, do nível socioeconômico dos alunos, bem como da renda *per capita* (TABELA 3).

TABELA 3 – MÉDIA DO ICME NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL SÉRIES INICIAIS, DE ACORDO COM A FAIXA DA RENDA *PER CAPITA*, 2007, 2009, 2011.

RENDA <i>PER CAPITA</i>		Baixo	Médio Baixo	Médio Alto	Alto
2007	Séries iniciais	0,47	0,54	0,65	0,71
	Séries finais	0,54	0,59	0,67	0,75
2009	Séries iniciais	0,45	0,53	0,63	0,69
	Séries finais	0,51	0,58	0,68	0,74
2011	Séries iniciais	0,62	0,68	0,75	0,78
	Séries finais	0,66	0,70	0,76	0,80

FONTE: CENSO/PROVA BRASIL (2007, 2009, 2011).

A relação entre renda *per capita* maior e índices mais altos de condições materiais é bastante visível na tabela acima, uma vez que a cada aumento de faixa há um aumento para o ICME. Essas constatações indicam caminhos para a intervenção da política educacional, pois como afirma Sen (2011): “Os requisitos de uma teoria da justiça incluem fazer com que a razão influencie o diagnóstico da justiça e da injustiça.” (SEN, 2011, p. 35).

É racional investir em condições materiais da escola para oferecer melhores condições educacionais, até porque essas têm relação com melhor desempenho em avaliações em larga escala, não sendo essa linear, mas um elemento essencial como condição de qualidade. A relação entre melhor IDEB e melhor ICME é registrada na tabela 4.

TABELA 4 - MÉDIA DO ICME NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL SÉRIES INICIAIS, DE ACORDO COM AS FAIXAS DO IDEB, 2007, 2009, 2011.

IDEB		Baixo	Médio Baixo	Médio Alto	Alto
2007	Séries iniciais	0,48	0,55	0,65	0,71
	Séries finais	0,58	0,57	0,63	0,73
2009	Séries iniciais	0,45	0,54	0,63	0,67
	Séries finais	0,56	0,56	0,62	0,73
2011	Séries iniciais	0,62	0,69	0,75	0,77
	Séries finais	0,70	0,68	0,73	0,78

FONTE: CENSO/PROVA BRASIL (2007, 2009, 2011).

Assim como ocorre no caso da renda *per capita*, há crescimento das condições materiais conforme é mais alto o IDEB, reforçando a importância de investimento nessa área. Além disso, entende-se que a progressão é forma de respeitar os estudantes,

enquanto sujeitos de direitos, objetivando uma educação realmente comprometida com os princípios de justiça, com a redução das desigualdades e com a melhoria da qualidade educacional para todos.

O retrato apresentado anteriormente mostra que ocorre um investimento nesse campo. Cabe, agora, analisar o papel do governo federal, a eficiência de suas ações e o alcance em termos de igualdade e equidade. No próximo capítulo salientam-se algumas respostas, além de lançar um olhar mais inter-relacionado entre as políticas existentes, a realidade e os investimentos realizados pelo governo federal.

Na escola que queremos
os pés estão sempre no chão,
a gente sabe que os olhos estão
nas estrelas e o amor no
coração.

Na escola que queremos
não há estrutura igual,
tudo é muito organizado,
bacana, lindo e legal.



4 POR DENTRO DAS CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS DA ESCOLA: CONTEXTO E POLÍTICA

Quando chove, não dá para vir, fica tudo alagado. Tem muito mato em volta, a escola precisa também de um muro. Tem um espaço enorme aqui fora que não é aproveitado [...] A gente tem muito problema de goteira. Colocamos isopor para tentar segurar um pouco a água [...] A gente tem uma dificuldade em relação à infraestrutura das escolas. Temos 44 escolas que funcionam em anexos, que precisam ser substituídas. (COUTINHO, 2012).

O relato supracitado, retirado de uma reportagem de um jornal *on-line*, é um exemplo da realidade educacional brasileira no que se refere às condições materiais e estruturais da escola. Essas, em tese, seriam os problemas mais fáceis e rápidos de resolver quando comparados com tantas questões que circundam a escola. Porém, ainda não foi realizado, ao menos no Brasil. Mesmo diante da condição precária de algumas escolas brasileiras há poucos trabalhos tratando do assunto no sentido estabelecido nesse trabalho, que abarca a infraestrutura, equipamentos e materiais pedagógicos da escola.

A maioria dos estudos dedicados à temática, o fazem tomando essas condições como um dos elementos de uma discussão maior referente à qualidade do ensino, tais como Pereira (2006) Cangassu (2010), ou mesmo sobre o custo aluno qualidade inicial (PINTO, CARREIRA, 2007). Em outro extremo, há os que focam na análise pedagógica de elementos ligados a essas condições, como, por exemplo, a questão da inclusão digital, ou do uso das tecnologias na sala de aula (CHAMPANGNATTE, 2009), só para citar alguns exemplos.

Tais estudos, apesar de relevantes, partem do pressuposto da existência desses materiais/equipamentos nas escolas, o que nem sempre é verdadeiro. Nos últimos anos, cresce a atenção dada às condições das escolas, especialmente vinculadas às avaliações nacionais, ao Censo Escolar e mesmo a alguns programas do Plano de Ações Articuladas²⁷.

Em um levantamento realizado no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, a partir das palavras-chave: efeito escola, qualidade da educação, prédios escolares,

²⁷O Plano de Ações Articuladas é um instrumento de planejamento da educação por um período de quatro anos. É um plano estratégico de caráter plurianual e multidimensional que possibilita a conversão dos esforços e das ações do Ministério da Educação, das Secretarias de Estado e Municípios, num SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. A elaboração do PAR é requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 14 de 08 de junho de 2012. (FNDEa, 2013, grifos no original).

infraestrutura escolar e condições materiais e estruturais da escola, encontra-se uma gama significativa de trabalhos, porém, após análise do título, das palavras-chave, seguido de um refinamento pela leitura do resumo, foram selecionados 27 trabalhos relevantes na discussão das condições materiais e estruturais da escola.

Após a leitura, dos 27 trabalhos, selecionou-se 13 estudos que se vinculam diretamente com a discussão das Condições Materiais e Estruturais da Escola conforme abordagem desse trabalho. Os dados sobre o levantamento, segundo categorias, constam na tabela abaixo.

TABELA 5 - QUANTIDADE DE TESES E DISSERTAÇÕES ENCONTRADAS, SELECIONADAS QUE APRESENTAM RELAÇÃO COM AS CME.

Teses/dissertações	Disponíveis	Selecionadas título e palavras-chave	Selecionadas pela leitura do resumo	Selecionadas após leitura completa*
Efeito Escola	27	7	5	3
Qualidade da Educação	525	38	8	6
Prédios Escolares	78	39	2	1
Infraestrutura Escolar	139	15	2	1
CME das escolas	115	7	4	2
Total	884	106	21	13**

Fonte: CAPES (2013) elaboração autora.

* Não estavam disponíveis para leitura 6 trabalhos dentre os 21 selecionados, sendo 5 referentes ao prédio escolar, 1 referente à qualidade da educação e um ao efeito escola.

** Quando o trabalho aparecia em 2 ou mais categorias, mantinha-se o texto em apenas uma.

A categoria qualidade da educação foi a que mais apresentou trabalhos, tanto no levantamento inicial como dentre os selecionados pela proximidade com o foco dessa pesquisa. Entende-se que o fato de grande número dos estudos incluir-se nessa categoria indica as CME das escolas como um dos elementos que proporcionam condições de qualidade, ou seja, são um dos caminhos para tal, como aponta Camargo *et al.* (2003).

A seleção dos trabalhos foi feita com base em alguns critérios, tais como a abordagem da ideia de condições materiais e estruturais da escola em uma dimensão mais ampla, ou seja, que não focasse em apenas uma condição, por exemplo, a biblioteca, a quadra de esportes, entre outros. Além disso, optou-se por selecionar os trabalhos que abordassem o tema na política educacional, ou seja, não focassem a utilização ou o impacto dessas condições no processo de ensino/aprendizagem. Desta forma, priorizaram-se aqueles que avaliavam materialmente a realidade escolar, bem como indicavam uma possível relação dessas condições com o desempenho escolar.

Dentre os trabalhos selecionados, têm-se oito (8) de mestrado e cinco (5) de doutorado. Oito (8) são da área da educação e cinco (5) de outras áreas (2 da demografia e 3 da administração). Muitos autores utilizam dados quantitativos,

especialmente do SAEB, Censo Escolar ou de *Surveys* construídos por pesquisadores. Em termos gerais, os estudos se dividem em duas categorias: aqueles que utilizam os dados quantitativos como instrumento para escolha de escolas, para aprofundar a análise da realidade destas e os que têm como foco central do trabalho a utilização dos dados quantitativos.

Outro elemento a considerar com base nas leituras das dissertações e teses refere-se à falta de consenso na descrição dos elementos que aqui são denominados de Condições Materiais e Estruturais da Escola. A diversidade de termos utilizados para expressar essas condições é significativa: prédios escolares, insumos, infraestrutura, materiais, equipamentos, condições tangíveis, dentre outros. É importante que se comece a utilizar termos e critérios mais semelhantes, pois a diversidade atual dificulta o diálogo entre os estudiosos.

As 13 teses e dissertações selecionadas são elencadas doravante. Opta-se por não diferenciá-las segundo as categorias utilizadas para seleção, por que elas foram apenas descritoras que auxiliaram na busca por outros estudos que tratavam do tema. Não há o detalhamento, uma pequena descrição do conteúdo e algumas considerações apresentadas pelos autores.

QUADRO 5 - DESCRIÇÃO DAS TESES E DISSERTAÇÕES REFERENTES ÀS CME DAS ESCOLAS.
Fonte: CAPES (2013), organizado pela autora

O quadro acima mostra que, dentre os trabalhos descritos, apenas três tomam as condições materiais e estruturais como objeto central de estudo: o de Sastre (2010), Ussan (2000) e Schneider (2010). Felizmente a abordagem do tema ganha relevância, nos últimos anos, especialmente decorrente dos estudos sobre efeito na escola.

Essa temática destaca-se frente às discussões sobre custo/aluno e condições de qualidade da escola, e debatido, por exemplo, como parte dos insumos que compõem as condições mínimas de qualidade como apontam Carreira e Pinto (2007). Além disso, em estudo recente, Alves (2012) criou *um software* para colaborar na administração do sistema escolar, especialmente no que respeita aos custos e gastos²⁸, sendo que um desses gastos refere-se às CME das escolas.

²⁸ Alves (2012) explica que o gasto refere-se a qualquer transação/sacrifício financeiro na entrega de ativos. Já o custo é tomado como o gasto feito com um bem ou serviço que é utilizado na produção de outro bem e serviço.

Nesse estudo, o autor utiliza-se de dados do Censo Escolar e toma como referência o Parecer 8/2010 do Conselho Nacional de Educação que estabelece normas para o cumprimento dos padrões mínimos de qualidade, conforme determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - 9394/96 (BRASIL, 1996). Em relação aos gastos com infraestrutura, materiais e equipamentos pedagógicos, ele afirma que não têm um impacto tão significativo quando comparado aos demais gastos, afinal:

Os custos com salários e encargos sociais giram em torno de 80% a 88% do custo total. Os custos com bens e serviços equivalem a 7% - 10% do total. A alimentação fornecida aos alunos tem peso de 4% a 7% no custo total e os custos na administração central da rede gira em torno de 18% a 20% do custo de funcionamento da rede de ensino. (ALVES, 2012, p. 262).

Apesar do valor gasto com bens e serviços não ser tão baixo, ele ainda não é suficiente para garantir realidades mais igualitárias no que se refere às CME das escolas. Um maior investimento, bem como seu uso de forma mais eficaz é importante, pois que, apesar de essas condições não garantirem a aprendizagem, boa parte dos estudos supracitados e outros como os de Torrecilla (2008), Alves e Franco (2008), mostram correlação positiva entre as melhores condições materiais e estruturais da escola e o desempenho dos alunos, nas avaliações em larga escala. Além disso, Earthman (2004), contrariando algumas pesquisas internacionais que não destacam a influência das CME das escolas no desempenho escolar, afirma que:

1- Estudantes em construções [escolares] precárias tem performance menor que os estudantes em construções funcionais. 2- A maioria dos pesquisadores tem encontrando desempenhos entre 5 a 10% mais baixos para estudantes [que estudam] em construções precárias em relação aos estudantes em construções funcionais, depois de controlado pelo status socioeconômico. (EARTHMAN, 2004, p.8, tradução nossa)²⁹

Somado a isso, entende-se que, para além do desempenho dos estudantes, de garantir melhores condições de trabalho e facilitar o desenvolvimento, dotar as escolas de CME é parte da garantia ao direito à educação, além de remeter a uma discussão de igualdade de tratamento, que visa

[...] uma igual qualidade de ensino oferecido pelas escolas que derivam de um mesmo sistema. Desta forma, empenha-se necessariamente em

²⁹ 1 Students in poor buildings perform less well than students in functional buildings. 2 Most researchers found students in poor buildings scored between 5 a 10 percentile rank points lower than students in functional buildings, after controlling for socioeconomic status.

homogeneizar as condições de ensino e, por conseguinte, tornar equivalentes, de uma escola para outra, a taxa de enquadramento dos alunos, a qualidade e a diversidade dos locais e dos equipamentos pedagógicos (manuais, biblioteca, computadores, etc.). (CRAHAY, 2000, p. 67).

A igualdade de tratamento, por si só, não garante o cumprimento do direito à educação, no seu sentido mais amplo, extrapolando o viés do acesso e inserindo-se na perspectiva de aprendizagem significativa. No entanto, esse igual tratamento é necessário, ainda que insuficiente, para garantir políticas educacionais que minimizem as diferenças existentes nas escolas, um desafio urgente. O debate em relação às condições materiais e estruturais da escola (CME) não é recente. Elas são discutidas, há muitos anos, por importantes educadores, como Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo que defenderam a ideia de prédios e condições escolares melhores para todos.

Nesse sentido, contextualiza-se as discussões, ao longo da história, para mostrar seus avanços e retrocessos, e colher elementos que a subsidiem, na atualidade. Assim, far-se-á uma exposição sobre as CME das escolas frente ao debate educacional brasileiro ao longo de sua organização e consolidação, tendo como premissa que a realidade é parte de uma construção histórica e que as políticas são campos de disputa que se modificam ao longo de tempo. Antes de ser um estudo histórico, tais considerações lançam um olhar mais específico sobre a ação do Estado frente a condições de acesso e permanência do aluno na escola, ligadas às condições de infraestrutura e materiais das instituições.

4.1. VOLTANDO NO TEMPO PARA ANALISAR AS CONDIÇÕES MATERIAIS E INFRAESTRUTURAIS DAS ESCOLAS

Era uma casa muito engraçada
 não tinha teto não tinha nada
 ninguém podia entrar nela não
 porque na casa não tinha chão
 ninguém podia dormir na rede
 porque na casa não tinha parede
 ninguém podia fazer xixi
 porque pinico não tinha ali
 (TOQUINHO; MORAES)

A música *A casa* é uma cantiga divertida, que remete à infância de muitos brasileiros. Nela, os autores fazem uma brincadeira com uma casa que não existe, mas

que, se usada analogicamente, ajuda a pensar a história dos edifícios e materiais escolares no Brasil, especialmente associados à educação fundamental. Afinal, após a expulsão dos jesuítas³⁰ - que representa também a separação entre o Estado e a Igreja³¹ - por Marquês de Pombal em 1759 (ROMANELLI, 1987), e a instauração das aulas régias, eram quase inexistentes instalações próprias para o ensino.

Mesmo assim, releva a importância dessa ação, haja vista que foi a primeira vez que o Estado responsabilizou-se efetivamente pela educação no Brasil. Ribeiro (1986) afirma que “Surge, com isto, um ensino público propriamente dito. Não mais aquele financiado pelo Estado mas que formava o indivíduo para a Igreja, e sim o financiado pelo e para o Estado.” (RIBEIRO, 1986, p. 37).

A situação escolar, porém, não tem grandes mudanças ou investimento. As poucas escolas primárias que existiram nesse período e ligadas ao Estado “[...] funcionavam em espaços improvisados, como igrejas, sacristias, dependências das Câmaras Municipais, salas de entrada de lojas maçônicas, prédios comerciais, ou na própria residência do mestre.” (VIDAL; FILHO, 2000, p. 21).

A educação era destinada apenas para uma pequena parcela, totalmente elitizada. Havia um número maior de escolas particulares, que funcionavam na casa dos alunos, com o professor pago pelos pais. Elas atendiam, muitas vezes, a um número bem maior de pessoas do que o Estado. (VIDAL, FILHO, 2000).

Com o Ato Adicional de 1834, legisla-se em relação a uma maior participação dos Estados (na época províncias) na oferta do ensino primário e secundário, ficando ao governo central a responsabilidade pela educação superior. Apesar disso, não crescem os investimentos em educação primária.

Nas capitais, foram criados os liceus provinciais. A falta de recursos, no entanto, que um sistema falho de tributação e arrecadação da renda acarretava, impossibilitou as Províncias de criarem uma rede organizada de escolas. O resultado foi que o ensino, sobretudo o secundário, acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escola, que destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar. (ROMANELLI, 1987, p. 40,).

³⁰ Os Jesuítas tiveram como uma de suas frentes de ação a questão dos colégios, muitos deles tinham boas condições físicas para a época, porém tal escola era basicamente frequentada pelos filhos dos colonos, meninos brancos que representavam a elite do país. (HILSDORF, 2011).

³¹ Segundo Ribeiro (1986), justificava-se a expulsão dos jesuítas pelo fato de alguns considerar que o poder econômico que a Igreja possuía deveria voltar para o Estado e que a educação dada por aqueles não atendia aos interesses da nação em desenvolvimento.

O financiamento da educação, no Brasil, é bastante complexo e alvo de disputas políticas de longa data. Cury (2008) afirma que teve início um período de descentralização em um país centralizado, sem que se tivesse organizado um sistema nacional de educação. Segundo ele, “Data dessa época o já conhecido ‘empurra-empurra’ quanto a uma clareza maior das competências e do financiamento”. (CURY, 2008, p.1197).

Apesar da Constituição do Império garantir a educação primária gratuita a todos os cidadãos³² e do crescimento econômico durante o século XIX (RIBEIRO, 1986), a educação continuou destinada a apenas uma pequena parcela da população, sem muitos investimentos, inclusive em instalações. Ainda sobre esse período, Ribeiro afirma que “No Brasil não se efetivou a distribuição racional de escolas pelo território nacional porque a grande seleção continuava sendo feita em termos de não escolarizados e escolarizados.” (p. 59).

A influência dos liberais na educação trouxe discussões visando um novo padrão de educação para o país. Eram novas ideias, diretrizes, métodos, procedimentos que estavam sendo postos em circulação para modificar a realidade, porém, mesmo assim o ensino continuou restrito e sem condições materiais adequadas. Em geral as aulas eram dadas em casas alugadas, sendo que a precariedade não se resumia à falta de materiais. Era colocada também como prejudicial à saúde dos alunos.

Na década de 1870, os diagnósticos dos mais diferentes profissionais que atuavam na escola ou na administração dos serviços de instrução, ou ainda políticos e demais interessados na educação do povo (médicos, engenheiros...), eram unânimes em afirmar o estado de precariedade dos espaços ocupados pelas escolas, sobretudo as públicas, mas não somente essas, e advogavam a urgência de se construírem espaços específicos para a realização da educação primária. (VIDAL; FILHO, 2000, p. 23).

Os investimentos em edificações escolares começam aparecer a partir em 1870, mantendo-se no início do século XX. Há ampliação do acesso à escola, embora ainda bastante reduzida. No período (década de 1870) também inicia uma pressão popular por educação. Afinal, a escola é vista como um mecanismo de ascensão social. Para Romanelli (1987), não foi a falta de recursos que fez com que o sistema educacional do período não atingisse um número maior de pessoas, mas sim a estrutura social e econômica que se manteve-se durante a Primeira República. Depreende-se que a

³² Lembrando que nem todos eram considerados cidadãos, por exemplo, negros não estavam incluídos.

expansão/construção de equipamentos escolares, vincula-se a políticas, a disputas de poder que se dão no âmbito do Estado e na relação deste com a sociedade civil.

Ainda durante a Primeira República, a escola assume papel mais central, diante da perspectiva de formar o novo homem, o cidadão atuante para servir ao desenvolvimento do país. Esse processo só se daria por meio da educação.

A educação é tratada pelo Estado, no Brasil, como a luz capaz de iluminar toda uma imensa 'região' da vida social deixada sombria pelo desenvolvimento 'econômico'. É como se o desenvolvimento 'econômico' não tivesse repercussões 'sociais' esperadas como seu resultado automático. (CUNHA, 1979, p. 21).

A escola, nesse sentido, era um importante *locus* de formação e preparação do homem para atuar no novo regime. Objetivando instaurar uma nova história para a educação primária brasileira (BENCOSTTA, 2011), a República procura modificar o modelo de aulas avulsas, inicia-se a construção dos grupos escolares. A partir da iniciativa de reunir várias escolas em um espaço, o governo diminui o aluguel de casas e residências para o ensino, o que a “[...] administração pública entendeu ser um benefício financeiro aos seus cofres.” (BENCOSTTA, 2005, p. 97).

Através da arquitetura dos grupos escolares, o governo demonstra a grandeza do novo regime.

Em regra geral, a localização dos edifícios escolares deveria funcionar como ponto de destaque na cena urbana, de modo que se tornasse visível, quanto signo de um ideal republicano, uma gramática discursiva arquitetônica que enaltecia o novo regime. (BENCOSTTA, 2005, p. 97).

A arquitetura escolar representa o que o novo regime desejava com a imponência das escolas. Atualmente, Sales (2000) estudou o impacto da arquitetura escolar na concepção que os pais têm sobre a escola, apontando que têm prédios mais imponentes e bonitos são vistas como instituições de maior qualidade em detrimento de outras que não exibem semelhante visual. Apesar de passados os anos e da expansão do acesso ao Ensino Fundamental, as CME entendidas como algo para poucos.

A implementação dos grupos escolares, contudo, se deu de forma reduzida. Segundo Vidal e Filho Faria (2000) “[...] os grupos escolares tiveram uma história muito diferenciada nos diversos estados brasileiros.” (p.24), não atingindo uma grande parcela da população. Somado à questão quantitativa, há também um problema estrutural na educação. O ensino se ampliou sem atender às necessidades da sociedade

no momento (HILSDORF, 2011). Um novo ideal de educação foi pensando, baseado nos princípios da Escola Nova, que defendia a co-educação, a laicidade e a gratuidade do ensino. Alguns representantes dessas novas ideias priorizaram as condições materiais da escola.

Durante a Segunda República, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira estiveram frente às secretárias de educação do Distrito Federal e da Bahia, respectivamente. Ambos atuaram no sentido de ampliar significativamente o número de escolas, bem como pensá-las como instituições com um fim específico e construídas em vista de sua função. Azevedo (1932), comentando sobre a infraestrutura das escolas nesse período, afirma que:

Ora as edificações e instalações escolares adequadas são verdadeiros instrumentos auxiliares de um melhor sistema de profilaxia e de educação. Não é possível sonhar sempre com planos de edificações suntuosas, com suas galerias internas, à maneira tradicional, com seus balcões floridos e seus terraços soalheiros, abrindo para o recolhimento saudável dos claustros interiores, para a atrativa frescura dos jardins ou para o verde gramado dos campos de jogos. A situação, agravada pelo abandono completo em que se deixou o problema da instalação condigna das instituições escolares, é séria demais para nos permitir desfrutar os olhos da triste realidade. Mas é preciso substituir o que aí está, sem as condições de salubridade a que deve responder uma arquitetura escolar, por edificações espaçosas e saudáveis ou por singelas e graciosas construções rurais, casas de saúde e de trabalho, batidas de sol e penetradas de luz e ar, com árvores e pátios, que recebem todos os dias, antes da visita do médico ou do inspetor, a do sol que purifica em que se restitua às crianças pobres a alegria de viver e se respire, com o ar livre e penetrante, a primeira lição de higiene e de conforto, emanada de um ambiente educativo de aspectos risonhos e pitorescos. (AZEVEDO, 1932?, p. 51).

Esse autor acreditava que, para educar as crianças, era necessário fazê-las felizes, e que não havia como fazer uma criança feliz em um ambiente que não fosse limpo, agradável e que não instigasse a alegria e a criatividade. Não concebia escolas sem pátios, sem ginásios, espaços para práticas de atividades físicas. O espaço escolar deveria ser todo ele um ambiente educativo, comunicar-se também através da imagem.

Nesse período, a ênfase sobre a higiene e o nacionalismo ganhou força. Por meio da escola inculcam-se esses ideais. Muda-se o mobiliário escolar, deixando as carteiras e cadeiras de serem fixas e, com isso diminuindo a centralidade do professor. Por meio da organização material da escola esperava-se modificar as relações estabelecidas na escola (VIDAL; FILHO, 2000).

Os prédios propostos por Fernando de Azevedo tinham um alto custo e mantinham um ideal de elitização e monumentalidade, o que lhe gerou várias críticas, considerando que o objetivo maior era a ampliação escolar.

Os prédios monumentais passaram, nesse momento, a significar, a elitização da educação e o desprezo para com a educação dos mais pobres. Ao criticar-se a edificação da reforma Fernando de Azevedo, iniciava-se um movimento que iria permitir uma mudança na concepção arquitetônica da escola no Brasil. (VIDAL; FILHO, 2000, p. 29).

E é justamente essa nova realidade que será a bandeira defendida por Anísio Teixeira. Ele almejava modificar a realidade escolar, por acreditar que a situação existente não condizia mais com o momento. Assim, analisa as CME das escolas no Rio de Janeiro

Que não houve um plano de distribuição e localização das escolas, basta notar que, ao lado da insuficiência do número de escolas para a população, se verifica a superposição indevida das áreas a que deveriam servir, determinando o problema paradoxal de escolas vazias em um deserto de escolas. Esse fato só não é mais grave porque as escolas geralmente não têm a capacidade que deviam ter. E não é tudo. Nenhum plano houve, também, em relação aos próprios edifícios. Os prédios municipais, quase tanto quanto os de aluguel, naturalmente inadequados ao funcionamento escolar, apresentavam as mesmas condições de impropriedade e inadaptação. A maioria deles se constituía de prédios de residência particular adquiridos pela Prefeitura, baseada naquele erro simplista de que se ensina em qualquer lugar e de qualquer modo. Com efeito, alguma coisa se chega a ensinar, mas com um grau de ineficiência e um dispêndio tal, que só milionários se poderiam dar ao luxo de empregar dinheiro tão anarquicamente e com tão duvidoso proveito. Nem é a nossa população tão rica, nem tão copiosa a renda dos nossos tributos, que o emprego do dinheiro público por esse modo possa receber outro julgamento que o de criminoso. (TEIXEIRA, 1997, p.239).

Anísio Teixeira iniciou seu trabalho por melhores escolas como Superintendente do Serviço Geral de Inspeção do Ensino Secundário junto ao Ministro da Educação e Saúde. No mesmo ano o Decreto 19.890, de 18/04/1931, em um dos seus artigos discorre sobre exigências que as escolas particulares deveriam atender, para funcionar, dentre as quais:

[...] localização e da orientação dos prédios escolares, do terreno e do espaço para recreio; das condições do edifício (tais como material de construção e acabamento, número de pavimentos, dimensão das escadas), dos revestimentos das salas de aula e das salas especiais, com indicação de cores, das condições de ventilação e iluminação natural e artificial, das instalações higiênicas, do mobiliário e do material didático. (DÓREA, 2008, p. 7-8).

Esse documento expressava a primeira de muitas preocupações de Teixeira em relação às CME das escolas. Ainda no ano de 1931, ele assumiu a Diretoria de Instrução Pública do Distrito Federal e realizou diversas reformas atingindo todos os níveis de ensino, com ênfase um pouco maior no ensino primário (atualmente ensino fundamental, séries iniciais). Desenvolveu um plano específico para reorganização das escolas, voltado para as condições materiais. O projeto foi pensado pelo Serviço de Prédios e Aparelhamentos Escolares, criado por ele. (TEIXEIRA, 1997).

Idealizando uma instituição integral e para todos, propôs 5 modelos de escolas econômicas e visando os objetivos educacionais. Os modelos foram denominados de escola de tipo mínimo (2 salas de aula e uma para oficinas); nuclear ou escola-classe (12 salas e ambientes administrativos e biblioteca para os docentes). Os outros três modelos eram chamados de *Platoon* 12, 16 e 25 classes, que se diferenciavam um pouco das anteriores por serem mais completas e baseadas no modelo norte-americano e eram constituídas de

[...] salas de aula comuns e salas especiais para auditório, música, recreação e jogos, leitura e literatura, ciências, desenho e artes industriais. Seu funcionamento dava-se pelo deslocamento dos alunos, em ‘pelotões’ (daí o nome ‘Platoon’), pelas diversas salas, que eram cativas das disciplinas, conforme horários pré-estabelecidos [...]. (DÓREA, 2008, p. 2)

Esses três modelos de escola localizar-se-iam próximos a uma Escola Parque (ou *Playground*) que atenderia os alunos no horário oposto ao da escola e serviria de espaço para a educação física, musical, sanitária e assistência alimentar. Cada escola parque atenderia 4 escolas *Platoon*. Anísio Teixeira acreditava que com essas duas construções escolares implementavam-se escolas que se assemelhavam às melhores e mais modernas do mundo (DÓREA, 2000).

Muitas escolas, na Bahia e no Rio de Janeiro, foram construídas segundo essa perspectiva. Um avanço para a época. Serviu de modelo para outros estados, porém com alcance maior ou menor, dependendo da capacidade de cada um. Esse período foi importante para dar visibilidade às CME das escolas, além da execução de um conjunto de reformas – idealizadas por Francisco Campos. Pela primeira vez, uma reforma atingia profundamente toda a estrutura do ensino e era imposta a todo território nacional. Para Hilsdorf (1987) “Era, pois, o início de uma ação mais objetiva do Estado em relação à educação”. (p. 131).

A ação calcava-se na ideia de educação como mecanismo de desenvolvimento e necessária ao país. Porém, o crescimento se deu de maneira inconsistente. Ribeiro (1986) mostra que apesar de perceptível o aumento do investimento na educação, ao longo dos anos, esses recursos não se elevaram tanto a ponto de possibilitar condições diferentes das existentes, na época.

Quando Gustavo Capanema assume o Ministério de Educação e Saúde, promove diversas reformas, em todos os níveis de ensino. Esse período se configura como de disputas sociais entre setores arcaicos e modernos ligados à economia e política do Brasil. A ação de Vargas, na educação, baseia-se no nacionalismo, na modernização, no autoritarismo e uniformidade. Para tanto cria uma rede institucional administrativa, com órgãos como a Comissão Nacional do Ensino Primário; INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos; Instituto Nacional de Estatística, entre outros.

O INEP tem um papel importante relacionado às CME das escolas. Entre 1952 e 1954, Anísio Teixeira assume a presidência do Instituto e mantém sua atuação e preocupação com os prédios escolares, propondo pesquisas para conhecer a realidade escolar brasileira e firmando acordos com diversos Estados, como por exemplo, Maranhão (ARAÚJO, 2007), que focou na reestruturação dos aparelhos escolares. Além, é claro, de ter criado uma Divisão de Prédios e Aparelhamento escolar, responsável por projetos, construções, conservação, aparelho e material escolar.

Segundo Machado (1983) a expansão do ensino primário se dá especialmente na rede pública. As redes estaduais eram responsáveis por 57,1% das matrículas em 1940 e por 58,5% em 1950. Por outro lado, também há um crescimento das matrículas municipais, que chegam perto dos 30% em 1950. A União, por sua vez, se preocupa com o ensino secundário e superior. Escolas são criadas nos diversos municípios mesmo que não se tivesse “[...]o número mínimo exigido por lei (60 alunos), ou não houvesse infraestrutura material e de recursos para sustentá-la”. (HILSDORF, 2011, p.112).

É nesse contexto de disputas políticas, de crescimento econômico e de aprovação de uma nova Constituição, que se inicia discussão referente a uma lei de diretrizes e bases para a educação nacional, que só foi aprovada em 1961 (Lei 4024). Essa lei manteve, basicamente, a estrutura das Leis Orgânicas, facilitando o crescimento do ensino privado nos níveis secundário e superior por meio de apoio financeiro do Estado. Entende-se que, apesar da tentativa de ampliação da escola, esta não foi

suficiente: não atinge toda a população, continua seletiva, por meio da reprovação ou evasão e sua expansão era muito discrepante. Machado (1983), assim analisa o período

A distribuição desigual de recursos físicos, equipamentos e professores qualificados diferenciam as escolas quanto às condições e qualidade de ensino. Visto que a ocupação do espaço urbano e rural se rege segundo as regras da distinção de classes/estratos no capitalismo, a localização das escolas é o ponto crucial na oferta desigual de condições de ensino. Aquele de qualidade inferior é oferecido às classes/estratos populares; o de superior qualidade encontra seu destinatário nas classes/estratos superiores ou médios. (p. 126).

Machado mostra que essas disparidades eram ainda mais acentuadas na rede rural, em escolas mantidas pelos municípios.

As disparidades de recursos das escolas primárias quanto a prédios, equipamentos e corpo docente se manifestam na comparação entre as diversas redes escolares. [...] maior precariedade de recursos das escolas municipais e da maior disponibilidade de recursos das escolas particulares. A associação entre a rede municipal e o ensino rural se manifesta na relação do número de matrículas face ao de unidades escolares. O bem menor número de unidades por alunos na rede municipal e média no Brasil é índice da predominância das escolas isoladas ou casas escolares de uma ou duas salas para o ensino simultâneo das quatro séries primárias e, assim, indicador da mais baixa 'qualidade de ensino'. (MACHADO, 1983, p. 107).

Tal realidade evidencia o descompasso entre as diversas esferas na oferta de educação, o que vem de longa data. As tensões na sociedade civil e mesmo dentro do estado influenciarão as decisões tomadas.

No período da ditadura (1964-1985) houve reformas do ensino superior, primário e secundário. Essas reuniram a escola elementar e o ginásio para formar o ensino de primeiro grau, que passou a ter oito anos de duração e se tornou etapa obrigatória. Houve ênfase nos meios de ensino, dentre os quais o tele-ensino, ensino programado, reforçando, principalmente, aos aspectos quantitativos.

Com período ditatorial, iniciado em 1964, e com a introdução, em 1971, da escolaridade obrigatória de oito anos, o país experimentou a massificação do acesso à escola pública do Ensino Fundamental, exatamente num período em que os gastos com educação atingem seus patamares mais baixos, em decorrência da retirada da vinculação mínima de recursos para a área. (MELCHIOR, 1987).

Apesar do baixo investimento em educação a preocupação com a infraestrutura escolar, mais especificamente com a questão das normas de construção e edificação estiveram presentes, segundo Moraes (2006)

[...] na década de 70, temas como planejamento da rede, projetos de unidades escolares, técnicas de manutenção, mobiliários escola, entre outros, fossem continuamente pesquisados, gerando um processo de constante atualização. Resultaram desse processo novos padrões de qualidade para o espaço educativo, promovidos pelo próprio MEC. (p. 68).

Não é por acaso que em 1973 foi criado o Centro Brasileiro de Construções (CEBRACE), estabelecendo padrões para as escolas brasileiras, por meio de publicações, estudos e pesquisas. Algumas orientações desses estudos foram publicadas pelo referido Centro, conforme mostra o QUADRO 6.

TÍTULO	ANO	PEQUENA DESCRIÇÃO
Critérios para elaboração, aprovação e avaliação de projetos de construções escolares	1976	Modelo para contribuir com os entes federados e com a rede particular de ensino ‘senão para a padronização de critérios, pelo menos a caracterização, avaliação e aprovação de projetos.’ (p. 5). pela inexistência de critério uniforme para isso até aquele momento.
Sistema modular de construção de escolas em estruturas metálicas	1974-1978(?)	Documento contendo especificações dos materiais (nome, recomendações técnicas, manutenção, consumo, região indicada para aplicação) para construções escolares em estrutura metálica
Estabelecimento de ensino de 1º grau	1979	Metodologia para arquitetos, especialistas e gestores organizarem, elaborarem e concretizarem projetos arquitetônicos. Contém indicações para - quantificação das dependências de ensino e dos professores; - quantificação e caracterização dos equipamentos; - caracterização dos ambientes, condições de funcionamento e outros elementos necessários ao projeto arquitetônico.

QUADRO 6 – ORIENTAÇÕES PARA CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS DA ESCOLA
FONTE: MEC/CEBRACE (1976); MEC/CEBRACE (1974); MEC/CEBRACE (1979).

Alguns Estados, como o Paraná, por exemplo, também criaram órgãos para melhor pensar as questões materiais e estruturais da escola. Nesse estado, a Fundação Educacional do Paraná (FUNDEPAR) também definiu regras e padrões para o planejamento, construção e mobília escolar. Mesmo com diversos documentos publicados, o que se percebe nas décadas de 1970 e 1980 é que, em determinado momento, o padrão de construções foi rebaixado. Moraes (2006) assim discute a questão da ampliação do acesso

Primeiramente, é necessário reconhecer que acabaram fornecendo justificativa à execução de baixo custo e sem a imprescindível fiscalização. Um incontável número de prédios **não atendeu aos requisitos construtivos mínimos exigidos para as edificações escolares** – muitas vezes, na verdade, não há requisitos mínimos de habitualidade, como é caso de salas sem

aberturas para iluminação e ventilação – contrariando por um lado, a própria razão de ser da expansão e, por outro, o objetivo primordial de redução de custos de manutenção predial, fonte de desperdícios, no uso dos recursos públicos. (p. 27, grifos no original).

Apesar da preocupação com a padronização arquitetônica, mais documental, a construção das escolas refletiu o parco investimento destinado à educação. Já no fim da década de 1980 houve ações no sentido de minimizar o impacto de fatores que não são diretamente relacionados à escola, tais como dar merenda, transporte, subsidiar livros, etc. Em alguns estados, também foi reforçado por meio da arquitetura escolar, como no Rio de Janeiro, quando o então governador, Leonel Brizola (1982-1986) traz à tona, novamente, o problema dos prédios escolares, criando os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs). Esses centros eram construções escolares que tinham como base a proposta das escolas-parque da década de 1940, pensadas por Anísio Teixeira e projetadas por Oscar Niemayer e instaladas nos espaços mais pobres da cidade.

Esses Centros pretendiam oferecer um futuro distinto, demonstrar que algo diferente estava começando. Segundo Mignot (2001), as construções dos CIEPs foram interrompidas ainda na fase inicial, após a derrota de Darcy Ribeiro para o governo Estadual do RJ em 1996. Segundo esse autor: "Em ruas, estradas, praças, bairros e favelas onde os CIEPs estavam apenas em fase inicial da construção, os canteiros de obras foram abandonados. Eram resquícios de um sonho, escombros de um monumento à educação." (p. 163).

Pressupõe-se que as iniciativas de estabelecimento de padrões de construção das escolas e mesmo os projetos diferenciados para a arquitetura escolar não tiveram como corolário a questão financeira para sua execução.

Durante a década de 80, ocorreram iniciativas do MEC, em parceria com Organismos Internacionais, na execução de programas como, por exemplo, o FUNDESCOLA³³ visando atuar nas regiões com maiores problemas, Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Entre os pontos tratados estão as condições materiais da escola, e houve a publicação de vários documentos para as escolas de 1º grau (atual EF) que versavam sobre temas técnicos como aqueles ligados ao projeto de fundação, estruturação e arquitetura das construções (SOUZA, 1996a, 1996b, 1997), das instalações elétricas

³³ Segundo o site do FNDE (2012a) O Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) é um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), com a interface das secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e financiamento proveniente do Banco Mundial (BIRD). Tem por objetivo promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, assim como a escolaridade nessas regiões do país.

bem como aspectos ligados ao mobiliário escolar, à acessibilidade e utilização de materiais. (WELLS, 1997; BERGMILLER; SOUZA; BRANDÃO, 1999).

Entretanto, esses projetos foram pontuais e não se expandiram significativamente. Portanto, não foram suficientes para modificar os padrões desiguais de oferta, principalmente no que se refere às CME das escolas. Não se pode negar, porém, que houve conquistas no processo de transição entre a ditadura e a redemocratização do país, tais como a aprovação da Emenda Calmon (BRASIL, 1983) que retomou a vinculação orçamentária para a educação, e da própria Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A CF é um importante instrumento para implantação da justiça social na educação, especialmente pelo fato de que toma a educação como direito social tendo como princípio de oferta: “ Art. 205: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; VII - garantia de padrão de qualidade.” (BRASIL, 1988, art.º 205).

A ela aliam-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) e os Planos Nacionais de Educação (BRASIL, 2001, 2014), que como discutido no capítulo 2, têm como objetivo a educação pública, de qualidade para todos. Para tanto, os entes federados devem agir de forma colaborativa, entendendo que a União tem um papel central na garantia de condições materiais e estruturais mais igualitárias e equitativas.

Com o intuito de compreender melhor como a União atua é que o próximo tópico faz uma apresentação das políticas federais voltadas às CME das escolas.

4.2. HÁ POLÍTICAS FEDERAIS PARA AS CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS DAS ESCOLAS?

O mundo tão desigual
Tudo é tão desigual
O, o, o, o...
De um lado esse carnaval
De outro a fome total
O, o, o, o...

(Gilberto Gil / Bi Ribeiro / Herbert Vianna / João Barone)

A contextualização e as leis apresentadas anteriormente mostram que o papel do Estado Nacional frente às condições materiais da escola foi incipiente. Apesar de períodos em que houve uma atenção maior, as ações não foram suficientes para

organizar uma rede de escolas mais equitativas. Machado (1983), sobre essas políticas, afirma que “[...] aparecem como práticas meramente *instrumentalistas neutras e rotineiras* para que se propicie educação a todos.” (p.95, grifos no original). Reforça que, dessa forma é que se reproduzem as desigualdades na educação escolar, desigualdade que marca, em geral, a classe a que o indivíduo pertence. Por isso, tem-se como premissa que para avaliar uma política

[...], é útil distinguir, para a análise, o sentido *explícito* de uma política, o qual é definido através de objetivos proclamados pelos tomadores de decisão (quando eles existem) do sentido latente, que se revela progressivamente ao longo de sua implementação [...] (MULLER; SUREL, 2002, p. 22, grifos no original).

Nesse momento, define-se mais o sentido explícito da política para perceber seu sentido latente. Descreve-se, para tal, as ações existentes no âmbito Federal para as CME da escola. A análise das políticas da União, fixa-se no Ministério da Educação (MEC), o órgão da administração federal, responsável pela organização da educação nacional, e um instrumento importante de formulação de políticas.

O Ministério é responsável pela articulação de todos os níveis e etapas da educação, e legisla sobre as diretrizes e bases da educação a fim de que, mesmo em um sistema de descentralização de competências, como ocorre no Brasil, haja parâmetros mínimos a serem respeitados e executados por todos. Segundo o Decreto 7.690 (BRASIL, 2012) o Ministério tem competência sobre:

Art. 1º I - política nacional de educação; II - educação infantil; III - educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar; IV - avaliação, informação e pesquisa educacional; V - pesquisa e extensão universitária; VI - magistério; e VII - assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes.

As ações políticas do MEC são executadas diretamente por ele ou por suas autarquias. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE tem uma participação importante na execução desses projetos. O FNDE, criado no período da ditadura militar, “[...] tem como missão prestar assistência financeira e técnica e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.” (FNDE, 2012a, s/p). Atualmente o FNDE “[...] visa financiar ações suplementares [...]”. (CRUZ, 2009, p. 201). Essas ações suplementares são destinadas, na sua maioria, à educação

básica pública de responsabilidade dos governos Municipais/Estaduais/DF. Boa parte das políticas federais é administrada por esse Fundo.

No *site* do Ministério da Educação (www.mec.gov.br) encontram-se várias ações e programas³⁴ voltados para o Ensino Fundamental, que são de responsabilidade da Secretaria de Educação Básica (SEB) ou da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). No *site* do FNDE³⁵ (<http://www.fnde.gov.br>) também se localizam programas diversos, que serão apresentados posteriormente.

Os programas encontrados englobam outras atividades para além das CME. Em geral, os que envolvem repasse de recursos para escolas e/ou secretarias são de responsabilidade do FNDE. Como afirma Cruz (2009), “[...] excluindo a oferta federal de ensino médio, quase a totalidade das políticas federais para a educação básica estão vinculadas ao FNDE, destinadas a estados e municípios.” (p. 205).

Castro (2000) ao analisar o importante papel dessa autarquia explicita que ela atua em duas frentes, na assistência estudantil e no apoio e desenvolvimento da educação. Para ele, essa instituição é a responsável pela transferência³⁶ de recursos para a manutenção de escolas públicas, para o financiamento de projetos de obras e equipamentos, aquisição de material didático, além da capacitação de docentes, gestores, etc.

Em 2009, a resolução 53, de 29/10/2009, do Conselho Deliberativo do FNDE, aprovou o manual de assistência financeira do órgão (CD/FNDE, 2009), no qual se vinculam várias transferências de recursos para a elaboração do Plano de Ações Articuladas. Assim descreve a deliberação: “Em se tratando de municípios, estados e Distrito Federal, a solicitação da assistência financeira se dará mediante a apresentação do Plano de Ações Articuladas (PAR) exigido pelo Plano de Metas Compromisso ‘todos pela Educação’ [...]” (p. 2).

A descrição inicial do PAR se dá pelo fato de que boa parte dos recursos repassados para os programas focados nas CME estão relacionados a esse plano, ou seja, para que os estados e municípios recebam verba ou assistência técnica é preciso

³⁴ Informações retiradas do *site* do MEC, no *link* acesso à informação, ações e programas, educação básica, bem como na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.

³⁵ Informações extraídas, do *link*: acesso à informação, ações e programas.

³⁶ Segundo Cruz (2009) o repasse dos recursos pelo FNDE se dá de 3 maneiras: direta, automática e voluntária. A direta refere-se a programas em que o MEC adquire bens e repassa; a automática envolve a transferência de recursos financeiros em ações que estão previstas legalmente; e por fim, a transferência voluntária ou discricionária permite que recursos financeiros e outros sejam repassados sem que haja prescrição legal. Em geral, envolve convênios.

que tenham aderido e elaborado o Plano de Ações Articuladas. Inicia-se com uma descrição do programa.

4.3. PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR

O Plano de Ações Articuladas – PAR, surge no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), aprovado em 2007, bem como do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O PDE, como é conhecido, surge no final do primeiro mandato do governo Lula com a apresentação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O plano é um dos eixos ou ramos do PAC. Segundo Caldas, Nascimento, Oliveira (2011), ele é o PAC da educação.

O PAC visa o desenvolvimento do País e o PDE fixa-se no melhoramento da educação, como se fosse uma de suas ramificações. Conforme o relatório técnico do Ministério da Educação (MEC, 2013), o PDE é um novo instrumento de avaliação e implementação de políticas visando a qualidade da educação.

O PDE é divulgado como um plano capaz de melhorar a qualidade da educação, além de articular as ações educacionais, para terem a mesma direção (MEC, 2007). Saviani, ao analisar tal plano, afirma que ele é um guarda-chuva das ações do MEC, pois congrega os diversos programas e projetos inclusos num mesmo plano, sem, porém haver maiores modificações e adequações. Quando foi criado, o PDE apresentava 30 ações, em 2009 elas já eram 53, e atualmente, muitos programas ainda são denominados como parte do PDE, sem haver, porém, maiores detalhamentos desse plano.

O PDE teve como embasamento estratégico o Decreto que legisla sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que instaura uma nova forma de colaboração entre os entes federados.

Trata-se de um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. (FNDE, 2012a, p.1).

A proposta do plano de metas “Compromisso Todos pela Educação” é que haja um regime de colaboração entre os entes federados e a comunidade para melhorar a qualidade educacional, que será medida por meio dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como aponta Marchand (2012).

Para a efetivação da melhoria da qualidade da educação e seus objetos correlatos, o plano de metas estabelece diversas diretrizes a serem seguidas pelos estados, DF e municípios, com a colaboração direta da União, quando couber, por meio de assistência técnica e/ou financeira. A adesão ao programa é voluntária e exige contrapartida por parte dos entes federados. Porém, como os repasses de recursos por parte do Governo Federal está vinculado a esse programa, boa parte dos municípios aderiu ao programa, já no primeiro ano de vigência, como mostra a reportagem

[...] Segundo Haddad, a garantia do bom desenvolvimento dos programas está no pacto que os 27 governadores e 5.445 prefeitos firmaram ao aderir ao compromisso Todos pela Educação, que tem por base o direito da criança de aprender. Sobre os 118 prefeitos que ainda não aderiram ao compromisso, o ministro disse que, se for preciso, o MEC irá ‘buscá-los em casa’. (FNDE, 2008).

A avaliação, o estabelecimento e o cumprimento de metas é bastante presente na lógica desse plano. E é por meio do Plano de Ações Articuladas que isso se estrutura. “Art. 9º O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação que visa o cumprimento das metas do Compromisso Todos pela Educação” (MEC, 2007, art.º 9). Há um direcionamento nas ações, afinal o decreto que regulamenta o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, esclarece que a União auxiliará os municípios e os estados quando seus projetos estiverem ligados às dimensões estabelecidas em uma das 28 metas apresentadas no documento. as metas das CME das escolas são:

Art. 2º XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar; XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas; (MEC, 2007, art. 2º)

Com o estabelecimento de metas e a adesão ao Plano objetiva-se que Estados, DF e Municípios, com apoio da comunidade e assistência da União, a partir de um diagnóstico da sua realidade educacional, elaborem um planejamento plurianual³⁷ de ações que devem ser apresentadas ao MEC. Ele é composto por três etapas. A primeira é relacionada a indicadores demográficos e educacionais, na qual são disponibilizados, pelo MEC, diversos dados sobre os municípios, estados e DF referente à taxa escolar,

³⁷ O primeiro planejamento foi feito para 2007 a 2011 e no mesmo ano permitiu-se a elaboração do plano para o período entre 2011 e 2014.

IDEB, número de escolas, de matrículas, etc. O objetivo dessa fase é fazer com que o ente federado conheça um pouco melhor a sua realidade e atue onde realmente for necessário.

O segundo passo é a elaboração de um diagnóstico minucioso da realidade que se pauta em quatro (4) dimensões: gestão educacional; formação de professores; práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Cada dimensão abrange um determinado número de áreas e nessas existem indicadores, respondidos a partir de uma pontuação que varia entre 1 e 4. O valor 4 é atribuído a situação positiva e o 1 para a situação crítica. Os valores 2 e 3, intermediários, correspondem, respectivamente, à situação insuficiente e uma situação que apresenta mais aspectos positivos do que negativos, ainda que esses últimos existam. (MEC, 2011).

No aspecto infraestrutura encontram-se 82 indicadores³⁸, que versam sobre a dimensão de infraestrutura física e recursos pedagógicos. Esses indicadores estão organizados em quatro áreas:

- 1) instalações físicas da secretaria municipal/estadual, na qual são avaliados os indicadores: condições de infraestrutura física, de mobiliário e equipamentos existentes na Secretaria Municipal/Estadual de Educação;
- 2) condição da rede física escolar, que engloba os indicadores: biblioteca escolar (espaço físico e instalações), acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares, condição da infraestrutura física existente, necessidade de novos prédios escolares para atendimento da demanda, condições de mobiliário e equipamentos escolares (quantidade, qualidade e acessibilidade) e existência de transporte escolar para alunos da rede (atendimento à demanda, condições de qualidade e acessibilidade);
- 3) uso de tecnologias, tendo como indicadores a existência e funcionabilidade dos laboratórios de Ciências e de Informática, a existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização dos recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas, a existência de sala de recursos multifuncionais e utilização para o atendimento educacional especializado e a utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC;
- 4) recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais. São seus indicadores: a

³⁸ Para conhecer as diversas questões presentes nesse relatório, consultar o documento do MEC (2011) “Instrumento Diagnóstico – PAR Municipal 2011, 2014”.

existência, suficiência, diversidade e acessibilidade do acervo bibliográfico (de referência e literatura), materiais pedagógicos, equipamentos e materiais esportivos e a produção e utilização dos materiais didáticos para a educação de jovens e adultos.

Os indicadores mostram que os quesitos do PAR são bem amplos, englobando os aspectos das edificações, dos materiais pedagógicos, didáticos, tecnologias da informação e comunicação e acessibilidade. Ao comparar-se esse instrumento com o Censo Escolar ou mesmo a Prova Brasil, entende-se que há falta de articulação entre os diversos levantamentos feitos no âmbito do MEC.

Ressalta-se que o PAR é usado para avaliar a situação das três etapas da educação básica, bem como modalidades (Educação Especial, Jovens e Adultos, Educação Indígena, Quilombola, etc.). Esse documento é respondido pela secretaria Municipal/Estadual de educação.

Como parte integrante do diagnóstico da situação educacional local, o município informa sobre itens que são de grande relevância na construção da qualidade do ensino. Esses itens aparecem no sistema, atualmente, como 'Questões Pontuais', em um total de 15 (quinze) questões. Todas as questões devem ser respondidas. (MEC, 2011a, p. 2).

Após pontuados os diversos indicadores de cada dimensão, observam-se os valores mais baixos (1 e 2) e as ações que os municípios/estados/DF podem gerar. Todas as respostas (ou seja, a pontuação dada a cada um dos 82 indicadores) precisam ser justificadas, e inscrever demandas potenciais, se for o caso, que devem ser traduzidas de forma quantitativa e qualitativa. Nas pontuações entre 2 e 1 é necessário também cadastrar um plano de ações, contendo ações e sub-ações visando a demanda potencial. Nas pontuações 3 e 4 a elaboração do plano é facultativa.

Concluído o diagnóstico, a equipe estará pronta para elaborar o Plano de Ações Articuladas. De acordo com a pontuação atribuída aos indicadores, o sistema vai gerar, automaticamente, ações e sub-ações a serem cadastradas pelo município para comporem o seu PAR. Com o objetivo de orientar a definição das ações e sub-ações que estarão no PAR do município, foi elaborado o 'Guia Prático de Ações'. Nesse Guia estão todos os programas disponibilizados pelo Ministério da Educação e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, e que podem ser solicitados pelos municípios em seus respectivos Planos. (MEC, 2011b, p. 33).

O guia serve de parâmetro para que o município/estado complete as sub-ações no PAR. O primeiro município coloca a sua ação, por exemplo, construir nove

bibliotecas e depois o resultado esperado, construção de nove bibliotecas escolares. Daí são indicadas as sub-ações, e se utiliza o guia prático como modelo (MEC, 2011c). Nesse momento descreve-se a forma de execução da sub-ação. Há possibilidade de 4 formas de ocorrer: 1- assistência técnica do MEC; 2- assistência financeira do MEC; 3- financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); 4- Executada pelo município/estado.

Em relação à primeira forma, assistência técnica MEC, indica o repasse, pelo MEC, de materiais, cursos de formação de gestores e professores, contribuindo para a implementação de conselhos, elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP), entre outras. Já a cooperação financeira dá-se em vários sentidos e implica repasse de verbas, que são destinados para obras (Escola de Ensino Fundamental – Projeto Arquitetônico do FNDE ou Projeto Arquitetônico Próprio), ampliação, adequação, reforma, mobiliário e equipamentos e transporte escolar.

A assistência solicitada por meio de empréstimos ao Banco Nacional do Desenvolvimento Social - BNDES, pode ser feita quando se tratar de [...] - construção, ampliação, adequação ou reforma da secretaria municipal de educação; mobiliário e equipamentos para a secretaria municipal de educação; - aquisição de computadores portáteis com conteúdos pedagógicos pelo Programa Um Computador por Aluno (Prouca); - aquisição de veículo apropriado para o transporte escolar terrestre (ônibus), pelo Programa Caminho da Escola” (MEC, 2011b, p. 34).

E, por fim, a execução é feita pelo Município/Estado/DF quando este se responsabiliza sozinho pela sub-ação proposta. Salienta-se que, além de completar no *site* do PAR a ação e a forma de execução, detalha-se a estratégia para sua implementação, o programa a que se vincula, a unidade de medida que pode ser expressa por meio de plano, licitações, determinado material, automóvel, etc. e o cronograma, global ou local. Dependendo da forma de execução determina-se sua ligação a uma ação. A assistência financeira, por parte do MEC, representa, em muitos municípios, um pequeno montante de recursos. (MACHADO, *et al.* 2012).

Ao finalizar as ações e completar as sub-ações, o plano será apresentado ao prefeito. Para seguir para avaliação do MEC, dependerá da aprovação do Prefeito. No Ministério, os planos são examinados e selecionados aqueles que serão atendidos, que serão atendidos parcialmente ou que não serão atendidos. Segundo o MEC (2011b),

As ações de Assistência Técnica do MEC aprovadas no PAR, após análise pela equipe técnica do MEC/FNDE serão objeto de um Termo de

Cooperação Técnica. Nesse documento estarão todas as ações de assistência técnica que serão implementadas pelo MEC até 2014. As ações de assistência financeira aprovadas serão objeto de convênios, específicos para cada ano. (p. 38).

Nesse sentido, fica claro que, para receber recursos dos diversos programas, atualmente disponíveis no Ministério, é necessário aderir ao PAR e realizar cada uma das etapas. Para garantir situações mais eficientes, eficazes, mas também mais equitativas e efetivas para as escolas, é que se considera necessário avaliar as condições materiais e estruturais da escola, por meio da análise de programas e ações a elas relacionadas. Um dos instrumentos que agrega boa parte dos projetos e financiamentos do Governo Federal, como já citado, é o PAR.

Esse plano recebe críticas, a serem levadas em conta. Contudo, aponta-se que a ação do governo federal é essencial para melhoria da qualidade da educação e, ainda, que o PAR não considerado o melhor instrumento para essa ação, é a forma de colaboração posta hoje e nesse sentido, precisa ser pensado, estudado a fim de que se torne um instrumento mais efetivo para a garantia de justiça social na educação. Nalú Farenzena aponta traços positivos na ação da União, ainda que com limites. Segundo ela:

A trajetória mais recente da (re)distribuição dos gastos federais em Educação básica é uma evolução positiva no montante de recursos, nos critérios de repartição e inserção na coordenação federativa, mas ainda bastante aquém de efetivar os objetivos traçados para as funções supletiva e redistributiva da União por meio da assistência técnica e financeira aos governos subnacionais. (FARENZENA, 2012a, p. 14).

Nesse sentido, entende-se que o Plano de Ações Articuladas é um instrumento importante para organizar melhor a cooperação da União com os demais entes federados, ainda que não seja o ideal, como bem descrito por Farenzena (2012).

Passa-se a descrever os programas e ações ligados a esse plano, fixando-se naqueles que apresentam relação com a ideia de condições materiais e estruturais da escola. Por meio desse detalhamento objetiva-se identificar os tipos de ações, o investimento destinado a elas e em que medida a União cumpre seu papel equalizador e redistribuidor para, doravante, avaliar o quanto essas políticas favorecem a qualidade e igualdade na educação, e de que modo se aproximam da justiça social na educação.

4.3.1. Programas e ações do Governo Federal para as Condições Materiais e Estruturais da Escola

Pesquisar as políticas, ligadas ao foco desse trabalho, existentes no âmbito do Governo Federal exige uma leitura mais transversal dos programas e ações, além de procurar em diversas fontes, pois estes não aparecem conjuntamente em um local. Uma das dificuldades foi conseguir aproximar os diversos programas e subprogramas, que nem sempre eram apresentados como correlacionados.

Dessa forma, boa parte das ações existentes, visando a melhoria da infraestrutura, mobiliário, equipamento e material pedagógico tem como um dos pressupostos a adesão ao PAR. Explicita-se, pois, os programas, lembrando que serão detalhados apenas os do Ensino Fundamental e ligados às condições materiais da escola.

Alguns desses programas não estavam descritos no campo ações e programas nem do MEC, nem do FNDE e nem mesmo na apresentação inicial do PAR. Muitos têm os repasses feitos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, que é um dos modos de transferência de recurso direto para a unidade escolar, executado pelo FNDE.

A descrição dos programas é feita de acordo com o tipo de assistência que o Ministério da Educação oferece - técnica ou financeira - bem como o que efetiva o diagnóstico da realidade, Levantamento da Situação Escolar, um pré-requisito para outras ações sobre as condições materiais e estruturais da escola. Os programas descritos e a localização a que se destinam podem ser visualizados no

Programa/Ação	Nível/ Etapa/	Localização		Tipo de assistência	
		Urbana	Rural	Técnica	Financeira
Dinheiro Direto na Escola – PDDE	Escolas de Educação Básica	x	x		x
Levantamento da situação escolar	Escolas de Educação Básica	x	x	x*	
Tecnologia educacional – Proinfo	Ensino Fundamental, Médio e Profissionalizante	x	x		x
Internet nas escolas - Proinfo	Ensino Fundamental, Médio e profissionalizante	x		x	
Projetor multimídia e lousa interativa	Escolas públicas	x	x**	x	
Luz para todos	Ensino Fundamental e Médio	x	x	x	

Fornecimento de água	Ensino Fundamental e Médio	x	x	x	
PDDE – água	Ensino Fundamental e Médio		x		x
Sala de recursos multifuncionais	AEE - Ensino Fundamental e Médio	x			x
Escola acessível	Ensino Fundamental e Médio com matrículas de ed. Especial	x	x**		x
PDE-Escola	Ensino Fundamental e Médio	x	x	x	x
Reestruturação da infraestrutura escolar	Escolas de Educação Básica	x	x**	x	x
Construção/cobertura de quadras poliesportivas	Escola de Educação Básica	x			x
Biblioteca escolar	Educação Básica	x	x		x
Territórios Etnoeducacionais	Educação Básica Indígena		x	x	x
Educação Quilombola	Educação Básica Quilombola		x	x	x
Um computador por aluno – UCA	Ensino Fundamental e Médio com matrículas de Ed. Especial	x	x**	x	x
Mobiliário escolar	Escolas de Educação Básica/institutos e universidades federais	-	x**	x	X
PDDE – campo	Escolas da rede estadual e municipal		x	x	

QUADRO 7 - PERFIL DAS POLÍTICAS FEDERAIS PARA AS CONDIÇÕES MATERIAIS DA ESCOLA

Fonte: FNDE (2012a); MEC (2012); GUIA PROGRAMAS PAR (2009); elaborado pela autora.

*Esse programa também tem uma ação importante no sentido de diagnosticar a realidade educacional no que se refere às CME.

**Não explícito no programa.

A divisão dos programas, segundo a característica, assistência técnica, financeira ou diagnóstica diferencia as ações em que a União realmente tem uma atuação no sentido de garantir melhoria nas condições de qualidade das escolas. A assistência técnica, apesar de importante, não abrange a obrigação da União de garantir mais igualdade, ou seja, de equalização, nem mesmo o seu papel supletivo, especialmente no que diz respeito às condições materiais e estruturais. Ainda que caiba a ressalva de que

[...] o esperado da União, por meio da assistência técnica, não é um mero apoio, ou qualquer apoio, mas apoios capazes de suplementar as capacidades estaduais e municipais, bem como oferecer recursos técnicos e financeiros que tenham o poder e efeito redistributivo, com a baliza de oferecer garantias colocadas num patamar elevado: equidade e padrão de qualidade da educação. Esses dois últimos, do meu ponto de vista, são os parâmetros que podem ser levados em conta para avaliar o cumprimento ou não da responsabilidade da União no setor educacional. (FARENZENA, 2012a, p. 14).

Mesmo detalhando os programas nos quais a União apenas atua tecnicamente, o foco recairá sobre aqueles que transferem recursos, os utilizados como mecanismo de diagnóstico, condicionado para o recebimento de aportes. Os programas que contarem tanto com assistência técnica como financeira serão descritos no campo relacionado à assistência financeira da União, o tipo de ação priorizado neste trabalho.

Programa de assistência técnica em relação às CME das escolas.

Existem três programas em que a ação do MEC é apenas técnica: o programa Luz para todos e o de Fornecimento de água e o relacionado ao Proinfo que garante *internet* para todas as escolas. Nessas ações há uma parceria do Ministério da Educação com outros Ministérios e empresas públicas.

A ação técnica e não financeira do MEC especialmente no que se refere aos dois primeiros programas que visam garantir luz e água para as escolas. Afinal, existem outros Ministérios e, conseqüentemente, verbas destinadas para isso, não havendo necessidade de utilizar os recursos da educação para tanto. A escola, como qualquer outro espaço público deve ter garantias mínimas de funcionamento, o que engloba água potável e boas condições de iluminação. Abaixo, se descreve um pouco cada uma dessas ações de assistência técnica, por parte da União.

O programa Luz para todos garante iluminação para todos os municípios rurais brasileiros. Foi criado pelo Decreto n. 4.873, de 11 de novembro de 2003, e é de responsabilidade do Ministério de Minas e Energia (MME). O Ministério da Educação vinculou essa ação no PAR, para garantir prioridade no atendimento das escolas que não dispõem do serviço.

A partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), as escolas terão prioridade no Programa Luz para Todos, do Ministério de Minas e Energia. [...]. O MEC informará ao Ministério de Minas e Energia os municípios e as escolas que apresentarem essa demanda no PAR. A implementação da ação é de responsabilidade do MME, com apoio do MEC. (FNDE,2013a).

A iniciativa de fornecimento prioritário de energia elétrica às escolas é importante. Afinal, um dos elementos do documento de padrões mínimos de qualidade é, justamente, a garantia do conforto luminotécnico, uma iluminação adequada para as diversas atividades realizadas na escola. (MORAES, 2006).

O Programa Sistema de Abastecimento de Água é de responsabilidade do Ministério da Saúde e Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), e visa garantir água potável para todos os municípios com até 50 mil habitantes. O MEC, por meio do PAR, detecta as escolas que apresentam a demanda e repassa para o Ministério da Saúde/FUNASA implantar a proposta.

Este é outro fator que merece atenção. No ano de 2011, por exemplo, de um total de 40.381 escolas, 444 declararam não ter abastecimento de água e 4.836 não têm água filtrada, uma realidade bastante preocupante e que precisa ser alvo de políticas públicas.

O programa Banda Larga nas Escolas, integra o Programa de tecnologias educacionais – Proinfo. A ação em relação à banda larga nas escolas foi lançada em abril de 2008, com o objetivo de conectar todas as escolas públicas localizadas na zona urbana e, atualmente também na zona rural, com a rede mundial de computadores em velocidades altas. Foi criado pelo Ministério das Comunicações e atualmente é executado em parceria com o MEC, Ministério do Planejamento, Agência Nacional de Telecomunicações, DATRAPEV e operadoras de telefonia fixa. Estas últimas são responsáveis por manter *internet* gratuita para as escolas até 2025, sem ônus, inclusive, para as secretarias de educação.

Relatórios do MEC informam que o programa, até 2011, alcançou 59.968 escolas. Porém, reportagem do Movimento Cultural Digital contesta a eficiência e os dados do MEC.

A partir de 31 de dezembro de 2010, a conexão em cada escola deveria ser bidirecional, com velocidade igual ou superior a dois megabits efetivo por segundo (Mbps) no sentido Rede-Escola e pelo menos um quarto dessa velocidade no sentido Escola-Rede. A TeleBrasil – entidade representante do empresariado do setor – tem divulgado documentos, como a Carta de Brasília 2011, garantindo que cerca de 58 mil escolas públicas já teriam acesso livre à *internet* em alta velocidade. E os próprios balanços da Anatel reforçam estes dados, afirmando que até dezembro de 2010, 57.586 instituições já foram conectadas – o que, segundo a Agência, representaria 91% de todas as escolas privilegiadas pelo programa. Apesar do site do MEC reforçar esses números, a realidade constatada nas escolas é completamente diferente. Durante o Futerecom 2011, por exemplo, a Prodesp (Companhia de Processamento de Dados de São Paulo) divulgou dados em relação à velocidade utilizada nas escolas públicas paulistas, cerca de 80% delas atingem apenas 64 Kbps.(Movimento Cultural Digital, 2011).

Além disso, os dados apresentados pelo indicador de computador e *internet* também mostram que apesar dos investimentos a realidade nas escolas não se alterou

muito. Os dados sobre banda larga não constam em 22,3% das escolas e em 11% ela é declarada como inexistente.

Por meio do programa de diagnóstico das CME das escolas na realidade educacional o MEC presta assistência técnica e disponibiliza auxílio aos estados e municípios para (re)organizarem, planejarem suas atividades. Porém, o programa Levantamento da Situação Escolar, é considerado, aqui, como um programa de diagnóstico do próprio Ministério, uma vez que é utilizado como base para ações e transferência dos recursos. O programa não pode ser caracterizado apenas como técnico, pois tem um papel central na definição de gastos com as CME das escolas.

Segundo o Ministério da Educação (2012), esse programa, tem como eixo central o aprendizado do aluno. É um mecanismo utilizado para recolher dados referentes às CME das escolas públicas e compará-los com o documento definido como padrões mínimos de qualidade (MORAES, 2006). Este cotejamento objetiva retratar a realidade das escolas brasileiras, o quanto atendem o que se define no documento e, com isso, estimar o custo de reestruturação da rede física escolar. Com os resultados, determinam-se as ações prioritárias.

O levantamento é composto por 7 blocos, cada um com diversas questões. Os blocos dizem respeito a:

- cadastro da escola – dados gerais da escola, funções desenvolvidas (docência, saúde e higiene, manutenção, conservação e segurança), etapa/modalidade atendida, quantidade de alunos atendidos, professor, situação do prédio (alugado, próprio);
- características da escola – idade do prédio, modificações/ampliações feitas, infraestrutura básica (água, esgoto, segurança, etc.), avaliação do prédio (fundação, instalações elétrica, hidráulica, telefônica, etc.), avaliação dos aspectos externos e entorno escolar, transporte, infraestrutura de acesso à escola (asfalto, iluminação, acessibilidade);
- características físicas dos ambientes - ambientes e quantidades existentes (sala dos professores, biblioteca, etc.), situação dos elementos construtivos do ambiente, funcionamento das instalações no ambiente, tipo de iluminação (tipo de lâmpada e quantidade), condições de uso e quantidade de componentes construtivos dos ambientes (balcão, pia, recipiente para sabonete líquido, etc), acessibilidade na escola;

- material didático e escolar- materiais didáticos e escolares disponíveis na escola – quantidade, estado de conservação, de acordo com a etapa/modalidade – (acervo multimídia, brinquedos, mapas, livros); material escolar para alunos com cegueira (kit reglete, soroban, etc.);
- equipamento e mobiliário - mobiliário existente em cada ambiente – cozinha, banheiro, sala de aula, quantidade, estado de conservação, e os que podem ser recuperados (cadeira, computador, freezer, lixeira com tampa, quadro negro, etc.);
- utilização das salas de aula/atividade em outros turnos, número de salas, turmas, alunos por sala;
- notas e validação – normas da ABNT de proteção contra incêndios, tipo de documentação da propriedade (registro de imóveis, certidão de ocupação regular em área desapropriada/área devoluta/doação, etc.).

As questões de cada bloco são respondidas por pessoas da Secretaria Estadual/Municipal, ligadas à educação e à infraestrutura. Esse levantamento é bastante amplo e engloba aspectos quantitativos e qualitativos, possibilitando um retrato melhor e mais real das CME das escolas, até porque eles são preenchidos por educadores e pessoas ligadas à infraestrutura.

Para a realização do levantamento o MEC capacita técnicos da Secretaria Municipal de Educação – SME, com relação ao documento dos padrões mínimos (MORAES, 2006), bem como sobre o LSE. De acordo com o documento do programa (PDE, s/d), o LSE serve para dimensionar os custos de adequação das escolas e propor prioridades de atendimento. Mesmo como um instrumento com potencial para induzir políticas para essas condições, não garante melhorias nas redes de ensino.

Programa de assistência financeira para as CME das escolas

A ação da União para induzir a justiça social na educação é bastante importante, especialmente em um país que é marcado por desigualdades. O repasse de recursos torna-se um mecanismo essencial para permitir condições mais semelhantes no que se refere às condições materiais e estruturais da escola.

Os diversos programas propostos para as CME das escolas são positivos. A maior parte deles envolve assistência financeira. Das 16 ações encontradas, apenas 3 são exclusivamente de assistência técnica. Isso significa que 81% dos programas destinados às CME tem previsão de verbas. As ações e os repasses financeiros são percebidos nas descrições abaixo.

Um dos programas de grande abrangência no que se refere ao repasse de recursos é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Lançado em 1995, pela resolução do CD/FNDE 12/95, na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Denominado, inicialmente, de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE, inaugura o repasse de recursos federais diretamente para as escolas de Ensino Fundamental, com objetivo de racionalizar e simplificar algumas ações feitas nas escolas. (CRUZ, 2009). Segundo o FNDE, atualmente:

Art. 2º O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de recursos financeiros, em caráter suplementar, a escolas públicas, e privadas de educação especial, que possuam alunos matriculados na educação básica, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias das escolas beneficiárias que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social. (FNDE/CD, 2012).

Os repasses de recursos são destinados às despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que devem ser empregados:

Art. 4º I – na aquisição de material permanente; II – na realização de pequenos reparos voltados à manutenção, conservação e melhoria do prédio da unidade escolar; III – na aquisição de material de consumo; IV – na avaliação de aprendizagem; V – na implementação de projeto pedagógico; e VI – no desenvolvimento de atividades educacionais. (FNDE/CD, 2012).

O cálculo da transferência de recursos é feito com base no número de alunos declarados no Censo Escolar, do ano anterior, das escolas estaduais e municipais de educação básica, bem como das filantrópicas que atendem a educação especial. O dinheiro é repassado pelo FNDE à Entidade Executora (EEx)/Unidade Executora Própria (UEX) ou a Entidade Mantenedora (EM) entendida como “Art. 5º [...] o órgão ou instituição responsável pela formalização dos procedimentos de adesão e habilitação

e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos” (FNDE/CD, 2012).

Além do número de alunos, o programa leva em conta para a distribuição de recursos a região em que está localizada a escola. Há um fator de correção, para diminuir as diferenças entre os dados de matrícula do Censo anterior e os alunos atendidos no ano do repasse dos recursos pelo programa.

A transferência de verbas é feita anualmente. Para receber o recurso é preciso que a escola esteja cadastrada e atualize seus dados, além de aceitar o termo de adesão. O PDDE, atualmente, também transfere dinheiro para alguns programas ligados ao PAR, que serão apresentados na sequência. Há transferências feitas como forma de auxílio específico para as escolas do campo e outras para premiar as escolas que atingem a média traçada pelo IDEB.

Art. 10 [...] § 4º As transferências de recursos do PDDE serão acrescidas de parcela extra de 50%, a título de incentivo, destinada a todas as escolas públicas rurais da educação básica, e também, de acordo com o Plano de Metas ‘Compromisso Todos pela Educação’, às escolas públicas urbanas do ensino fundamental que atingiram as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), segundo a última ‘Prova Brasil’ realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). (FNDE/CD, 2012).

O PDDE tem também outra vertente de atuação que é o PDDE – Campo, que auxilia a melhoria da qualidade da educação das escolas do campo. Segundo o Ministério, por meio do programa se:

[...] transfere recursos financeiros às Unidades Executoras Própria (Uex.) das escolas, cujos dados estejam atualizados no sistema PDDEweb, possuam entre 10 (dez) e 50 (cinquenta) estudantes matriculados nas séries iniciais do ensino fundamental em classes multisseriadas; tenham até 80 (oitenta) estudantes matriculados nas séries iniciais do ensino fundamental em classes multisseriadas em escolas localizadas em áreas de assentamentos, terras indígenas e remanescentes de quilombo; funcione em edificação própria da rede pública e não tenham sido beneficiadas com essa assistência pecuniária em exercício anterior. (MEC/SECADI, s/d)

Outra ação relevante do governo federal é o programa Nacional de Tecnologia Educacional– Proinfo, criado em 1997, ainda na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, pela Portaria n. 52 (MEC, 1997), denominado Programa Nacional de Informática na Educação. A criação do programa visava ampliar o acesso às novas tecnologias, objetivando o seu uso pedagógico. O Proinfo é responsabilidade da

Secretaria de Educação a Distância do MEC. Os recursos do programa são distribuídos de acordo com os dados do Censo Escolar. Segundo Correa e Castro (2011)

O Proinfo é lançado, com financiamento parcial do BID [Banco Internacional de Desenvolvimento] e com a meta de distribuir 100 mil computadores. Essa política inicia o processo de universalização do acesso às TICs e à Internet a partir das escolas públicas brasileiras e propõe uma estrutura operativa descentralizada, através da qual as Secretarias Estaduais de Educação gerenciarão 'Núcleos de Tecnologia Educacional (NTEs)' responsáveis por formar e assessorar os professores no uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação. (p.3).

Em 2007, o governo lançou o decreto 6.300 (MEC, 2007) alterando o nome para Programa Nacional de Tecnologia Educacional e com finalidade disseminar na educação básica pública o uso pedagógico das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Seus objetivos são:

Art. 1º I - promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas escolas de educação básica das redes públicas de ensino urbanas e rurais; II - fomentar a melhoria do processo de ensino e aprendizagem com o uso das tecnologias de informação e comunicação; II - promover a capacitação dos agentes educacionais envolvidos nas ações do Programa; IV - contribuir com a inclusão digital por meio da ampliação do acesso a computadores, da conexão à rede mundial de computadores e de outras tecnologias digitais, beneficiando a comunidade escolar e a população próxima às escolas; V - contribuir para a preparação dos jovens e adultos para o mercado de trabalho por meio do uso das tecnologias de informação e comunicação; e VI - fomentar a produção nacional de conteúdos digitais educacionais. (MEC, 2007).

O Proinfo atua em três vertentes: a) equipar escolas com TIC; b) capacitar professores para seu uso e para a inclusão digital nas escolas; c) ofertar de materiais/conteúdos ligados às TIC. Atualmente, o programa está vinculado ao PAR, e os entes federados fazem adesão ao programa e escolhem as escolas que serão beneficiadas, visto que há critérios para que a escola receba esse benefício.

As escolas rurais que podem participar são aquelas com mais de 50 alunos, energia elétrica e sem laboratório. No caso da escola urbana, o que muda é a exigência de no mínimo 100 alunos nas escolas. A atenção dada às escolas rurais é bastante importante pois, em geral, essas escolas, apresentam condições bem mais precárias que as localizadas na zona urbana (SCHNEIDER, 2010).

A execução do programa é de responsabilidade do FNDE e o funcionamento se dá por regime de colaboração entre Municípios/Estados e União (MEC, 2007). A União

só repassa os computadores se os entes federados criarem/organizarem o laboratório no qual serão instalados os computadores.

Dados do Painel de Controle do MEC, entre 1997 e 2011, mostram que o Proinfo, por meio de transferência direta pelo FNDE, adquiriu 100.900 computadores. Até 2012 foram beneficiadas 71.564 escolas de Ensino Fundamental e Médio, de acordo com o INEP. Nesse mesmo ano, pelo censo, havia 122.726 escolas dessas etapas de ensino. Percebe-se que 58,3% das escolas públicas que atendem alunos do 1º ano do EF ao 3º ano do EM foram contempladas pelo programa.

Nota-se um investimento grande no que se refere à tecnologia por parte do MEC/FNDE. Não é por acaso que Correa e Castro (2011) ao fazerem análise sobre o programa, mostram que sua ação é significativa na ampliação do acesso as novas Tecnologias.

Analizando dados do Inep, relativos ao Censo Escolar de 2010, verificamos que no ensino fundamental, 39% dos alunos em anos iniciais e 70% dos alunos em anos finais estava matriculado em escolas com laboratório de informática conectado à Internet. No caso dos alunos do ensino médio, o acesso ao computador está praticamente universalizado, chegando a mais de 94% dos alunos matriculados. Em termos de infraestrutura, o Censo aponta que o computador conectado à Internet é hoje o item mais disseminado nas escolas, estando presente em maior proporção do que quadras de esporte, bibliotecas e laboratórios de ciências, por exemplo. (CORREA e CASTRO, 2011, p. 3-4).

As desigualdades nas escolas do país são visíveis até nos programas que fazem parte de um mesmo Plano de Ações. Afinal, de um lado há tecnologias e de outro, programas para fornecimento de água e luz para todas as escolas, como apresentado anteriormente. No caso dos programas elucidados acima, a assistência do MEC era mais técnica, porém desde 2010, outra ação ligada ao fornecimento de água foi pensada pelo MEC. Nesta, o FNDE disponibiliza, por meio de transferência direta para as escolas, através do ‘Programa Dinheiro Direto na Escola’, verbas para escolas rurais que não possuem um sistema de abastecimento de água com condições mínimas.

O PDDE/Água na Escola consiste no repasse de recursos financeiros, nas categorias econômicas de custeio e capital, destinados às escolas públicas das redes distritais, municipais e estaduais, localizadas no campo, para garantir o abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e o esgotamento sanitário nestas unidades escolares beneficiárias, bem como a promoção de ações voltadas à melhoria da qualidade de ensino, por meio de aquisição de equipamentos, peças sanitárias, instalações hidráulicas e contratação de mão-de-obra voltada à construção de poços, cisternas, fossas,

banheiros e à utilização de outras formas e meios necessários para esse fim. (MEC/SECADI, 2012).

Este programa tem um alcance maior, pelo menos na escola, do que o realizado pelo Ministério da Saúde. Afinal, além de garantir o abastecimento de água, oferece melhoria nos equipamentos e instalações. Conhecido como PDDE/Água é considerado uma política do governo visando melhorar as condições de oferta nas escolas rurais. Os repasses de recursos são feitos para escolas devidamente cadastradas no Censo Escolar do ano anterior, que tenham indicado “[...] inexistência de abastecimento de água e/ou esgoto e que ainda não tenham sido beneficiadas com essa assistência pecuniária e funcionem em edificação própria do ente público ao qual se vincule.” (MEC, 2012).

É preciso que as escolas tenham aderido ao PDDE no ano da dotação. Indica-se que o PDDE/Água não está vinculado diretamente ao PAR, ainda que seja uma política de repasse de recursos, por meio do PPDE, e é feito com base no número de alunos.

Os recursos de custeio destinam-se a “[...] contratação de serviços ou aquisição de materiais de consumo. Aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei n. 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos” (FNDE/PDDE, 2012). Nesse caso, servem para contratação de mão de obra, construção de banheiros, aquisição de canos, louças, obras de reparo ou ampliação da rede hidráulica, etc. E os recursos de capital referem-se ao material permanente, aquele que é adquirido e tem validade superior a dois anos, destinados, por exemplo, para aquisição de bomba elétrica, tanque séptico.

A cada ano é contemplado um número determinado de escolas. Chama a atenção, porém, ter que se utilizar dinheiro destinado à educação com obras relativas a saneamento básico e abastecimento de água mesmo existindo outros ministérios responsáveis por esses setores. Além do mais esses serviços deveriam estar disponível na escola via Prefeitura Municipal e/ou Estado. Apesar de ser importante a garantia de água potável para as escolas, acredita-se que a verba a ser gasta para isso não deveria provir apenas da educação, mas de outros órgãos e ministérios.

O Programa de Implementação de Salas de Recursos Multifuncionais foi lançado em 2005, e incorporado a partir de 2007 ao Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite, bem como ao PDE e, consequentemente, ao PAR. Tem como diretriz garantir condições de acessibilidade e aprendizagem para os estudantes com Necessidades Educacionais Especiais, ou seja, que necessitam de Apoio

Educacional Especializado (AEE³⁹), por meio de mecanismos de inclusão, com equipamentos, espaços, materiais especificamente preparados para atender a demanda desses alunos. O projeto tem como foco implementar salas de recursos multifuncionais, conforme informações do *site* do MEC o

Programa disponibiliza às escolas públicas de ensino regular, conjunto de equipamentos de informática, mobiliários, materiais pedagógicos e de acessibilidade para a organização do espaço de atendimento educacional especializado. Cabe ao sistema de ensino, a seguinte contrapartida: disponibilização de espaço físico para implantação dos equipamentos, mobiliários e materiais didáticos e pedagógicos de acessibilidade, bem como, do professor para atuar no AEE. (2012).

De 2005 a 2011 foram 37.801 escolas beneficiadas com a construção da sala de recursos multifuncionais, com destaque para o ano de 2009, no qual houve um número maior de ações. Também ligado à acessibilidade é o Programa Escola Acessível, criado em 2007 como uma das ações do PDE, passando em 2008 a compor o Programa de Desenvolvimento da Escola através do PAR. Tem como objetivo “[...] adequar o espaço físico das escolas estaduais e municipais, a fim de promover acessibilidade nas redes públicas de ensino.”

Os recursos são disponibilizados, via PDDE, para as escolas selecionadas, de acordo com o número de alunos. O dinheiro divide-se em verbas para capital e custeio. Os recursos são utilizados para a “Adequação arquitetônica: rampas, sanitários, vias de acesso, instalação de corrimão e de sinalização visual, tátil e sonora; aquisição de cadeiras de rodas, recursos de tecnologia assistiva, bebedouros e mobiliários acessíveis;” (MEC/2012). Em geral as escolas contempladas no programa são aquelas que já foram beneficiadas pela implementação da Sala de Recursos e que registram matrículas de educação especial, no censo escolar (MEC/SECADI b, s/d).

Outra ação que envolve a assistência financeira por parte do MEC é o Programa de Desenvolvimento da Escola (PDE - Escola) que tem como objetivo principal fortalecer a gestão e o planejamento participativo no âmbito escolar, repassando verbas para as escolas beneficiadas para que possam executar o que foi planejado. Para tanto, o programa disponibiliza uma ferramenta de elaboração de planos, que a partir de 2012 passou a destinar-se a todas as escolas públicas do país, inclusive para aquelas que não recebem verbas. Essa ferramenta segue uma lógica semelhante ao do PAR, com

³⁹ O AEE é destinado “aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, matriculados na rede regular de ensino”. (MEC/SECADI, s/d).

planejamento a partir do diagnóstico de seis dimensões: indicadores e taxas, taxas de rendimento, ensino e aprendizagem, gestão, comunidade escolas e infraestrutura.

Com o diagnóstico, realizar-se plano de ação, que “[...] representam o caminho para modificar e melhorar as situações identificadas no diagnóstico. Neste sentido, eles constituem a essência do planejamento, pois indicam o que a escola pretende fazer para alcançar seus objetivos e metas.” (MEC, 2012b). As escolas selecionadas recebem recursos para colocar em prática o plano de trabalho. Os recursos podem destinar-se às seis dimensões, tendo como objetivo a melhoria da qualidade de ensino, avaliada por meio do IDEB.

A dimensão da infraestrutura faz parte dessas ações, então, o dinheiro repassado, pode também ser utilizado para tanto, ainda que não exclusivamente. Entende-se que essa política toma a questão das CME das escolas indiretamente, ou seja, não foi especificamente pensada para isso, ainda que possa trazer verbas e ações nessa direção. Em termos de atendimento, ele já atendeu 25% das escolas públicas em 4 anos.

O MEC também lançou o Programa de reestruturação da infraestrutura escolar, que é condicionado à elaboração do PAR. Por ele os municípios recebem assistência financeira, especificamente para atender demandas da dimensão referente à infraestrutura física das escolas de educação básica. A Resolução CD/FNDE (2012) estabelece os critérios para o recebimento de assistência financeira, haja vista que se considera necessário melhorar as condições de acesso e permanência dos alunos na escola no que se refere a equipamentos e estrutura.

Os Estados/Municípios e DF, para receberem o recurso, que é transferido diretamente pelo FNDE por uma conta aberta pela própria autarquia, têm que, além de cadastrar-se no PAR, ter seus “ Art.2º [...] projetos técnicos de engenharia aprovados pelo FNDE.” (CD/FNDE, 2012, art.2º). Além do repasse de recursos, a autarquia tem como função divulgar manuais de orientações técnicas para obras ligadas à infraestrutura e demais serviços de engenharia e monitorar a execução dos recursos e analisar os custos propostos com relação ao Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI).

Visando cumprir a determinação que delega ao FNDE a responsabilidade por dar orientações sobre obras e serviços de engenharia, essa fundação lançou diversos documentos dentre os quais o documento de Padrões Mínimos de Funcionamento (MORAES, 2006), Cartilha técnica para elaboração de projetos de implantação para

construção de escolas (FNDE, 2009) e projetos para cobertura e construção de quadras esportivas, e espaços educativos, tanto no âmbito rural como no urbano. Nesses documentos há projetos apropriados, que podem ser utilizados pelos entes federados beneficiados. O município pode optar por criar um projeto seu, mas que precisa ser aprovado pelo FNDE e atender aos critérios técnicos estabelecidos.

Aos beneficiários cabe a responsabilidade da execução da obra no tempo estabelecido, a prestação de contas, o preenchimento mensal do Módulo de Monitoramento de Obras, e oferecer contrapartida assumindo os custos

Art. 3º 1. pela implementação de obras e serviços de terraplenagem e contenções (sondagens, movimentação de terras - corte/aterro de terras, compactação, muros de arrimo, elaboração de talude, sistema de drenagem pluvial etc.); 2. pela implantação do empreendimento, conforme projeto técnico aprovado pelo FNDE, no caso de construções e ampliações envolvendo serviços de cerceamento do terreno, paisagismo, calçadas internas e demais serviços complementares necessários para o funcionamento do prédio escolar. i) garantir, com recursos próprios, a conclusão da(s) obra(s) pactuada(s) no Termo de Compromisso e sua entrega à população, no caso de os valores transferidos se revelarem insuficientes para a conclusão da(s) obra(s); (CD/FNDE, 2012).

A contrapartida dos entes federados beneficiados é uma medida interessante, porém para aqueles que têm poucos recursos, isso nem sempre é possível. Tal demanda pode fazer com que os municípios mais pobres (e, em geral os que mais precisam) não firmem o termo de compromisso para o recebimento de verba. O repasse de verbas é feito por meio de quatro parcelas, assim distribuídas:

Art. 9º I- 40% do valor da(s) obra(s) após aceitação do Termo de Compromisso; II- 30% do valor da(s) obra(s) após o registro da ordem de serviço emitida ao contratado comprovada por meio da anexação do documento no SIMEC; III- 25% do valor da(s) obra(s) quando o ente comprovar por meio da inserção de relatório de vistoria técnica no SIMEC o atingimento mínimo de trinta por cento de execução físico-financeira; IV- 25 % do valor da(s) obra(s) quando o ente comprovar por meio da inserção de relatório de vistoria técnica no SIMEC o atingimento mínimo de 60% de execução físico-financeira. (CD/FNDE, 2012).

Para ter dimensão dos valores atingidos pelo programa, o FNDE divulgou que para o ano de 2008, foram previstas 740 obras de reestruturação da rede física. Destas, foram executadas 585 atingindo 79% do que foi proposto.

Outro programa que visa melhorar a infraestrutura física das escolas é o Programa de construção ou cobertura de quadras poliesportivas que está vinculado ao

Plano de Desenvolvimento da Educação. Surge no contexto do Plano de Aceleração de Crescimento – PAC, que investe em áreas que favorecem o desenvolvimento do país e que ganha continuidade no Governo Dilma através do PAC⁴⁰-2 (2011-2014).

Há um montante de recursos repassado para a execução de diversos programas, não só no plano de edificações, mas, também referente a materiais pedagógicos, tal como o Programa Nacional de Biblioteca Escolar. Este iniciou em 1997 e tem como objetivo dotar as escolas de obras de literatura, de pesquisa e de referência, visando estimular a leitura entre alunos, professores e desenvolver a cultura. O funcionamento do programa

[...] é feito em anos alternados: em um ano são contempladas as escolas de educação infantil, de ensino fundamental (anos iniciais) e de educação de jovens e adultos. Já no ano seguinte são atendidas as escolas de ensino fundamental (anos finais) e de ensino médio. Hoje, o programa atende de forma universal e gratuita todas as escolas públicas de educação básica cadastradas no Censo Escolar. (FNDE, 2013a).

Nele, ao lado da distribuição há também avaliação dos livros entregues. Uma questão que se coloca é que muitas escolas não possuem bibliotecas/salas de leitura estão presentes em apenas 42,2% das instituições de ensino fundamental. Se os livros estão sendo distribuídos para todas as escolas, onde estão colocados?

O Projeto um computador por aluno – UCA, por sua vez, não está ligado diretamente ao PAR, ele foi regulamentado pelo Decreto 7.243 de 26/07/2010 (BRASIL, 2010), tem como objetivo proporcionar a inclusão digital nas escolas públicas e privadas, sem fins lucrativos, que atendam crianças com necessidades educacionais especiais, por meio da compra de computadores portáteis para uso dos alunos e professores. Objetiva-se “Art. 1º [...] aquisição e a utilização de soluções de informática, constituídas de equipamentos de informática, de programas de computador (*software*) neles instalados e de suporte e assistência técnica necessários ao seu funcionamento.”

Ele é uma ação complementar ao programa PROUCA – Programa um computador por aluno, que tem o mesmo objetivo, contudo, no caso deste programa são os municípios e estados que financiam e a União garante um Regime Especial de

⁴⁰ Importante ressaltar que o programa age em 6 eixos: Cidade melhor; Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, Transporte e Energia. Uma parte desse dinheiro é destinado à educação com vistas a reformar ou construir quadras esportivas nas escolas.

Aquisição de Computadores para uso Educacional (RECOMPE), por meio de isenção de impostos e de contribuições sociais.

Segundo dados do MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014), 225 municípios adquiriram computadores pelo programa, Desses, 12 foram beneficiados pelos recursos do FNDE, um por execução direta do MEC/FNDE e os demais via financiamento do BNDES. Apesar da importância dessa ação, o que se percebe é que o MEC distribui poucos recursos. Sua intervenção é mais para garantir um preço menor na compra dos computadores, o que, com certeza, dificulta a aquisição por entes federados mais pobres.

O próximo programa não tem relação direta com o PAR. Diz respeito à aquisição de materiais essenciais ao ensino, tal como mesas e cadeiras. Denominado de Mobiliário Escolar, é uma ação do FNDE para padronizar o mobiliário escolar, por meio de sua renovação, incentivando a permanência do aluno na escola. A ênfase é dada para carteiras e cadeiras para alunos e para professores, além do material para o laboratório de informática, que é controlado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO. “A ideia central da ação baseia-se na prerrogativa do governo federal de poder realizar um único processo de compra sem efetivar qualquer contrato, disponibilizando o registro de preços obtido por meio de pregão eletrônico.” (FNDE, 2012a) o que também poderá ser realizado por estados e municípios.

Os conjuntos de mobiliários adquiridos são definidos segundo três modelos: para os alunos, com intervalo de alturas, para professores e um modelo de carteira para cadeirantes, o que também garante acessibilidade. É importante ressaltar que as ações do MEC nas escolas de Ensino Fundamental extrapolam o ensino regular e também atendem as diversas modalidades, tais como educação especial, indígena, quilombolas.

Esses programas são mais específicos. Destinam-se a atender uma camada específica da população. Como exemplo cita-se o Programa Territórios Etnoeducacionais – TEES, cuja meta é atender as comunidades indígenas, com diversas ações por parte do Ministério da Educação, dentre elas “Apoio técnico e financeiro para o transporte escolar e a construção de escolas indígenas.” (MEC/SECADI, 2012). O repasse de recursos dá-se pela adesão ao PAR. O programa Educação Quilombola objetiva fortalecer a educação de qualidade para as populações quilombolas com

[...] apoio à coordenação local na melhoria de infraestrutura, formação continuada de professores que atuam nas comunidades remanescentes de quilombos, visando a valorização e a afirmação dos valores étnico-raciais na escola e proporcionando instrumentos teóricos e conceituais necessários para compreender e refletir criticamente sobre a educação básica oferecida nas comunidades remanescentes de quilombos. (MEC/SECADI, 2012).

Este é de responsabilidade da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Assim como outros programas, este tem uma parte de seus recursos destinados às CME.

4.4. PERFIL DAS POLÍTICAS PARA CME

Os programas analisados no item anterior revelam que existem 12 ações diretamente relacionadas às condições materiais e estruturais das instituições escolares, ainda que em muitas delas seja apenas uma das áreas atendidas. Há as que atendem as escolas de educação básica, com foco específico em alguma modalidade, como por exemplo, educação especial, educação quilombola, etc. Esses programas atendem tanto a zona urbana como a rural. Essa atuação em modalidades diversas e em ambas as localidades é muito importante. Como apontado no capítulo 1, a situação das escolas rurais e as ligadas a grupos marginalizados é bastante precária.

A análise dessas ações e programas também indica que não há um determinado elemento das CME da escola que está sendo enfocado, mas que, existem diversas direções de atuação, desde a cobertura de quadras, o fornecimento de mobiliário até a distribuição de livros, garantia de *internet*, iluminação e abastecimento de água. Essas diferentes políticas denotam as desigualdades existentes na realidade e que são tratadas concomitantemente, ora favorecendo mais um determinado aspecto ora outro.

O governo federal executa políticas que repassam verbas para as escolas, afinal uma gama significativa de programas conta com essa forma de assistência. É preciso dimensionar até que ponto esses investimentos são suficientes, conseguem cumprir o papel redistributivo e supletivo da União para garantir a justiça social na educação.

Esses programas estão ligados diretamente ao PAR e estudos mostram que o investimento financeiro feito pelo governo federal não é muito expressivo nos municípios analisados. Aliada à falta de cumprimento das obrigações desse ente federado, na análise do Estado de Alagoas constatou-se que

Nas sub-ações de assistência financeira, verificou-se que o MEC ofereceu um percentual relativamente pequeno de possibilidades de sub-ações para as escolas da rede, restritas à dimensão 4. Só em 2010 houve outras possibilidades de adesão a programas de assistência financeira. Mesmo reconhecendo as reais necessidades dos municípios nordestinos, essa forma de execução não foi expressiva no conjunto dos municípios analisados. (MACHADO, et. al., 2012, p. 64).

É relevante descrever essas ações e investigar o montante de recursos no conjunto de gastos educacionais e o potencial frente às condições dos municípios e estados brasileiros. As descrições das ações, acima, indicam que há políticas para as CME. Para avaliar sua eficácia é preciso analisá-las mais profundamente, com base em outros indicadores, tais como os relativos ao financiamento e à realidade do ente federado, o que será apresentado no próximo capítulo.



Na escola que queremos
formamos cidadãos para o futuro,
indivíduos que sabem o que querem,
sem ficar em cima do muro.

Na escola que queremos
aula não se gazeia
é o segundo lar
que o futuro norteia.



5 POLÍTICA FEDERAL, FINANCIAMENTO, CONDIÇÕES MATERIAIS: PENSANDO EM JUSTIÇA SOCIAL

A gente não quer só comida
 A gente quer comida
 Diversão e arte [...]
 A gente não quer só comida
 A gente quer bebida
 Diversão, balé
 A gente não quer só comida
 A gente quer a vida
 Como a vida quer
 (Comida, Titãs)

Na letra, a banda Titãs indica que a comida é insuficiente para a satisfação humana, é necessário mais que estar alimentado. Transpondo para o campo da educação, é condição *sine qua non*, para a efetivação do direito, garantir mais do que o acesso do aluno na escola. É necessário proporcionar os nutrientes mínimos, o entendimento do que se ingere e, principalmente, ser capaz de alimentar também a mente e a alma.

Com esse fundamento, o capítulo analisa a eficácia da ação supletiva e redistributiva da União no campo das condições materiais, como elas se caracterizam e até onde chegam. Utiliza-se, como parâmetro de análise, a ideia de justiça social a máxima redução das desigualdades para que outros bens econômicos, sociais ou mesmo políticos não interfiram na oferta da educação e fator que estabelece o modo pelo qual a educação é oferecida e aproveitada por seus usuários, colocando como necessárias, por vezes, políticas equitativas, que pressupõem um atendimento diversificado para pessoas ou instituições diferentes.

Objetiva-se determinar se os programas são fonte de redução das desigualdades ou se privilegiam estados e municípios com índices mais precários. Para tanto, contrapõem-se dados sobre as políticas em voga, destinadas às CME, com elementos do diagnóstico apresentado no terceiro capítulo, destacando aspectos que auxiliam traçar um panorama do alcance das ações frente a condições mais igualitárias de oferta educacional. A utilização dos dados apresentados no capítulo 3 também ajuda a dimensionar as ações da União, na medida em que a melhoria do ICME apresentada pode não ser fruto apenas da intervenção desse ente.

Avaliar tais ações justifica-se no entendimento de que a ampliação do acesso à escola não é suficiente para a efetivação de uma educação de qualidade, pois

[...] no mais das vezes o que temos não é uma simples negação do direito à Educação; antes, ao contrário, a todo o tempo se destacam os avanços. Ainda assim, um dos problemas centrais do sistema educacional brasileiro parece ser a forma desigual com que os alunos são tratados, ou seja, os recursos humanos e materiais são distribuídos de maneira desigual na sociedade, aumentando as oportunidades para alguns grupos e reduzindo a oportunidade para os demais. (VIEIRA, ALMEIDA, 2013, p. 13).

Essa avaliação é mais complexa do que a análise de dados referentes à cobertura educacional ou mesmo o fluxo escolar. Apesar de maior divulgação do peso dos programas federais e mesmo dos recursos disponibilizados, é comum que esses “[...] apresentem alguns problemas que dificultam sua compreensão e tratamento metodológico por parte dos pesquisadores.” (CRUZ, 2014, p. 58). Especificamente aos dados de recursos ligados diretamente ao MEC ou mesmo ao FNDE, as principais ferramentas disponíveis são o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (www.simec.mec.gov.br), o Painel de Controle do MEC (www.painel.mec.gov.br), o Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEFWEB), e o portal da transparência.

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE – é outro importante instrumento de prestações de contas, contudo, como os dados analisados são referentes ao investimento da União em programas específicos, o *site* não auxilia, uma vez que apresenta o total de gastos do governo federal, por exemplo, sem discriminar a destinação.

O SIMEC é uma ferramenta destinada aos gestores e seu acesso é limitado.⁴¹ Coletou-se, no portal, os dados referentes aos convênios entre estados, municípios e o Ministério da Educação, totalizando 90 mil ações, manualmente catalogadas pela ausência de um padrão na discriminação dos dados.

O SIGEF também tem seu acesso restrito, mas é possível a consulta pública a liberações, que são extremamente desagregadas. Para uma pesquisa nacional é necessário um árduo e longo trabalho manual.

O painel do MEC é de acesso público aos dados do SIMEC. Apesar de boa parte das informações sobre os programas estarem disponíveis, até 2013 seu acesso era apenas para visualização. Em 2014, tornou-se disponível o arquivo em Excel, mas o

⁴¹ Não foram poucas as tentativas de conseguir acesso, por solicitação no próprio *site*, contato por *e-mail*, via telefone, todas sem sucesso. Outra tentativa para acessar esses dados foi pelo portal da transparência, no qual também é necessário fazer a coleta mais individualizada dos dados. Ao solicitar o acesso mais agregado, a resposta dada foi que estavam disponíveis e o que se pedia demandaria um trabalho maior, o que não seria possível fazer.

arquivo para *download* não traz os dados agregados, a coleta é individual, por estado ou município⁴².

Há um discurso, e iniciativas, no sentido de publicização das informações, de transparências nos recursos. Mas a disponibilização dá-se de forma polarizada: ou muito ou totalmente desagregada. O primeiro caso impossibilita maiores detalhamentos, e o segundo, obriga a fazer coleta individualizada de dados o que torna extremamente complexa qualquer comparação, inviabilizando, muitas vezes, as pesquisas.

Diante das dificuldades, optou-se por trabalhar com os dados existentes no painel do MEC. Entretanto, nem todos os programas têm informações disponíveis, tais como lousa interativa, luz para todos, fornecimento de água⁴³, e para alguns, como é o caso do Programa Nacional de Biblioteca Escolar, PDDE escola urbana, rural e fundamental, PDE escola, os dados não estão separados por dependência administrativa o que dificulta ainda mais a análise. Além disso, não é possível verificar a destinação do recurso, segundo a etapa ou modalidade da educação.

Esses empecilhos dificultam uma análise tão minuciosa como se pretendia inicialmente, mas elucidam o campo de disputas da ação política. Apesar dos obstáculos, a análise não ficou inviabilizada.

A proposta de fundo do trabalho é a avaliação dos dados referentes ao Ensino Fundamental e o diagnóstico, apresentado no capítulo 3, tem foco nessa etapa. O exame financeiro e de funcionamento dos programas é feito com base no total de instituições, procurando, sempre que possível, ressaltar a ação no EF.

Para facilitar a organização e interpretação foram estabelecidas três categorias que cruzam os indicadores apresentados no capítulo três e os tipos de programa elencados no quarto capítulo. A divisão é a seguinte: programas ligados às novas tecnologias da informação e comunicação, programas cujas ações voltam-se ao espaço físico, infraestrutura e materiais pedagógicos e por fim, enquadram-se os diversos programas cujo repasse de recursos é feito via PDDE e vão direto para a escola. A divisão é uma forma mais didática de apresentar os dados, mas, sempre que possível, destaca-se a articulação entre os programas.

⁴² Com o auxílio de técnicas de programação foi possível a coleta conjunta destes dados. Aqui fica um agradecimento especial a Rafael Raizer M. da Costa por tornar mais fácil o trabalho. Necessário é informar que, desde final de agosto, este *site* encontra-se indisponível.

⁴³ Os programas luz para todos e fornecimento de água são apenas de assistência técnica sendo executados por outros órgãos e ministérios, não vinculados à educação.

5.1 Programas voltados às novas tecnologias da informação e comunicação

Os elementos novas tecnologias da informação retratam as ações do governo federal na disponibilização de equipamentos, computadores, *internet*, espaços e mobiliários necessários para sua utilização. Dentre os programas compilados, quatro estão relacionados, diretamente, a essa categoria: Tecnologia Educacional – Proinfo, Internet nas escolas – Proinfo, projetor multímídia e lousa interativa⁴⁴ e Um Computador por Aluno (UCA). O programa de distribuição de mobiliário de informática é mais amplo, mas entende-se que os *kits* destinados à informática enquadram-se nessa categoria.

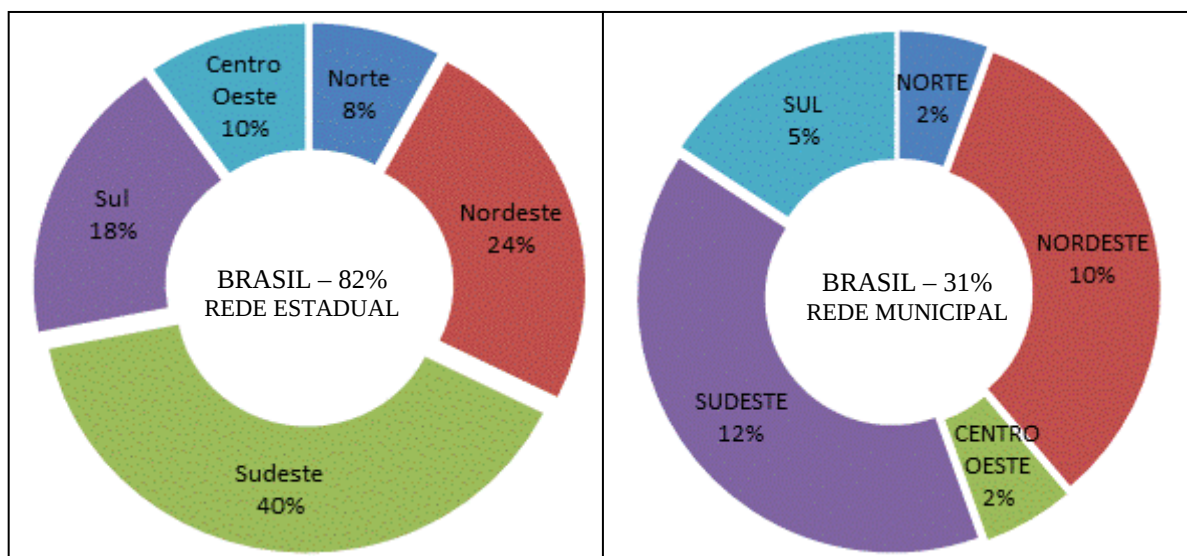
O programa Proinfo engloba várias ações, dentre elas a instalação de laboratórios de informática, a conexão de banda larga, a distribuição de outros materiais relacionados às tecnologias da informação e comunicação (TIC) como projetores e lousa interativa. Na conexão da banda larga, o papel do governo federal, por meio do Fundo de Desenvolvimento da Educação, é de assistência técnica, porque os custos são das operadoras de telefonia móvel do Brasil.

Ainda que os recursos não sejam provenientes da educação, verifica-se o alcance dessa política nos diversos estados e municípios e efeitos que podem ser comparados com as ações cuja responsabilidade financeira também seja do Ministério da Educação ou de autarquia a ele vinculada.

Os dados do alcance do programa, disponibilizados no *site* do painel.mec.gov.br, mostram que 82% do total de escolas estaduais e apenas 31% das municipais foram beneficiadas. Em ambas as redes, o maior número de instituições atendidas encontra-se no Sudeste (GRÁFICO 9). Os dados apontados são de 2011, o último ano utilizado para a construção dos indicadores, conforme metodologia descrita no capítulo 3.

⁴⁴ Não se encontrou disponíveis informações sobre a distribuição de lousas interativas, sendo assim, não haverá análise dessa ação.

GRÁFICO 9 - PERCENTUAL DE ESCOLAS, EM CADA REGIÃO, CONECTADAS PELO PROGRAMA BANDA LARGA, SEGUNDO O TOTAL DE ESTABELECIMENTOS, 2008-2013.



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

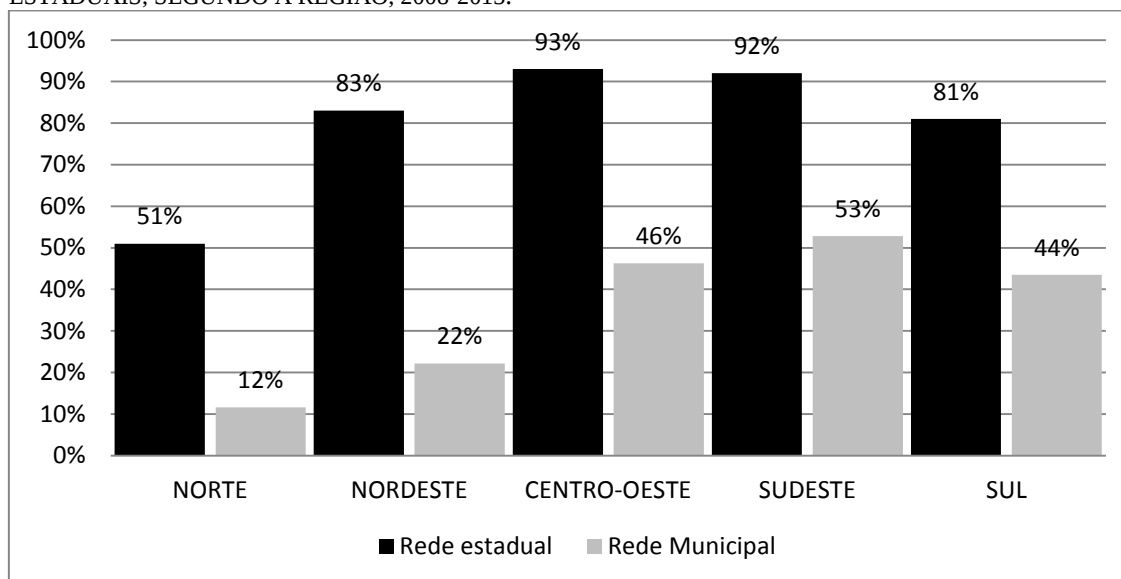
A ação do programa é maior em uma das regiões mais ricas e desenvolvidas do país, o que é ainda acentuado no âmbito estadual. Explica-se com o tamanho da rede escolar estadual, o Sudeste, concentra 35% das instituições escolares, o Nordeste, 24%, seguidos pelo Sul, com 19%, Norte 13% e por fim o Centro-Oeste com apenas 9% das escolas. No caso da rede municipal, o maior percentual fica com o Nordeste com 47%, em segundo o Sudeste com 23%, Norte com 15%, Sul com 11% e Centro-Oeste novamente com o menor número de estabelecimentos representando apenas 4%.

Ainda em relação às escolas estaduais, o exame da cobertura proporcional dos programas em cada região mostra que, apesar de o Norte possuir o menor número de estabelecimentos do país, tem 51% de suas escolas estaduais conectadas. Tal fator, aclara-se pelo fato de que 40% dessas escolas são rurais, dificultando a conexão banda larga. O Centro-Oeste, ao contrário, tem 93% de suas instituições conectadas, conforme ilustra o GRÁFICO 10.

No gráfico também se visualiza a situação mais precária das escolas municipais em relação às estaduais. As maiores coberturas encontram-se nas duas regiões mais favorecidas, sinalizando que o acesso à banda larga é melhor distribuído, entre as regiões, na esfera estadual, ainda que em ambas o peso da zona rural é marca forte.

Os investimentos nesse programa iniciam em 2008 e chegam até o ano de 2014. Aqui são computados os dados até 2013, exercício já finalizado. A atuação do programa vem caindo constantemente e, em 2013, ela é ínfima.

GRÁFICO 10 - PROPORÇÃO DE COBERTURA DO PROGRAMA BANDA LARGA NAS ESCOLAS ESTADUAIS, SEGUNDO A REGIÃO, 2008-2013.



FONTE MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2012).

O esforço para garantir conexões banda larga nas regiões com um número menor de estabelecimentos não implica que essas tenham um número maior de escolas conectadas. Por exemplo, no caso da rede estadual, a região Sudeste tem quase o mesmo percentual de escolas conectadas que o Centro-Oeste ainda que o número de estabelecimentos seja bem superior. Nota-se que, no caso da rede estadual, a região Sul tem um atendimento inferior ao Nordeste, mesmo apresentando um número mais baixo de estabelecimentos educacionais.

A região Sul apresenta índices bem mais favoráveis do que o Nordeste, seja referente ao desenvolvimento humano ou mesmo às condições materiais e estruturais da escola. Novamente tem-se como hipótese que tal fator alia-se à existência de mais escolas rurais na região Sul do que no Nordeste, tendo aquela 23% e esta 19%. Não é por acaso que na ordem municipal o Sul tem cobertura superior ao Nordeste, haja vista que, nesse aspecto, a proporção de escolas rurais do primeiro é de 31% enquanto a do segundo é de 39% dos estabelecimentos.

Ao aprofundar a análise por localização das escolas, nas diferentes redes, em cada região, verifica-se a tendência de que os estados com a menor proporção de escolas rurais são os que atingem uma cobertura maior do programa.

A conexão de banda larga exige grande infraestrutura para permitir o acesso nas regiões mais remotas, o que implica investimento maior. O favorecimento das escolas localizadas nas áreas rurais requer soluções não convencionais de conexão, como acesso via satélite ou micro-ondas, ao contrário das conexões por cabeamento físico, muito utilizadas na zona urbana. A conexão por cabo, mesmo quando disponível no meio rural, em vista da extensão de cabos em grandes distâncias, eleva, significativamente, o custo da infraestrutura.⁴⁵ (COSTA, 2013).

As escolas rurais, em regra, apresentam condições materiais e estruturais bem inferiores como já demonstrado em trabalho anterior (SCHNEIDER, 2010), o que não se restringe ao aspecto escolar, segundo Molina, Montenegro e Oliveira (2009) “Uma das características marcantes da maior parte desta população é a situação de escassez de recursos e precariedade de acesso aos bens públicos, em relação aos cidadãos residentes no meio urbano.” (p. 8).

A garantia de condições mais igualitárias transcende a esfera escolar e, segundo as autoras, implica a articulação entre os diversos ministérios bem como uma pressão maior sobre as empresas de telefonia, as responsáveis pela implementação das condições básicas para funcionamento do programa.

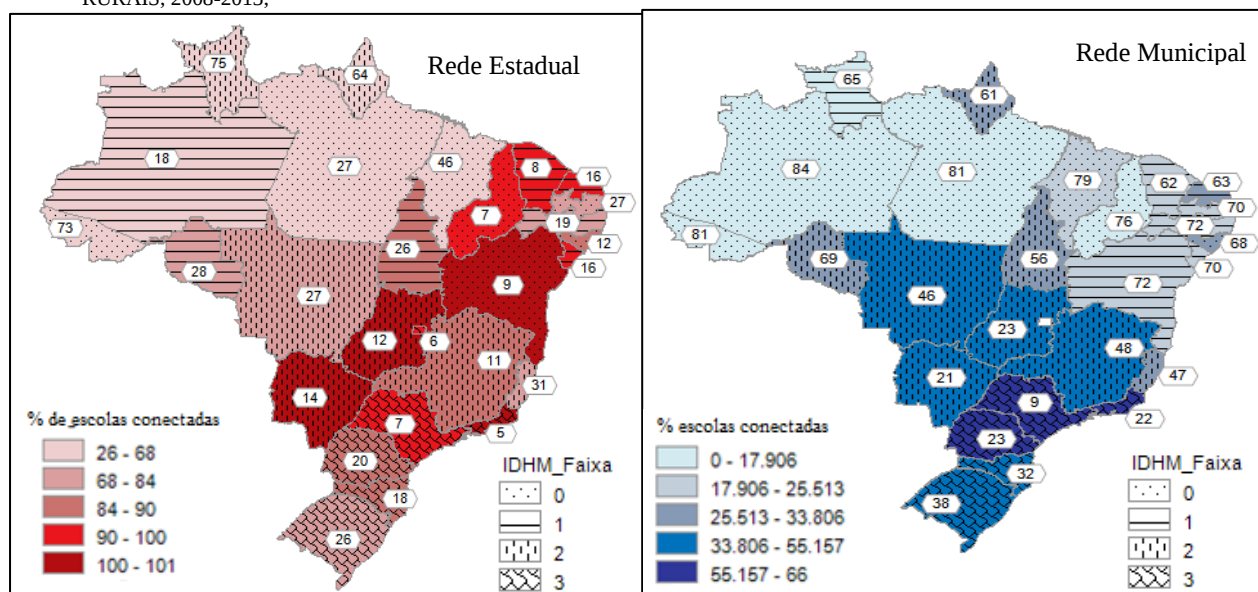
A transformação das condições educacionais do meio rural impõe o desafio da articulação das políticas públicas, não só em nível intraministerial, via articulação das ações e programas do Ministério da Educação, coordenados pela SEB, Secad, Semtec, como também em nível interministerial, tais como, o Ministério do Trabalho, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, além do próprio Ministério da Educação. (MOLINA, MONTENEGRO, OLIVEIRA, 2009, p. 39).

Na rede estadual, apesar do predomínio de estabelecimentos rurais explicar as piores condições de acesso à conexão em banda larga, a mesma tendência não é tão perceptível com relação ao IDHM, o que demonstra que a situação mais precária da zona rural não é captada por essa medida, ao menos no âmbito do estado. A realidade dos municípios, por sua vez, aponta para a pior situação do IDHM também condizente com a cobertura mais baixa do programa e um número maior de estabelecimentos rurais. Na ilustração abaixo (

FIGURA 3) é possível visualizar tais considerações. Conforme aumenta o percentual de escolas na zona rural (rótulo de valores na ilustração) menor é a conexão em banda larga.

⁴⁵ Além da utilização de cabos telefônicos é necessária toda uma infraestrutura de apoio, tais como: postes, cabos autoestruturados, reforçadores de sinal.

FIGURA 3 - MAPA DA ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA BANDA LARGA, NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, EM CADA UNIDADE FEDERATIVA, DE ACORDO COM O IDHM E A PROPORÇÃO DE ESCOLAS RURAIS, 2008-2013;



FONTE: CENSO ESCOLAR (2011); IBGE (2010), MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014).

Quanto à rede estadual, alguns estados, tais como o Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, apresentam cobertura superior a 100%. Isso ou é resultado da contabilização, por exemplo, de escolas conveniadas ou mesmo por apresentar problemas da base de dados relativa ao alcance do programa.

Neste mesmo mapa, chama atenção, por exemplo, no caso da rede estadual, o alto percentual de instituições conectadas em banda larga no estado do Piauí que tem o IDHM na faixa mais baixa em contraposição ao que acontece com o Rio Grande do Sul, que tem um alto IDHM. As análises feitas por Sastre (2010) sobre o estado revelam que: “Em suma, em vez de as escolas rurais serem mais equipadas, porque distantes de outras instalações e atividades culturais, esportivas e científico-tecnológicas, verifica-se o contrário. Os prédios escolares rurais contribuem para a desigualdade na educação.” (SASTRE, 2010, p. 299).

A cobertura da rede municipal para o programa é inferior em todas as unidades federativas, e esta acompanha mais as tendências de que, quanto mais alto o IDHM melhor a abrangência do programa, o que é válido também para os estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste em relação aos do Norte e Nordeste. O princípio de que um bem não interfere na oferta de outro não é válido para tais políticas, uma vez que:

A efetivação do direito à Educação é eclipsada pela marginalização e exclusão na Educação. [...] A pobreza é o maior obstáculo para a efetivação

do direito à Educação. [...] Os princípios da justiça social e da equidade são de incessante importância como vetores das ações estatais para a completa efetivação do direito à Educação como um direito humano fundamental. (VIEIRA, ALMEIDA, 2013, p. 24).

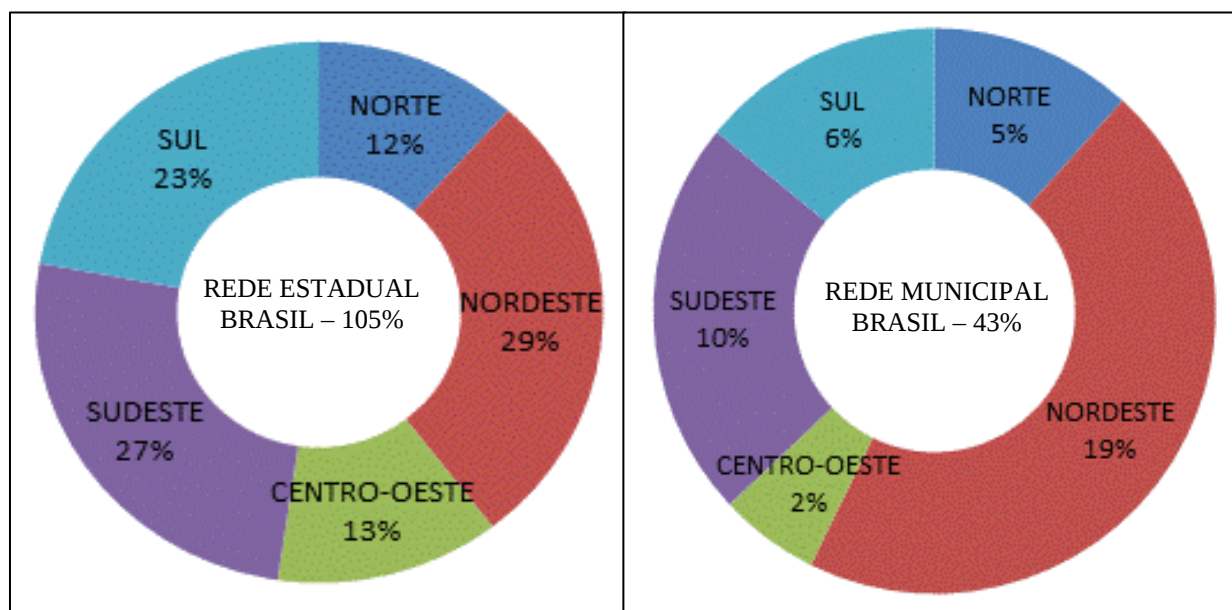
Ainda que o programa não seja de responsabilidade financeira do governo federal, a sua concepção e implementação foi feita por ele, portanto, cabe-lhe determinar e cobrar que as ações das companhias de telefonia móvel cheguem às escolas mais distantes e mais pobres, que são, justamente, as da rede municipal. O programa atinge boa parte das escolas estaduais brasileiras, mas, na rede municipal, sua cobertura é inferior, e muito mais ausente em locais onde a escola é, muitas vezes, o único espaço de acesso ao conhecimento mais amplo.

Ainda que a ação do programa, ao menos no âmbito estadual, seja mais equitativa, ele tem uma marca que compromete essa perspectiva: a localização da escola, rural ou urbana. Ao se retomar o conceito de justiça social como a máxima redução das desigualdades, percebe-se que os resultados do programa estão longe desse ideal, ainda que a situação seja melhor nas escolas estaduais do que nas municipais.

De nada adianta haver cobertura *wi-fi* sem que haja computadores e mesmo um espaço adequado para a utilização pedagógica do equipamento. Para tanto, outro programa, relacionado às novas tecnologias da informação e comunicação, volta-se para a estruturação de laboratórios de informática, mas o estado ou município beneficiado pelo programa é responsável em disponibilizar o espaço (sala) para a instalação.

A cobertura dessa ação é superior à da banda larga analisada anteriormente. Ultrapassa 100% na alçada estadual e chega a 43% na municipal, como é possível visualizar no GRÁFICO 11. Nesse, percebe-se o alcance do programa nos diversos estados, de acordo com a região. O Nordeste e o Sudeste foram os mais beneficiados em ambas as redes.

GRÁFICO 11 - PERCENTUAL DE ESCOLAS, EM CADA REGIÃO, CONECTADAS PELO PROGRAMA BANDA LARGA, SEGUNDO O TOTAL DE ESTABELECIMENTOS, 2008-2013.

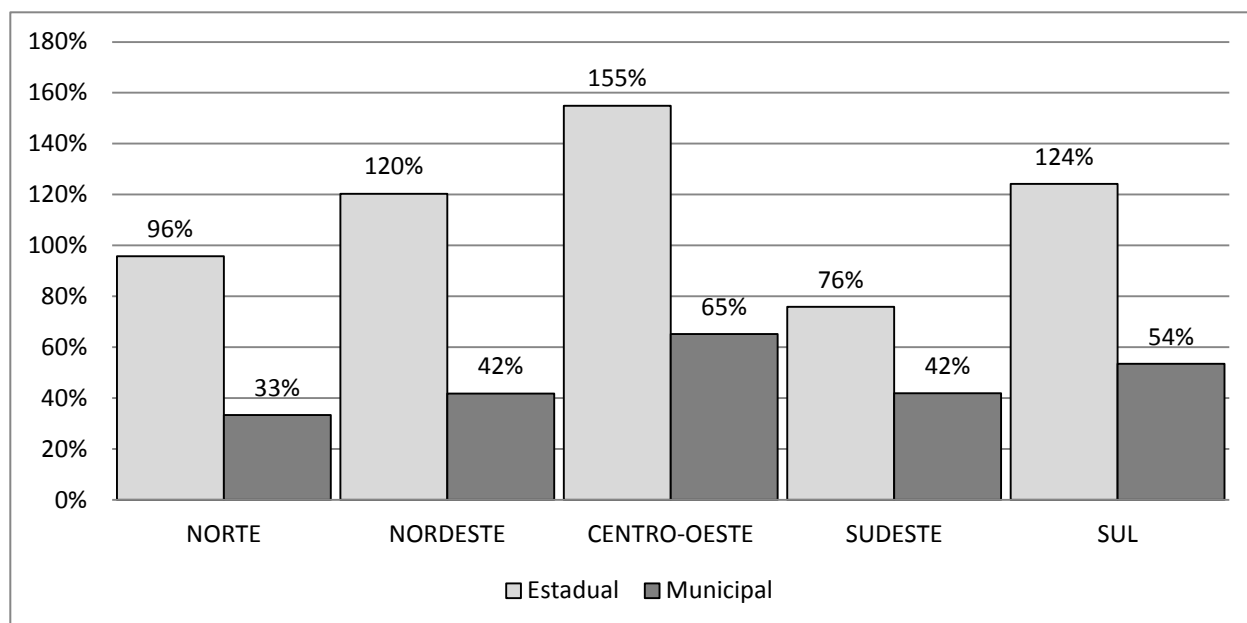


FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

Em relação à cobertura da rede estadual que atinge 105%, apontam-se hipóteses como a contabilização das escolas conveniadas na cobertura do programa, ou ainda a entrega de mais de um laboratório por escola, especialmente naquelas que atendem ao ensino profissionalizante, por exemplo. Além, é claro, da possibilidade de problemas nos próprios dados relativos ao programa o que demanda investigações que transcendem ao escopo do trabalho. Contudo, segundo a descrição do PROINFO no *site* do FNDE a última alternativa é a mais provável. A exigência é que a escola não tenha laboratório e se afirma que os recursos são destinados apenas a instituições públicas.

Na rede municipal, ao contrário, a cobertura é inferior a 50% o que só reforça as informações do terceiro capítulo e indica o maior acesso no estado, em relação aos municípios, que em geral são mais pobres. A discrepância da ação do governo federal também pode ser percebida no impacto do programa em cada região, o que se vincula ao fato de variar o número de estabelecimentos. O Centro-Oeste, por exemplo, uma das regiões que recebeu um percentual menor de laboratórios é, proporcionalmente, o que obteve maior cobertura, seguido pelo Sul, Nordeste tanto na rede estadual como municipal, como é visível no GRÁFICO 12.

GRÁFICO 12 - PROPORÇÃO DE COBERTURA DO PROGRAMA LABORATÓRIO NAS ESCOLAS ESTADUAIS, SEGUNDO A REGIÃO, 2008-2013.

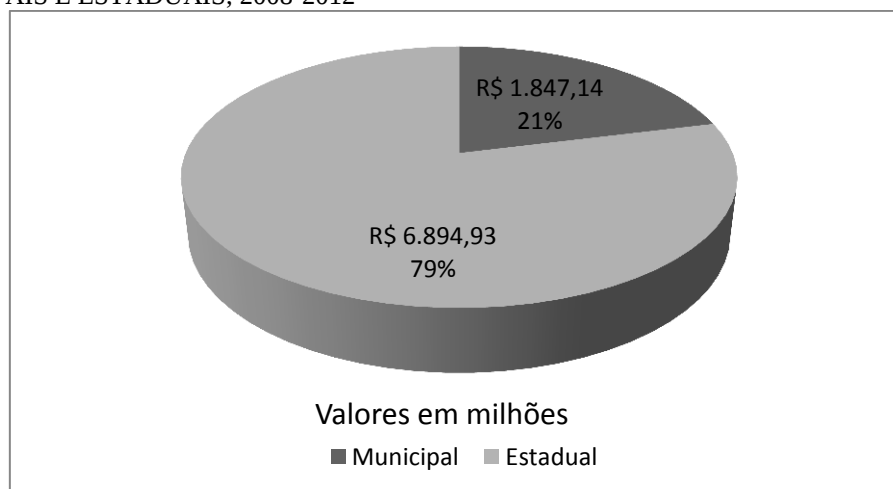


FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

O Norte é a região com a pior cobertura tanto na rede municipal quanto estadual, o mesmo que ocorre no indicador de banda larga. No caso da rede estadual, o Sudeste apresenta a segunda menor cobertura. O fato pode prender-se à quantidade de estabelecimentos e também de matrículas dessa região, requerendo um esforço maior para garantir laboratório para todas as escolas. No caso da rede municipal o Norte e o Sudeste dividem a segunda cobertura mais baixa. O Centro-Oeste e o Sul destacam-se com as maiores coberturas.

Ainda que o Norte seja a região com o maior percentual de escolas rurais e a menor cobertura, nas outras regiões a localização (urbana e rural) não se mostra tão marcante quanto em relação à conexão em banda larga, especialmente no que se refere ao Sudeste e ao Centro-Oeste. Novamente, destaca-se a diferença entre os investimentos nas redes estaduais e municipais. As primeiras são mais beneficiadas. Do total do investimento no programa, R\$ 8.742.000,07, 79% foram destinados às redes estaduais enquanto as escolas de responsabilidade dos municípios receberam apenas 21% dos recursos (GRÁFICO 13).

GRÁFICO 13- VALOR INVESTIDO PELO PROGRAMA LABORATÓRIOS PROINFO, NAS REDES MUNICIPAIS E ESTADUAIS, 2008-2012

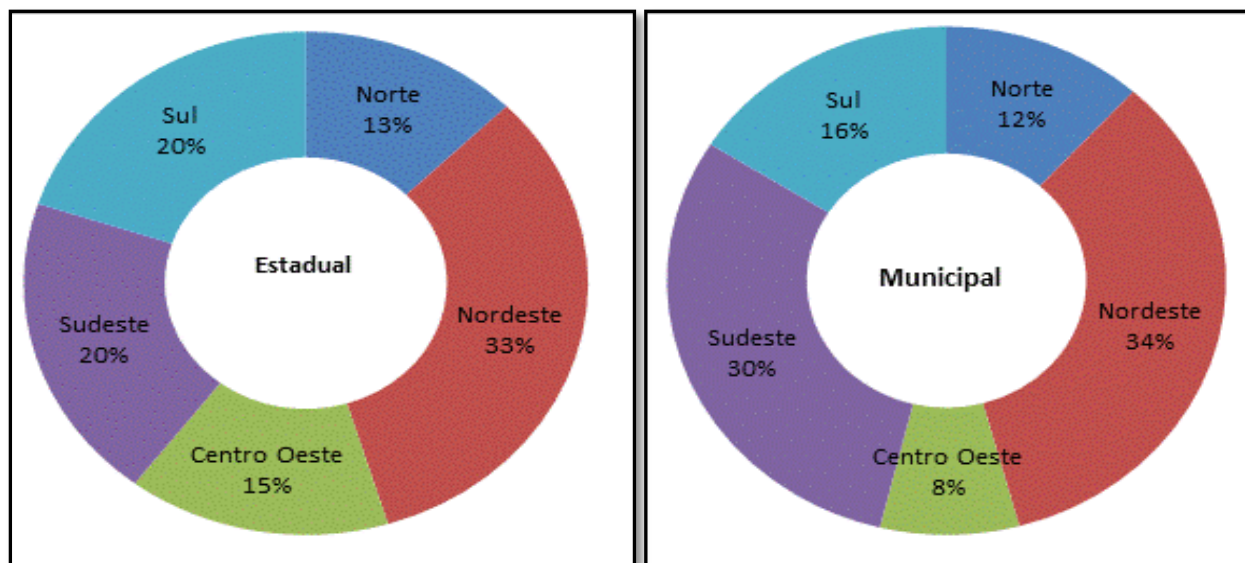


FONTE MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

O programa está em vigor desde 1999. A distribuição dos recursos, ao longo dos anos de vigência, indica que, em 2010, tanto na rede estadual como municipal, houve maior investimento. Alcançou, respectivamente, 70% e 59,7% dos recursos. Esse não foi o ano em que maior número de laboratórios foi entregue, afinal, o percentual, no estado, chega a apenas 4% e no município a 11%. Há que considerar que, mesmo se parte do recurso foi executada anteriormente, a entrega do laboratório só é contabilizada quando esse está totalmente pronto.

A diferença entre os investimentos na rede estadual e municipal é bastante ilustrativa de uma ação por parte do governo federal que não é eficaz para garantir mais igualdade de oferta. Sua atuação é mais acessada pela rede estadual que, financeiramente, tem melhores condições do que diversos municípios. Porém, ao analisar, por exemplo, em cada rede, como se distribui o recurso, a valorização do Nordeste é maior em ambas as dependências administrativas (GRÁFICO 14) o que é interessante, embora não suficiente.

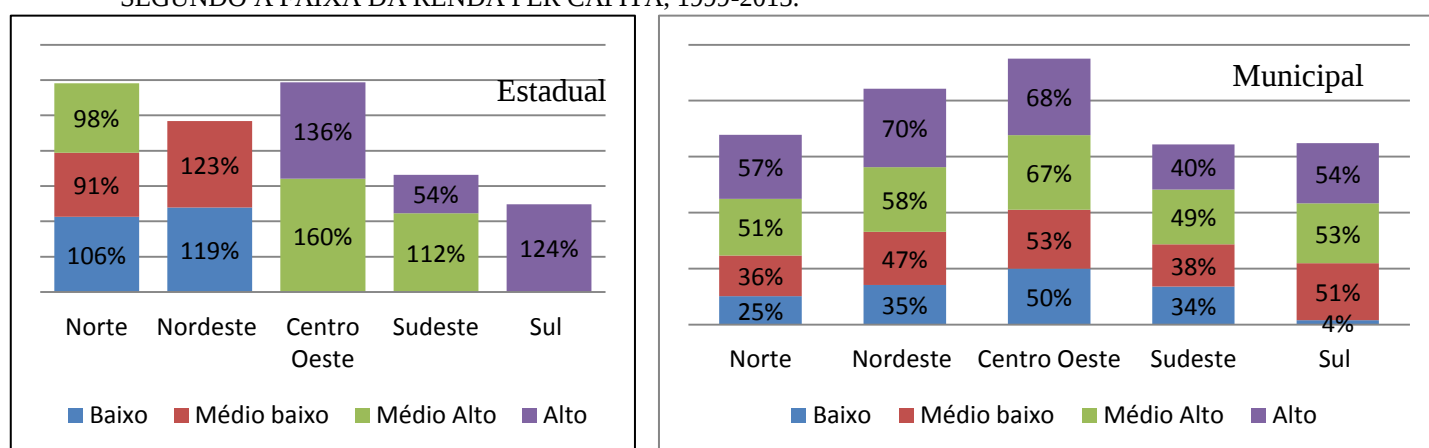
GRÁFICO 14 - PERCENTUAL DE RECURSOS RECEBIDOS EM CADA REGIÃO, DO PROGRAMA LABORATÓRIO PROINFO, SEGUNDO O TOTAL DE RECURSOS, 2008-2013.



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

Ao afirmar que o maior investimento de recursos na região Nordeste é insuficiente, assinala-se o papel da União em termos de justiça social. O fracasso da ação da União, nesse programa, é mais acentuado na rede municipal e a eficácia da ação é mais igualitária para a rede que já tem índices menores de desigualdade. O gráfico abaixo ilustra a proporção de escolas conectadas, em cada região, em 4 faixas da renda *per capita* (baixa, média baixa, média alta e alta).

GRÁFICO 15 - PERCENTUAL DE ESCOLAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA LABORATÓRIO DE INFORMÁTICA NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, POR REGIÃO, SEGUNDO A FAIXA DA RENDA PER CAPITA, 1999-2013.

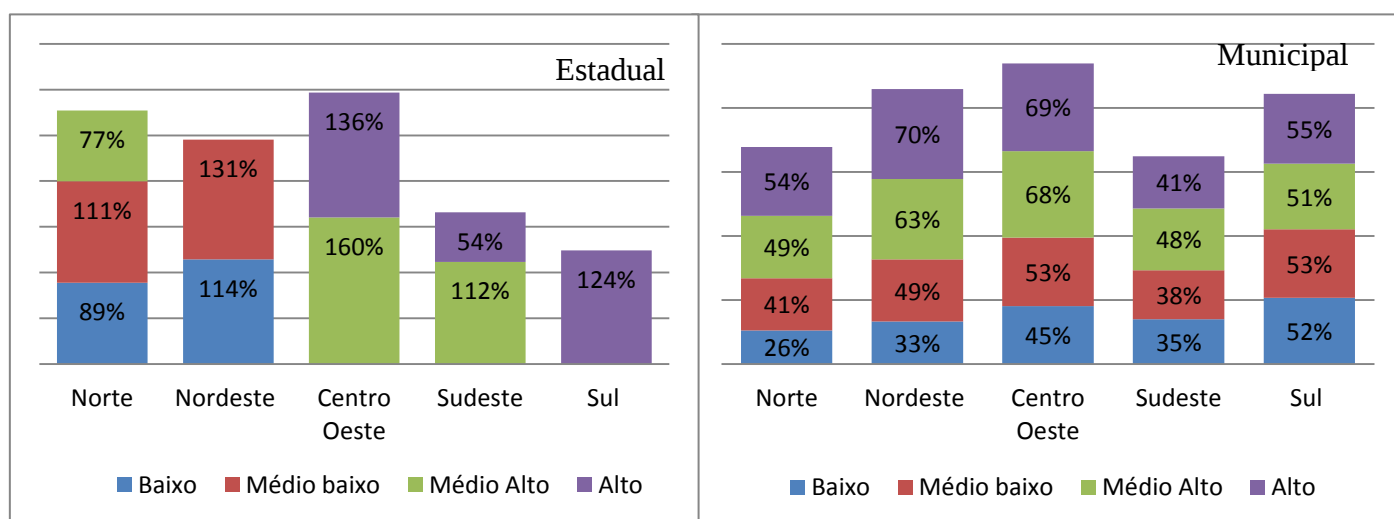


FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011); IBGE (2010).

No gráfico, fica demonstrado que, no caso da rede estadual, as diferenças nas faixas do IDHM já são determinadas pela região. O Nordeste não apresenta as faixas

médias altas e altas, o Norte não tem a faixa alta, enquanto no Sul só há essa, já o Sudeste e o Centro-Oeste apresentam apenas os níveis médio alto e alto. É interessante notar que, com exceção do Nordeste e do Sul, as demais regiões acenam para uma tendência de que os níveis mais baixos apresentem coberturas melhores que os mais altos, no âmbito estadual. No caso da rede municipal a realidade é contrária. Em todas as regiões, o percentual de escolas beneficiadas é menor conforme piora a faixa. A situação é muito semelhante no caso do cotejamento com o IDHM conforme ilustrado no GRÁFICO 16.

GRÁFICO 16 - PERCENTUAL DE ESCOLAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA LABORATÓRIO DE INFORMÁTICA NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, POR REGIÃO, SEGUNDO A FAIXA DA RENDA PER CAPITA, 1999-2013.



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011); IBGE (2010).

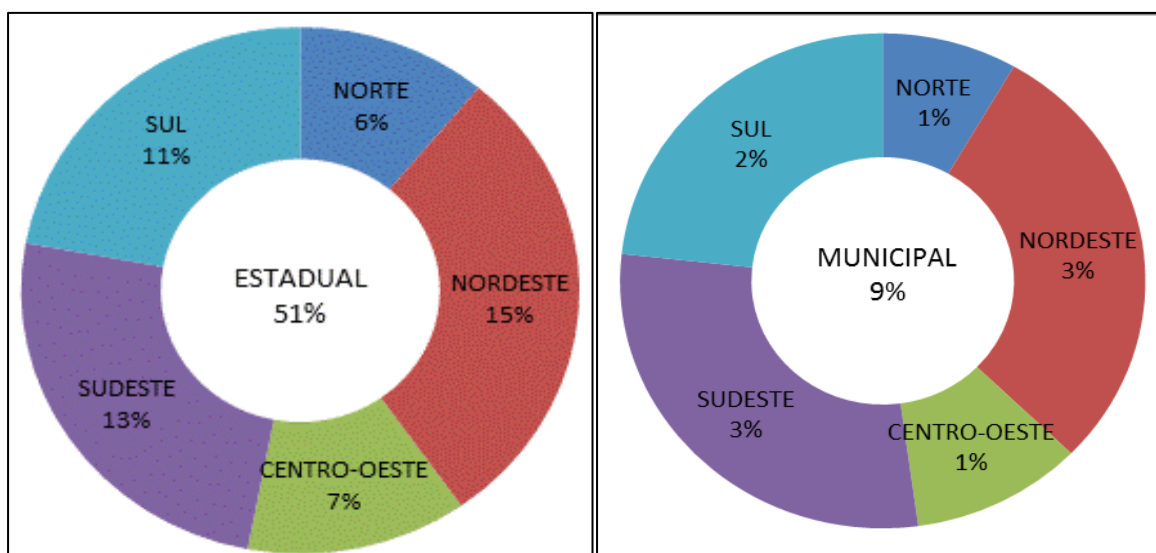
Os gráficos acima demonstram que o papel supletivo e redistributivo da União não é feito com critérios que levem em conta as maiores necessidades dos entes federados. Ao que parece as duas políticas analisadas não têm alcançado a igualdade de oportunidades, que nos termos de Crayah (2000), pressupõe garantir o acesso aos mesmos bens para todos, sendo que se torna “[...] injusta na medida em que transforma as desigualdades sociais em desigualdades escolares”. (p. 108-109).

Um dos motivos para explicar tamanha diferença entre as redes e mesmo com relação às médias do IDHM e da renda *per capita* é o fato de que as escolas devem apresentar espaço adequado para a instalação do laboratório, luz elétrica na escola os quais o estado ou município devem providenciar. Para ser beneficiada, a escola precisa atender mais de 20 alunos tanto na zona rural como na urbana.

A média para a variável existência de computador e *internet*, descrita no capítulo 3, elevou-se a 099, em 2011. Mas a variável existência de laboratórios, que compõe o indicador para os espaços físicos pedagógicos, poucas escolas a têm, tanto da rede municipal como estadual. Tal fator pode estar relacionado ao fato de que o diagnóstico aqui realizado é feito até 2011 e a maior parte dos laboratórios foram entregues em 2012, sendo necessária uma análise mais pormenorizada, nesse item, quando esses dados estiverem disponíveis.

Outra ação que faz parte do programa PROINFO é a distribuição de projetores para as escolas, que como se pode perceber no GRÁFICO 17, segue a mesma linha dos outros dois programas, qual seja, uma cobertura maior da rede estadual em detrimento da municipal e as regiões Sudeste e Nordeste sendo as mais beneficiadas.

GRÁFICO 17 - PERCENTUAL DE ESCOLAS, EM CADA REGIÃO, QUE RECEBERAM O PROJETO PROINFO SEGUNDO O TOTAL DE ESTABELECIMENTOS, 2011-2012.



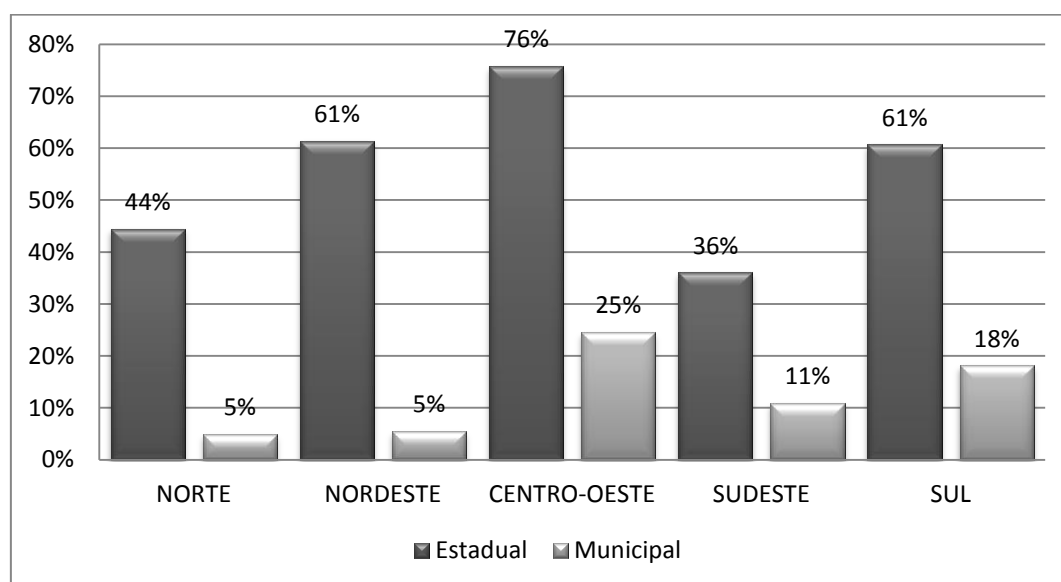
FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

A grande discrepância na cobertura entre a rede estadual e municipal é bem visível, o que também está atrelado ao fato de que a rede municipal tem muito mais estabelecimentos que a rede estadual. A primeira conta com 79% dos estabelecimentos e a segunda apenas 21%. Portanto, a ação da União precisa ser maior para poder garantir condições mais igualitárias.

A proporção de estabelecimentos que receberam projetores, dentro de cada região, novamente o Centro-Oeste é a região que obteve uma cobertura maior, seguido pelo Sul e o Nordeste no caso da rede estadual e pelo Sul e Sudeste no caso da rede

municipal. É interessante observar que o Norte, ao menos nas escolas administradas pelos estados, tem uma média maior que a região Sudeste. Na rede municipal, o Nordeste e o Norte são as que possuem a menor cobertura, como é visível no GRÁFICO 18.

GRÁFICO 18 - PROPORÇÃO DE COBERTURA DO PROGRAMA PROJETORES NAS ESCOLAS ESTADUAIS, SEGUNDO A REGIÃO, 2008-2013.

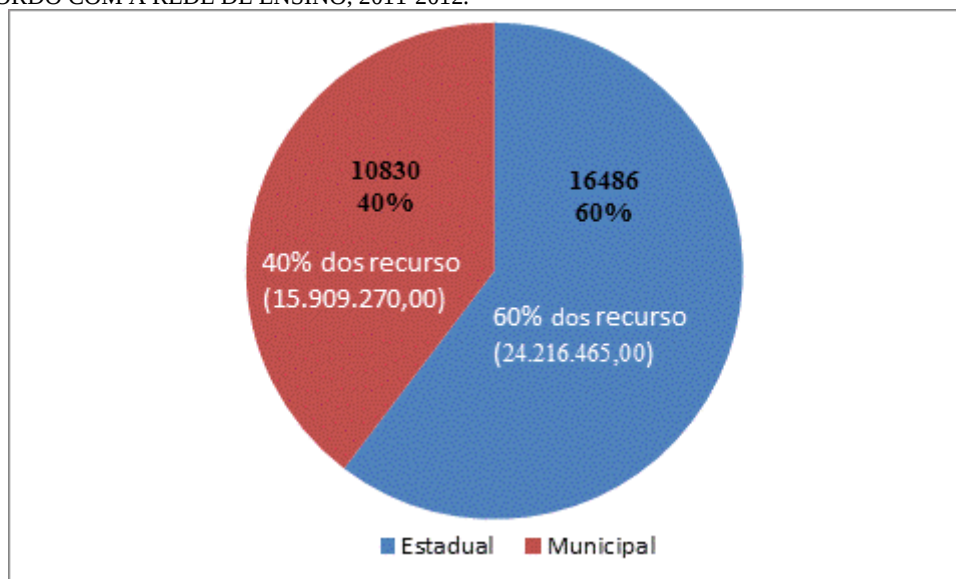


FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

Selecionando-se só os estabelecimentos do ensino fundamental, a cobertura na rede estadual chega a 86% no Centro-Oeste, 85% no Nordeste, 68% no Sul, 52% no Norte e 42% no Sudeste. Na rede municipal, é de 34% no Centro-Oeste, 28% no Sul, 17% no Sudeste e o Norte e Nordeste dividem as piores coberturas com 5 e 6%. Ainda que haja um acréscimo da cobertura, no caso das escolas municipais do Norte e Nordeste, o cenário não se altera muito, sinalizando que os programas não são suficientes para garantir padrões mínimos de qualidade.

A distribuição do total de recursos e o alcance do programa acentuam que, se a diferença entre as duas redes não é tão grande, o maior investimento está concentrado onde há um menor número de escolas. Do total de R\$ 40.125.735,00 gastos na compra de projetores, 60% foram para os estados e 40% para os municípios, como é visto no GRÁFICO 19.

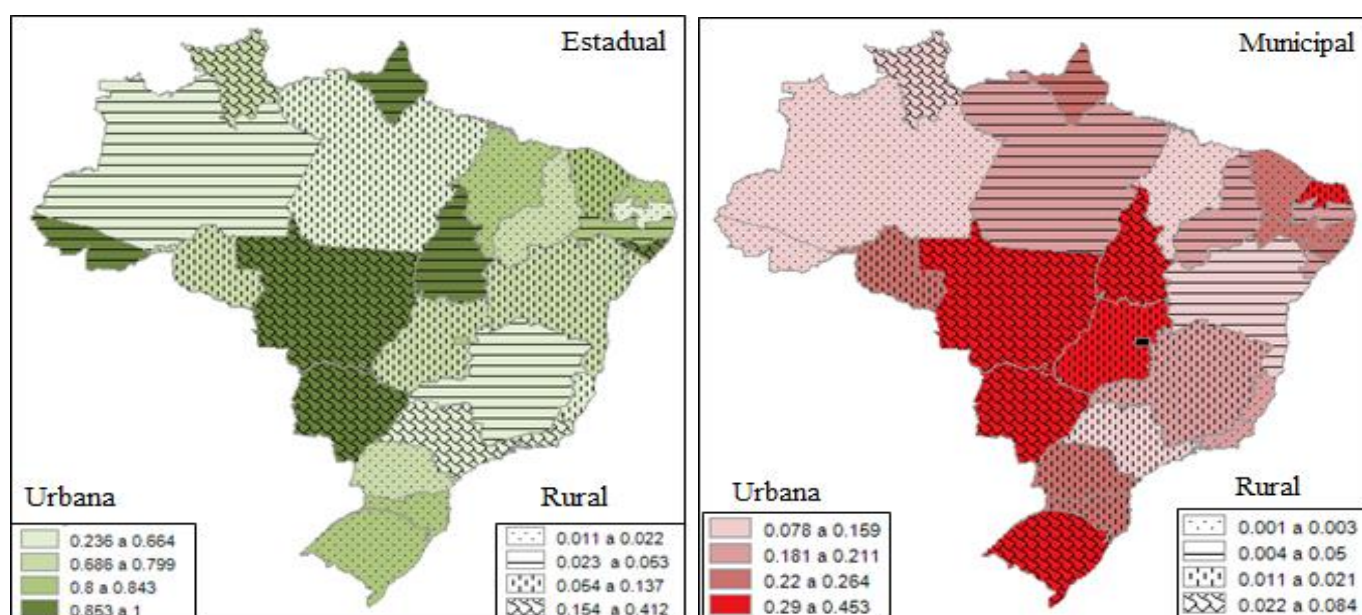
GRÁFICO 19 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS E O ALCANCE DO PROGRAMA PROJETORES, DE ACORDO COM A REDE DE ENSINO, 2011-2012.



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

A diferença no investimento entre as redes não é tão grande quanto no programa laboratórios. Para receber o projetor, o estado ou município não precisa apresentar nenhuma contrapartida, ao contrário do caso anterior. Todavia, ainda há diferença e ela é mais acentuada na distribuição desses equipamentos entre as escolas urbanas e rurais. O percentual de cobertura das instituições localizadas na zona rural é bem inferior à urbana, como revela o mapa abaixo.

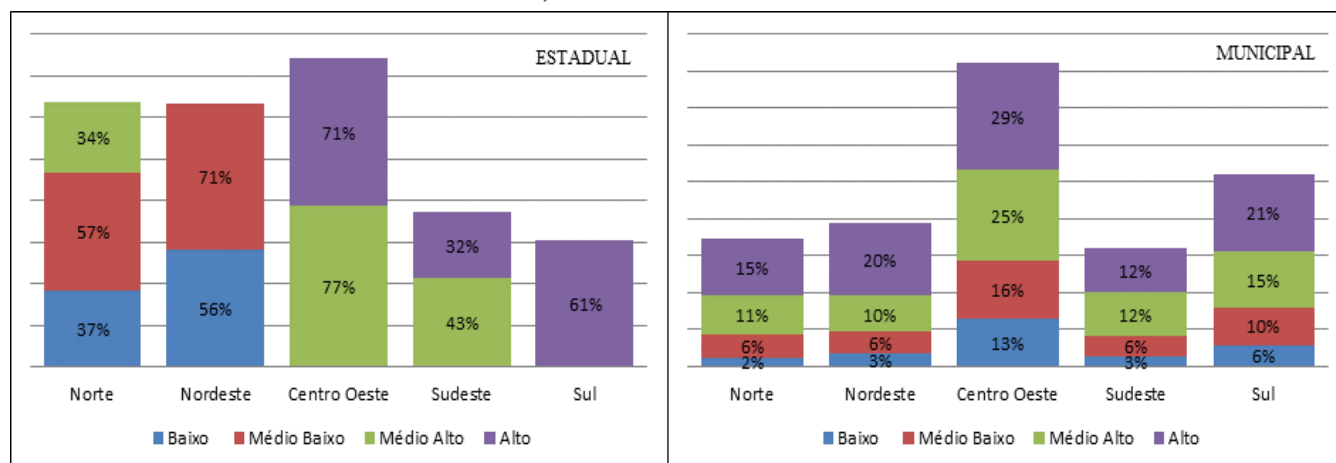
FIGURA 4 – MAPA COM O PERCENTUAL DE COBERTURA DO PROGRAMA PROJETORES PROINFO NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, SEGUNDO A UNIDADE FEDERATIVA E A LOCALIZAÇÃO



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

As diferenças de oferta apresentadas no terceiro capítulo e no estudo de mestrado (SCHNEIDER, 2010) demonstram a tendência de que as instituições localizadas na zona rural, nos municípios menores, com menor IDHM, da rede municipal revelam condições materiais um pouco inferiores e ao observar o direcionamento (ou a falta dele) nota-se que as 3 políticas analisadas, não mudam o quadro, especialmente na área municipal. Comparando os dados do alcance da distribuição de projetores com as faixas do IDHM ilustra-se o que foi referido acima, pois, especialmente na rede municipal, a faixa de desenvolvimento é determinante para uma maior ou menor cobertura por parte dessa ação (GRÁFICO 20).

GRÁFICO 20 – COBERTURA DO PROGRAMA PROJETORES, EM CADA REGIÃO DO PAÍS, DE ACORDO COM A FAIXA DO IDHM, 2011-2012.



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011);

O gráfico acima ilustra a dificuldade das ações supletivas chegarem àqueles que mais necessitam, seja por falta de condições técnicas das próprias secretarias estaduais ou municipais, ou mesmo porque o volume dessas políticas é limitado diante de um quadro tão desigual. Reforça-se a necessidade de que as políticas sejam pensadas mais conjuntamente, de forma mais orgânica, a fim de poder melhor traçar um panorama de onde deve chegar a ação da União. Afinal, entende-se que:

Sem abordagens que visem à equidade, a Educação pode acentuar desigualdades e privações existentes na Educação. [...] Princípios de justiça social e igualdade são de importância perene em termos das bases não só para diminuir a crescente fissura entre ricos e pobres e para a utilização da Educação para o bem comum. (VIEIRA, ALMEIDA, 2013, p. 25).

Diminuir as distâncias entre escolas ricas para ricos e escolas pobres para pobres passa pela garantia de condições materiais e estruturais melhores, passa por ofertar

acesso aos equipamentos, materiais educacionais para aqueles que talvez só o encontrem na escola. Em uma escola bonita, bem equipada, com disponibilidade de recursos avançados torna-se mais fácil a diversificação de métodos pedagógicos, ainda que não possa garanti-los. A média do indicador de projetores, em 2011, sinaliza que, além da ação do governo federal, os governos estaduais e municipais adquirem material por meio do sistema de pregões. Observa-se que, se a cobertura do programa não é tão grande na região Norte e Nordeste (rede estadual) elas têm uma média do indicador de projetor superior ao Sudeste e Sul. No nível municipal, a média do programa é maior onde a média já é mais elevada.

TABELA 6 – MÉDIA DO INDICADOR DE PROJETORES, NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, E PERCENTUAL DE COBERTURA DO PROGRAMA, SEGUNDO REGIÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.

	Média do indicador projetores EF	Percentual de cobertura do programa
ESTADUAL		
Norte	0,90	44%
Nordeste	0,91	61%
Centro-Oeste	1,00	76%
Sudeste	0,91	36%
Sul	0,84	61%
MUNICIPAL		
Norte	0,73	5%
Nordeste	0,67	5%
Centro-Oeste	0,99	25%
Sudeste	0,83	11%
Sul	0,85	18%

FONTE: PROVA BRASIL (2011); CENSO ESCOLAR (2011); MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014);

Outra ação relacionada a computadores e *internet* tem como objetivo possibilitar o acesso dos estudantes, das escolas públicas, a computadores, com a distribuição de *laptops* individuais. O projeto é fruto do Programa um computador por aluno (PROUCA) facilita a aquisição dos *laptops*, pelos estados e municípios por meio de pregão eletrônico. No PROUCA, contudo, os recursos advêm dos próprios entes subnacionais ou de financiamento do BNDES, diretamente para eles. Complementando essa ação, o Projeto um computador por aluno (UCA) distribui o equipamento para as escolas de ensino fundamental e médio sem custos para os estados e municípios.

Os dados disponibilizados mostram que a ação do programa UCA ocorreu em 2010 e 2011. Depois desse período não constam mais dados. Nesses dois anos foram entregues 114.696 *laptops*. 51% foram destinados às redes estaduais e 49% para as redes municipais. Como a ideia do programa era que cada aluno tivesse um computador, a divisão do número pelo total de estabelecimentos não é muito representativa, levando-

se em conta que as escolas têm números variados de estudantes. Por essa razão, cotejaram-se os dados com as matrículas no EF e EM e concluiu-se que a cobertura foi insignificante, tanto que nenhuma região atingiu 1%, como é visível na tabela abaixo.

TABELA 7- TOTAL DE *LAPTOPS* ENTREGUES E MATRÍCULAS NO EF E EM, SEGUNDO A REGIÃO, 2010-2011.

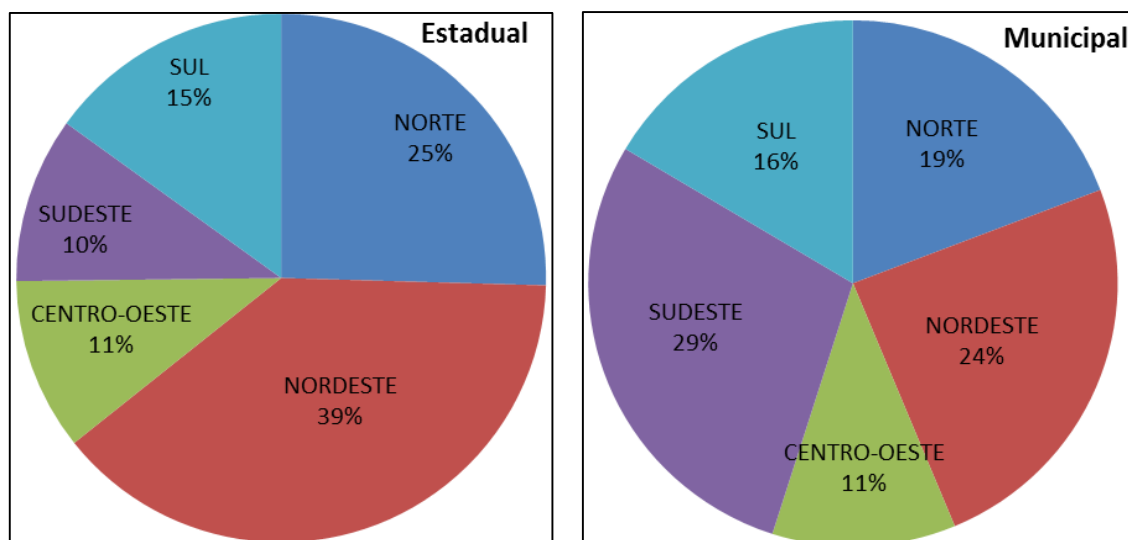
	Estadual			Municipal		
	<i>Laptops entregues</i>	Matrícula EF_EM	<i>Laptops/ Matrículas</i>	<i>Laptops entregues</i>	Matrícula EF_EM	<i>Laptops/ Matrículas</i>
Norte	14.833	1.718.365	0,86%	10.840	1.965.237	0,55%
Nordeste	22.639	3.405.490	0,66%	13.816	6.375.814	0,22%
Centro-Oeste	6.140	1.451.115	0,42%	6.324	942.056	0,67%
Sudeste	5.914	7.061.517	0,08%	16.134	5.263.551	0,31%
Sul	8.770	2.558.958	0,34%	9.286	1.848.725	0,50%

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

O resultado da divisão entre os computadores entregues e o número de matrículas é muito pequeno, mesmo porque um computador pode ser utilizado por mais de um aluno, de séries diferentes, por exemplo, e turnos alternados. Também é preciso ter ciência de que essa distribuição é complementar ao PROUCA, por meio do qual se consegue um preço menor e maior facilidade para que os entes federados adquiram equipamentos, o que, em tese, atende àqueles que não têm condições de fazê-lo, com recursos próprios.

Na divisão do total dos computadores, entregues em cada região, nota-se que, na rede estadual, os mais favorecidos foram o Nordeste, o Norte e o Centro-Oeste, seguidos pelo Sul e Sudeste. No nível municipal a maior quantidade de *laptops* foi destinada ao Sudeste, seguido pelo Nordeste, Norte, Sul e Centro-Oeste. Novamente a ação, no âmbito estadual é mais forte nas regiões mais pobres, o Nordeste e o Norte. No caso municipal isso não é tão visível, aliado primeiro ao número de alunos, já explicitado acima, mas também ao fato de que, nesse, as diferenças de condições extrapolam o círculo das fronteiras regionais ou mesmo estaduais (GRÁFICO 21).

GRÁFICO 21 – DISTRIBUIÇÃO DOS *LAPTOPS* ENTREGUES SEGUNDO A REGIÃO DO PAÍS, 2010-2011.



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

A distribuição percentual dos recursos entre as regiões é muito semelhante aos valores apresentados acima. O maior montante destina-se ao Nordeste, tanto na rede estadual como municipal, e o menor ao Centro-Oeste e Sul, respectivamente. O valor investido no programa foi de R\$ 70.989.904,00 e destes, 46% foram utilizados para as escolas municipais e 54% deles para a estadual, mantendo a mesma lógica verificada nos demais programas de que, mesmo com um número menor de estudantes e condições econômicas mais favoráveis na rede estadual, ao menos no que se refere a computador e *internet*, conseguem maior cobertura.

A média do gasto por computador foi de R\$ 770,00, mas há estados que os adquiriram pelo valor de R\$ 550,00. Entretanto, os preços alcançaram R\$ 2.494,00, na esfera municipal e R\$ 1.242,00 na estadual, como é visível na tabela abaixo, na qual se ressaltam apenas as unidades federativas que fugiram ao padrão custo por computador.

TABELA 8- VALOR MÉDIO DOS *LAPTOPS* EM ALGUNS ESTADOS BRASILEIROS, REDE MUNICIPAL E ESTADUAL, 2010 e 2011.

Unidade Federativa	Estadual	Unidade Federativa	Municipal
MA	R\$ 857,94	MA	R\$ 1.200,37
MS	R\$ 992,92	MS	R\$ 1.052,97
PE	R\$ 804,14	PA	R\$ 983,83
RJ	R\$ 1.205,22	PE	R\$ 2.494,63
SE	R\$ 1.033,45	SE	R\$ 1.085,43
SP	R\$ 1.016,50		
TO	R\$ 1.242,38		

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014);

Ao realizar uma observação mais pormenorizada (micro) encontra-se que, na rede municipal, 124 cidades foram beneficiadas com os computadores e 206 das escolas estaduais. Uma parte significativa desses dados repete-se. Contabilizando o número de municípios que receberam computadores, desconsiderando a dependência administrativa da escola, encontra-se 259 cidades diferentes o que, do total de 5.570 municípios listados pelo IBGE, representa apenas 5%.

Outro elemento que chama atenção é que na rede estadual, 22 capitais foram beneficiadas e na municipal, 17, com 14 deles se repetindo, quais sejam: AM, AP, MS, RN, TO, BA, CE, PR, RO, ES, GO, MA, PI, SC. É interessante notar que os beneficiários desse projeto são os entes federados com maior capacidade financeira, dentre as quais se incluem as capitais e os municípios maiores. Ao analisar a quantidade de cidades beneficiadas e o total delas, com faixas de população, vê-se uma relação crescente no percentual de beneficiados conforme aumenta a faixa populacional.

TABELA 9- COTEJAMENTO ENTRE O NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA UCA, DE ACORDO COM O TOTAL DE MUNICÍPIOS, SEGUNDO A FAIXA POPULACIONAL, 2010-2011;

	Municípios Beneficiados	Nº total de municípios	Beneficiados/ Total
Até 5 mil	11	1.247	1%
5001 a 10000	18	1.227	1%
10001 a 20000	33	1.378	2%
20001 a 50000	66	1.080	6%
50001 a 100000	43	339	13%
100001 a 500000	60	260	23%
Mais de 500 mil	28	39	72%

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); IBGE (2010).

Ao verificar em quais estados estão concentrados o maior número de municípios, com até 5 mil habitantes no topo do *ranking* está Minas Gerais, seguido pelo Rio Grande do Sul e São Paulo, que têm melhores condições que aqueles localizados na região Norte e Nordeste, o que leva a se considerar que não há interesse em tanto investimento nessa faixa populacional. Mesmo municípios de regiões mais favorecidas economicamente podem apresentar condições tão ou mais precárias que aqueles localizados na região Norte e Nordeste, por exemplo. As ações da política precisam ser capazes de visualizar essas diversas nuances.

Nesse sentido, entende-se que, ao assumir a justiça social como necessária à efetivação do direito, pensa-se em diminuir as desigualdades, entre as diversas esferas (segundo o conceito de Walzer), não permitindo que outros elementos interfiram na oferta e no acesso aos bens educacionais. Por isso, os critérios para pensar políticas

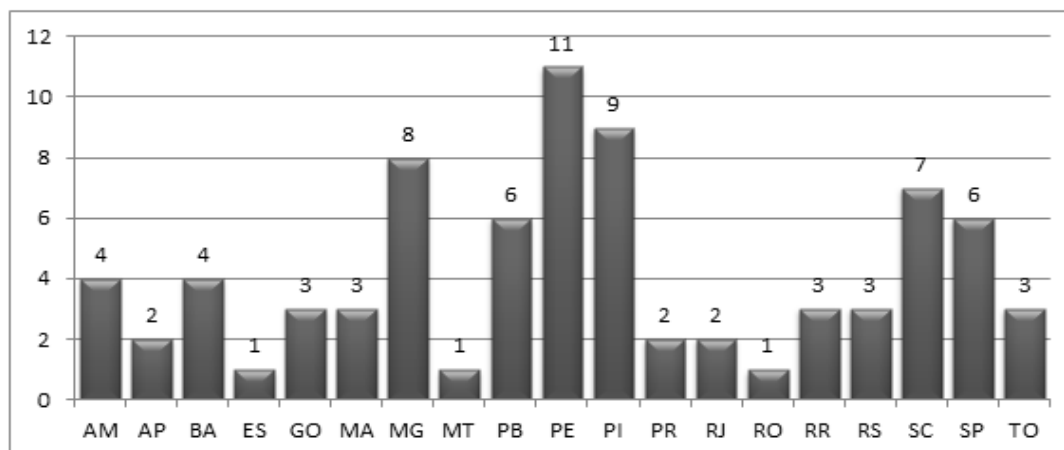
precisam ser amplos, plurais e capazes de atender as diversas realidades que o país apresenta o que parece não ser o eixo norteador das políticas analisadas até o momento.

A última política ligada a essa categoria trata da distribuição de mobiliário para informática, o qual é composto por uma mesa para acomodar uma impressora e microcomputador e duas cadeiras. A distribuição desse conjunto não é mais feita com recursos do governo federal. Em uma sessão de perguntas e respostas do *site* do FNDE há afirmação de que: “O MEC não mais adquirirá móveis para os laboratórios das escolas como vinha fazendo. Passará a ser de inteira responsabilidade dos governos locais as ações nesse sentido, com total gerência do processo decisório.” (FNDE, 2014).

A distribuição, com recursos próprios, desse tipo de mobiliário se deu apenas no ano de 2012 e atualmente ele compõe o sistema de pregões⁴⁶. O mobiliário para informática foi distribuído apenas para a rede municipal, totalizando 6.976 conjuntos que beneficiaram 79 municípios, o que representa apenas 1% do total brasileiro. Estes estão distribuídos em 19 estados, e o maior número encontra-se no estado de Pernambuco, seguido pelo Piauí e Minas Gerais, como se visualiza no GRÁFICO 22.

⁴⁶O pregão eletrônico para registro nacional de preços constitui um procedimento de pregão, realizado por meio do Comprasnet, para registrar preços, quantidades e fornecedores de itens licitados para atendimento das redes de ensino distrital, municipais e estaduais. Com esse procedimento, o FNDE presta assistência técnica aos demais entes da federação. Por meio do Registro de Preços Nacional, o FNDE realiza um único processo de compras para atendimento de toda a rede de ensino. (FNDE, 2013a).

GRÁFICO 22 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DE MOBILIÁRIO PARA INFORMÁTICA, SEGUNDO O ESTADO, 2012.



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014);

Para encontrar algum elemento que auxiliasse o entendimento do porque alguns estados e municípios foram beneficiados e outros não, comparou-se os dados com informações sobre o IDEB, quantidade de matrículas, tamanho do município mas não se encontrou nenhum elemento para ser considerado como um padrão para o recebimento do mobiliário. Também se comparou os municípios beneficiados por esse programa e pelo laboratório de informática, e constatou-se que 70 foram contemplados pelos 2 programas e 674 não foram contemplados em nenhuma das duas ações, considerando a análise apenas em nível de rede municipal.

Essa política, ao contrário das analisadas anteriormente, atende um número maior de municípios (31) com os mais baixos IDHM, contra apenas 13 na faixa alta. Nas faixas intermediárias o número de municípios atendidos são 15, na colocação média baixa do IDHM e 18, na média alta o que demonstra uma ação mais positiva no sentido de um apoio maior para aqueles que mais precisam.

Em relação à distribuição do total de conjuntos, o maior beneficiado foi o Nordeste, seguido pelo Norte, Sudeste, Centro-Oeste e Sul, conforme ilustra a tabela abaixo.

TABELA 10- DISTRIBUIÇÃO DOS MOBILIÁRIOS PARA LABORATÓRIOS DE INFORMÁTICA COMPRADOS COM RECURSOS DO FNDE, SEGUNDO A REGIÃO, 2011.

	Conjuntos entregues	%
NORTE	1.283	19%
NORDESTE	4.103	60%
CENTRO-OESTE	328	5%
SUDESTE	777	11%
SUL	305	4%

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014);

Ainda que o número de conjuntos de informática entregues não seja tão elevado, percebe-se sua maior difusão no Nordeste e Norte, as regiões que nas análises dos indicadores de condições materiais apresentam situações piores, bem como têm uma atuação mais ampla nos municípios com IDHM mais baixo. Nesse sentido, pode-se dizer que, ainda que em menor escala, tal programa parece apresentar algumas características que favorecem mais a questão da justiça social como entendida nesse estudo.

A aquisição de mobiliário, contudo, não contempla apenas conjunto de informática, mas também móveis para estudantes, professores e para pessoas com necessidades especiais, elementos analisados na categoria de programas voltados ao espaço físico, infraestrutura e materiais pedagógicos que são analisados a seguir.

Programas voltados ao espaço físico, infraestrutura e materiais pedagógicos

Nessa categoria além do mobiliário, recebem atenção os seguintes programas: reestruturação física das escolas (construção, ampliação ou reforma), quadras esportivas (construção, cobertura), biblioteca escolar e sala de recursos. Começa-se com o mobiliário.

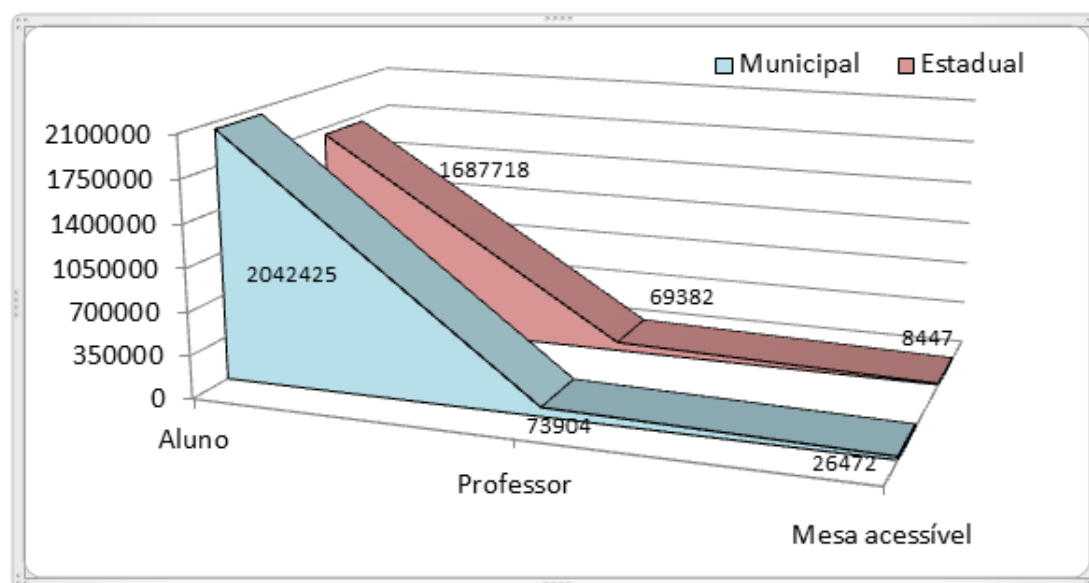
O programa tem como objetivo padronizar as carteiras e cadeiras, de acordo com as normas técnicas (ABNT, INMETRO e outras), escolhendo tamanhos diversos, adequados às faixas etárias, incluindo mobília para o professor e mesas para alunos cadeirantes. Esse mobiliário pode ser solicitado ao FNDE por meio do PAR, utilizando mecanismos de preções.

No manual atualizado do PAR (MEC/PAR, 2013) consta que “O município poderá solicitar, para novas unidades escolares, inclusive escolas em fase final de construção, mobiliário (conjunto aluno e conjunto professor) e mobiliários diversos.” (p.24), o que dá a entender que a assistência financeira do governo, nessa linha, é para as escolas novas e não para as existentes. No caso dessas, a aquisição de mobiliário padronizado cabe aos entes federados. Se o objetivo é a adequação do mobiliário, atribuir a aquisição a cada ente é submetê-la à vontade política ou à condição financeira de estados e municípios e fazer que a consecução dessa política caminhe na direção contrária ao seu propósito,

O direito à educação, em todas as suas vertentes, no mais das vezes, tem custos, razão pela qual a alocação de recursos orçamentários para programas que materializam as políticas públicas a eles voltadas é prioritária, sendo vedado ao administrador fazer-se valer de sua discricionariedade para não manter recursos suficientes que garantam a plena eficácia desses direitos. (CONTI, 2013, p. 363).

A eficácia dos programas, medida a partir do critério de justiça social, revela o cumprimento (ou não) do papel supletivo, para diminuir as diferenças entre os diversos contextos educacionais. As descrições anteriores desvelaram a tendência de maior acesso e cobertura dos programas no âmbito estadual, sendo marcados por características como a localização da escola (urbana e rural) e em relação ao desenvolvimento humano e renda média dos entes federados. Quanto ao mobiliário escolar, como já sinalizado para os conjuntos para laboratório, há uma inversão. A rede municipal recebeu mais mobiliário que a rede estadual. De um total de 3.908.348 conjuntos entregues pelo programa, 45% destinaram-se às escolas estaduais e 55% às municipais, como registra o GRÁFICO 23:

GRÁFICO 23- QUANTIDADE DE MOBILIÁRIO ENTREGUE PELO FNDE, DE ACORDO COM A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 2011-2012.

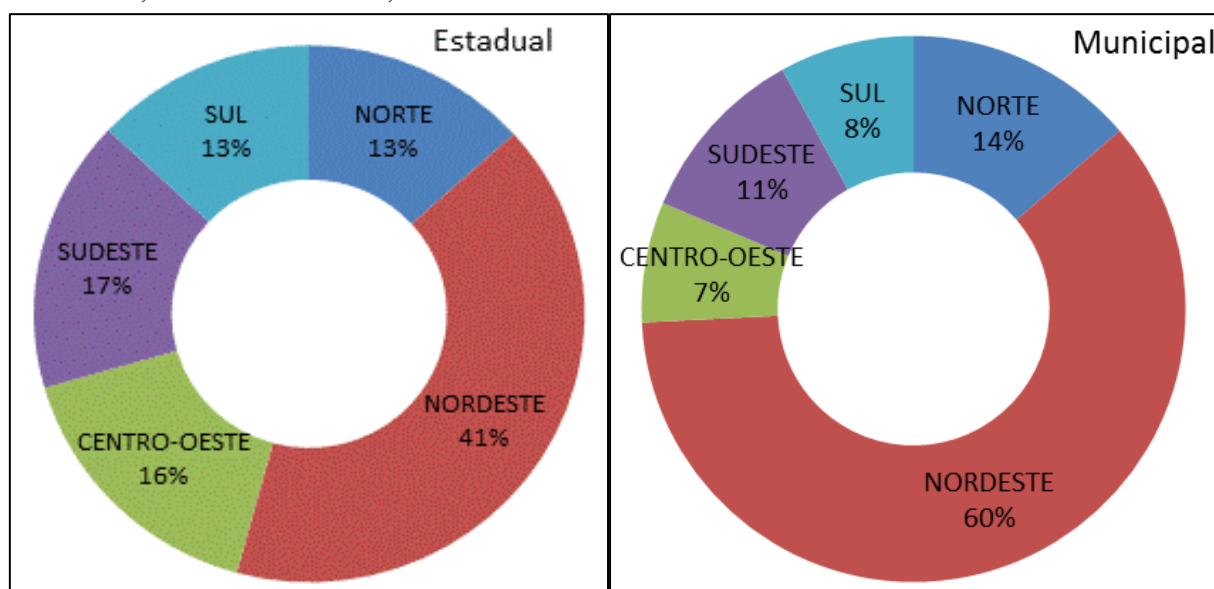


FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014);

O maior número de conjuntos distribuídos foi para alunos, depois para professores e por fim a mesa acessível. A variação é procedente, pois o número de alunos é bem superior ao de professores e nem todos os alunos com necessidades educacionais especiais necessitam de mobiliário diferenciado. A distribuição do total de conjuntos entre as diversas regiões, na dependência administrativa estadual, assemelha-se

aos demais programas, nas quais as regiões mais beneficiadas são o Nordeste e o Sudeste. O percentual mais alto da região Centro-Oeste deve-se à concentração menor de estabelecimentos e de matrículas em relação ao Sul e Norte. No caso municipal, a região Nordeste lidera, seguida pela região Norte (GRÁFICO 24).

GRÁFICO 24– DISTRIBUIÇÃO DO TOTAL DOS CONJUNTOS DE MOBILIÁRIO, EM CADA REDE DE ENSINO, SEGUNDO A REGIÃO, 2011-2012.



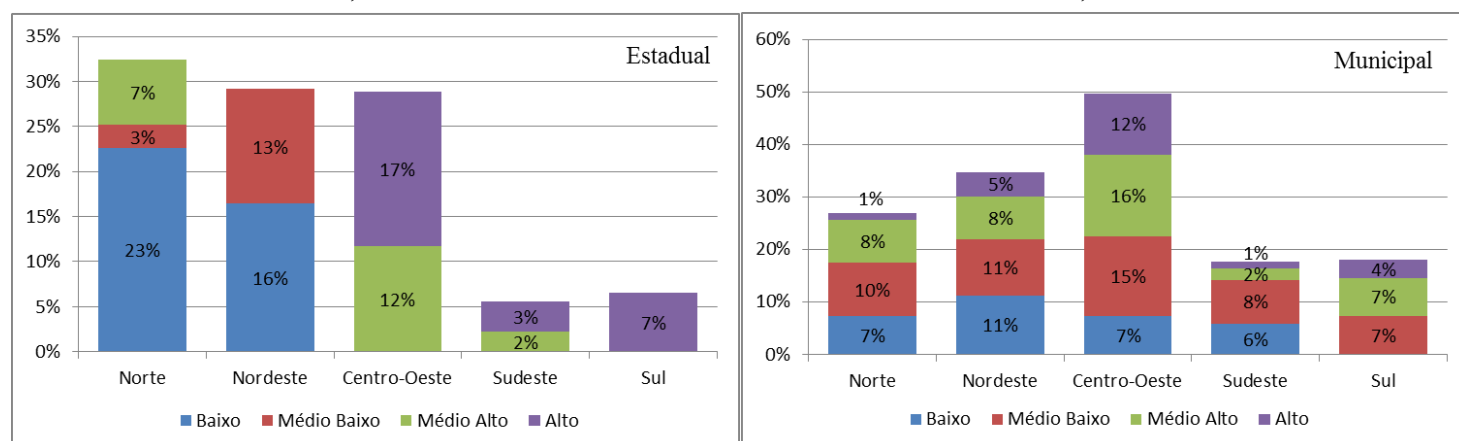
FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014);

Apesar do maior investimento realizado na rede municipal, ao dividir o número de mobiliário entregue pelas matrículas do ensino fundamental, em cada região, constata-se que essa tem cobertura menor, 35% contra 46% na rede estadual, o que é explicado pelo fato de que os municípios atendem um número maior de alunos.

A ação supletiva da União demanda pensar diversos critérios, ter um diagnóstico da realidade. No Censo Escolar e na Prova Brasil não há questões referentes ao mobiliário escolar o que impede fazer a correlação entre as piores condições e o maior investimento.

Ao cotejar os dados de mobiliário divididos pelo número de matrículas no EF com as faixas de renda nas diversas regiões percebe-se que, ao contrário das políticas analisadas na primeira categoria, especialmente no âmbito municipal, não há tanta confluência entre a menor cobertura e as faixas mais baixas. Os efeitos do programa são melhor distribuídos entre os níveis alto, médio alto, médio baixo e baixo da renda, como é possível visualizar no GRÁFICO 25.

GRÁFICO 25 – COBERTURA DO PROGRAMA MOBILIÁRIO ESCOLAR, POR MATRÍCULA DO ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO FAIXA DE RENDA *PER CAPITA* NAS REGIÕES DO PAÍS, 2011-2012.



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011), IBGE (2010).

Na rede municipal, a cobertura na faixa alta é inferior a da baixa nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste. A região Sul não recebeu nenhum mobiliário justamente na faixa mais baixa da renda *per capita*. A constatação pede verificar se a dificuldade dos municípios, em acessar os recursos dos programas, é técnica ou política.

Há uma relação interessante na comparação dos dados de cobertura do programa com as faixas do IDEB do 5º e 9º ano, ainda que tal cotejamento seja apenas uma aproximação, pois os índices de desenvolvimento referem-se especificamente às séries avaliadas. É positivo o maior investimento onde se encontram as notas mais baixas do IDEB. Aqui se entende que, intencionalmente ou não, vale o princípio da diferença, enunciado por Rawls, de que as distinções, quando existem, privilegiam aqueles que mais necessitam. Vê-se uma ação equitativa, nos termos de Sen (TABELA 11).

TABELA 11 – COBERTURA DO PROGRAMA MOBILIÁRIO ESCOLAR, DE ACORDO COM AS MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO FAIXA DO IDEB NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, 2011-2012.

Rede estadual				Rede Municipal		
Faixa IDEB 5º ano	Mobiliário entregue	Matrículas EF	Mobiliário/Matrícula	Mobiliário entregue	Matrículas EF	Mobiliário/Matrícula
Baixo	373.946	2.582.097	14%	808.090	8.281.495	10%
Médio Baixo	556.520	3.792.584	15%	806.497	9.028.467	9%
Médio Alto	385.332	3.342.005	12%	263.326	7.991.475	3%
Alto	449.749	12.639.602	4%	215.494	7.955.692	3%
Faixa IDEB 9º ano	Mobiliário entregue	Matrículas EF	Mobiliário/Matrícula	Mobiliário entregue	Matrículas EF	Mobiliário/Matrícula
Baixo	506.808	3.081.372	16%	581.109	5.737.399	10%
Médio Baixo	205.400	2.421.938	8%	687.485	6.501.521	11%
Médio Alto	668.950	7.054.165	9%	375.537	6.689.977	6%
Alto	384.389	9.798.813	4%	233.189	9.666.038	2%

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011); IDEB (2011).

O direcionamento das políticas do governo federal é um dos melhores caminhos para reduzir as diferenças e ofertar educação mais igualitária para todos, pois o projeto é uma escola que não seja apenas reprodutora das desigualdades da sociedade, mas um espaço de valorização do ser humano em sua individualidade, uma instituição sensível aos anseios e limitações daqueles que dela dependem. As instituições escolares não podem ser um espaço de “[...] preparação para a vida, mas a própria vida em permanente desenvolvimento, de sorte que a escola deve-se transformar em um lugar onde se vive e não apenas de preparar para viver.” (TEIXEIRA, 1997, p.89).

A distribuição do mobiliário foi, até o momento, a ação que menos reproduziu as características verificadas em outras políticas de maior investimento na rede estadual, em detrimento da municipal, e que fez com que aspectos econômicos direcionassem maior ou menor intervenção na rede municipal de ensino. Os critérios de distribuição dessa política merecem melhores considerações até como modelo para outras ações, com a ressalva de que precisa ser aperfeiçoado.

O programa das quadras esportivas é subdividido em duas ações: construção de quadras e cobertura delas. Ele faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ainda em execução. Os dados referem-se aos anos de 2011 e 2012. Em 2013, há um panorama mais amplo no portal da transparência, mas sua dispersão exigia uma coleta individualizada o que se tornou inviável, no momento.

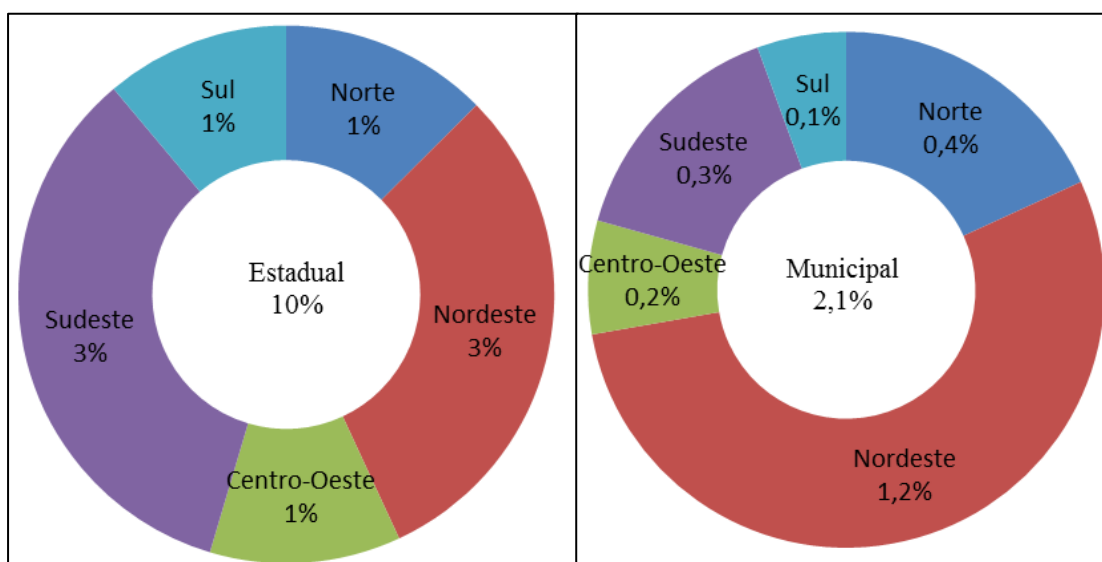
Nos dois primeiros anos estudados, o programa construiu 3.012 quadras, 1.391 favorecendo a rede estadual e 162 na rede municipal. Cobriu 1.669 espaços esportivos, dos quais 1.195 em escolas estaduais e 474 em escolas municipais. A rede estadual novamente foi a mais favorecida, com 2.586 dotações do programa, contra 2095 da rede municipal. Essa obteve um número maior de quadras cobertas em detrimento da estadual que tem menos escolas com quadras, o que implica um esforço maior na construção e não apenas na cobertura.

Observando a média para a existência de quadra esportiva do indicador espaço pedagógico (analisado no capítulo 3) verifica-se que a média para essa variável é superior na rede estadual - 0.53 nos anos iniciais e 0.65 nos finais - em relação à municipal, de 0.40 e 0.42, respectivamente. Outra vez aponta-se a necessidade de maior investimento na rede municipal, com condições inferiores. Por outro lado há escolas que não dispõem de espaço para a construção de quadras o que inviabiliza o acesso aos recursos do programa.

Como esse programa destina-se mais especificamente às escolas de ensino fundamental e médio optou-se por dividir o número de quadras entregues pelo número de estabelecimentos de ensino fundamental, pois a diferença entre o número de escolas só de ensino fundamental e desta com as de ensino médio não é muito significativa.

Ao comparar a distribuição das quadras entre as regiões tem-se, no âmbito estadual, o Nordeste e o Sudeste como os maiores beneficiados e na esfera municipal o Nordeste e o Norte. A cobertura é muito menor na rede municipal, já que, além de ter menos ações que a estadual, ainda possui um número maior de estabelecimentos, como se verifica no gráfico abaixo.

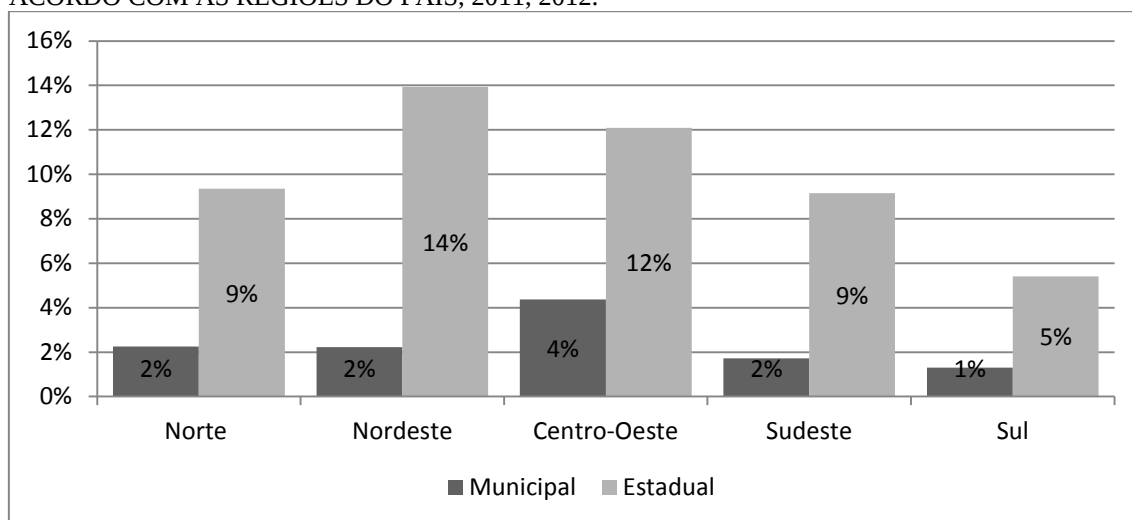
GRÁFICO 26 – COBERTURA DO PROGRAMA QUADRAS ESPORTIVAS, POR NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO A REGIÃO – 2011/2012.



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

A proporção da ação do programa em cada região demonstra que, na rede estadual o Nordeste é o mais privilegiado seguido pelo Centro-Oeste, que na municipal é o que alcança a maior cobertura. O Sul é a região que menos investimento recebeu nas duas dependências administrativas.

GRÁFICO 27 – COBERTURA PROPORCIONAL DO PROGRAMA QUADRAS ESPORTIVAS, DE ACORDO COM AS REGIÕES DO PAÍS, 2011, 2012.



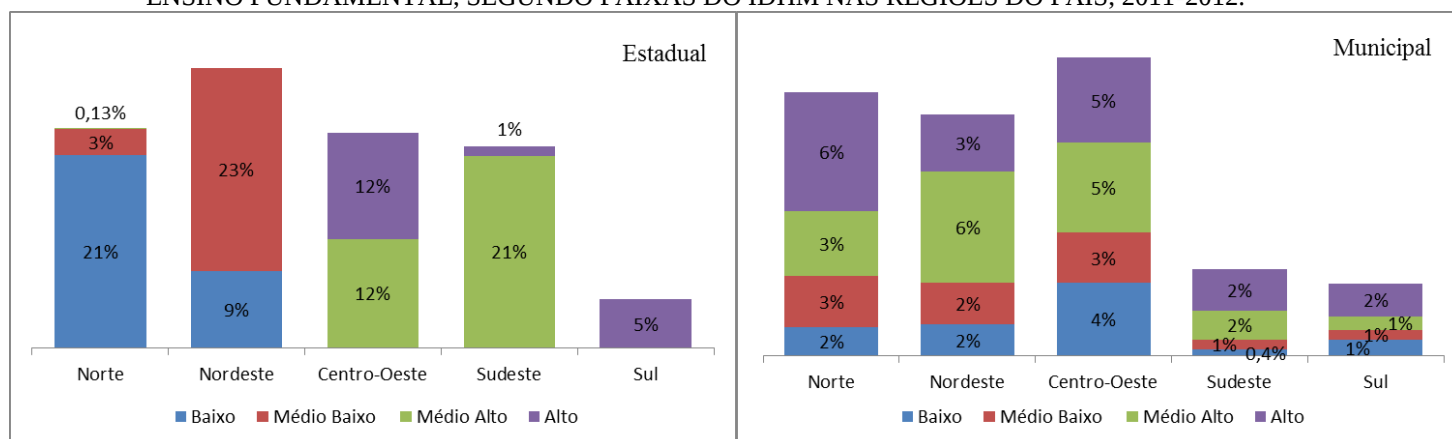
FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

Ser o Nordeste a região que obteve a maior cobertura e o Sul a menor, sinaliza uma ação condizente com o diagnóstico. As médias desse indicador, nas respectivas regiões, foram os mais altos e mais baixos na variável. No plano estadual, a região Nordeste obteve a média de 0,32 nos anos iniciais e 0,45 nos finais, já no Sul esse valor chegou a 0,77 nos anos iniciais do EF e 0,82 nos finais. Na esfera municipal os valores foram 0,20 e 0,29 contra 0,66 e 0,69 respectivamente.

O mesmo fenômeno, todavia, não é perceptível nas demais regiões. O Norte foi à região que apresentou a segunda menor média para o indicador, mas não foi o segundo maior beneficiário. Os critérios de distribuição e acesso aos programas têm variações. Segundo Cruz (2014) ainda que uma parte dos programas tenha como meta de distribuição o maior número de matrículas, outros elementos são considerados, o que ela denomina de “[...] critérios adicionais como: localização geográfica, condição socioeconômica e educacional da unidade da federação beneficiada; características do público atendido; efetivos populacionais, dentre outros.” (p.68).

Entretanto, as informações coletadas nos programas voltados para as condições materiais evidenciam que os critérios como renda, IDHM, IDEB não são itens impactantes na eficácia dos programas. Ao comparar a cobertura das quadras escolares com o IDHM percebe-se que, na rede municipal, não há uma tendência de que quanto menor esse índice maior a ação do programa. Na rede estadual isso não é tão visível, ainda que se encontre em um das regiões mais pobres, o Nordeste.

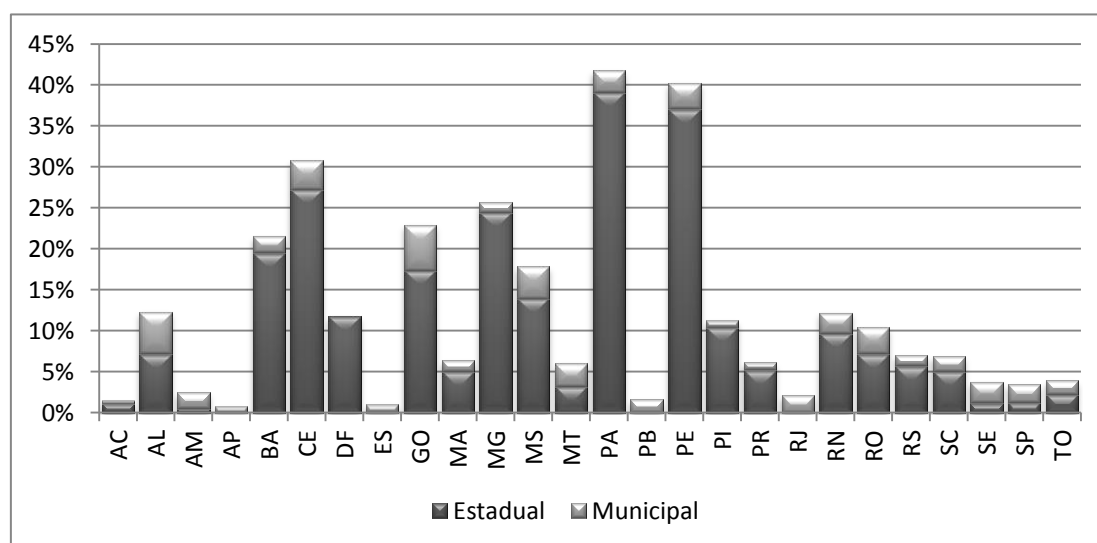
GRÁFICO 28 – COBERTURA DO PROGRAMA QUADRAS ESPORTIVAS NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO FAIXAS DO IDHM NAS REGIÕES DO PAÍS, 2011-2012.



FONTE. MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011);

A comparação desse programa com outras variáveis como renda *per capita*, IDEB e nível socioeconômico dos alunos apresenta resultados bem semelhantes aos registrados no gráfico acima. Observando, nas regiões, a abrangência do programa vê-se a diferença entre os estados. Constatase que dentre os 9 estados que receberam complementação do FUNDEB em 2011: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, três deles são também os mais beneficiados em termos de cobertura estadual: Pará, Pernambuco e Ceará e na rede municipal não há essa correlação ao menos nos níveis mais elevados de cobertura.

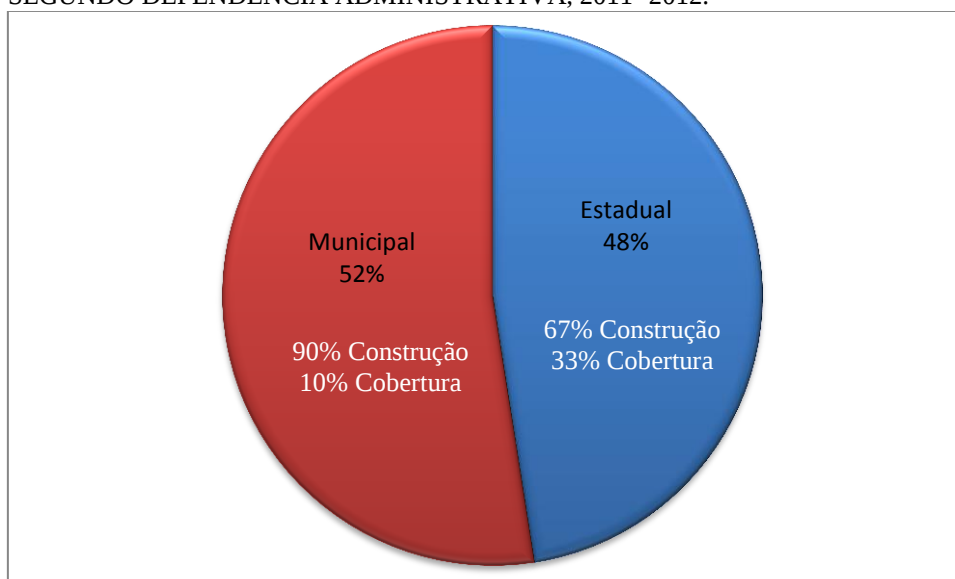
GRÁFICO 29 – PERCENTUAL DE COBERTURA NO ENSINO FUNDAMENTAL, PELO PROGRAMA QUADRAS ESPORTIVAS, NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, SEGUNDO UNIDADE FEDERATIVA, 2011-2012.



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

No que tange aos recursos disponibilizados, o maior percentual foi da rede municipal, com 52% e a estadual recebendo 48%. Apesar da diferença não ser tão significativa, ela é importante porque os municípios, via de regra, têm menos condições. O valor mais alto explicita que, na rede municipal, houve um número maior de construções que custam mais caro que a cobertura. No gráfico abaixo, demonstra-se a distribuição dos recursos e o percentual destinado à cobertura e construção em cada rede de ensino.

GRÁFICO 30 – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA QUADRA ESPORTIVA, SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 2011 -2012.



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014);

Nos 2 anos de programa beneficiaram-se 23 redes estaduais e 2.095 municipais, distribuídos entre 25 estados brasileiros, exceto Roraima, que também não foi contemplado no âmbito estadual. Nessa esfera não receberam recursos do programa Espírito Santo, Rio de Janeiro e Pernambuco, este último recebe complementação do FUNDEB para ampliar e atingir o mínimo nacional. Roraima, tem um número pequeno de escolas, mas alcançou, em 2011, 2012 e 2013 o maior valor custo/aluno referente ao fundo. Não é o estado com maior média da variável quadra esportiva, sugerindo que outros fatores estão relacionados a sua não contemplação no programa. A inexistência de espaço ou estrutura para a construção de quadras explicam o fato.

Os investimentos realizados no ano de 2013 atingiram o montante de R\$ 303.418.715,45, valor menor que os disponibilizados entre 2011 e 2012. A distribuição atendeu melhor aos critérios de justiça social, conforme concepção adotada, pois a

maior parcela destinou-se à rede municipal beneficiando 1.461 municípios em 25 estados, fora o Amapá. Na rede estadual, 9 estados foram contemplados: Acre, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, São Paulo e Tocantins. Minas Gerais, Pará, Ceará, Mato Grosso do Sul encontravam-se entre as médias mais elevadas de cobertura nos outros dois anos analisados, ainda que não apresentassem as piores médias para o indicador quadra esportiva. Dentre os recursos distribuídos 18% ficaram com a rede estadual e 82% com a rede municipal, não sendo possível saber quanto do montante foi destinado à construção ou à cobertura.

Ainda que não da melhor forma, os programas analisados nessa categoria chegam mais próximo de uma distribuição que se baseia em critérios de justiça social, de diminuir as discrepâncias entre as formas de oferta no que tange às condições materiais e estruturais da escola

Justiça na educação significa alunos matriculados em escolas equipadas, com professores qualificados, com material didático-pedagógico suficiente, com currículo escolar apropriado à realidade do aluno, com recursos disponíveis e mecanismos de controle social instituídos, com a participação dos pais e da comunidade na gestão escolar, em ambiente construído para o sucesso. (BRANCHER, MARQUES, 2000, p. 4).

Equipar as escolas é parte da justiça social e objeto de determinação legal como é o caso da lei que regulamenta o acesso de pessoas com necessidades especiais nos espaços públicos (BRASIL, 2004). E é um elemento com média mais baixa dos indicadores analisados no capítulo 3, ainda que apresente elevação na média, ao longo dos anos, indicando uma atuação nesse sentido, seja ela feita no âmbito da União ou mesmo dos entes subnacionais.

Um dos programas é o de implementação de salas de recursos multifuncionais destinadas a alunos com necessidades educacionais especiais. A política é de responsabilidade direta da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão/SECADI e tem como objetivo “[...] apoiar a organização e oferta do atendimento educacional especializado – AEE aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, matriculados no ensino regular.” (MEC/SECADI, 2013).

Para beneficiar-se do programa os estados e municípios devem estar cadastrados no censo escolar, indicar matrículas de Atendimento Educacional Especializado (AEE), e aderir ao PAR, “A escola deve ter disponibilidade de espaço físico para o

funcionamento da sala e professor para atuação no AEE. (MEC/SEESP, 2010, p. 10). Atendidos os critérios estabelecidos, são disponibilizados dois tipos de materiais, o primeiro é comum a todo o atendimento especializado e o segundo é específico para quem possui cadastrado no Censo matrículas de alunos com deficiência visual.

Ainda que com algumas alterações ao longo dos anos - o programa vigora desde 2005 - em geral os materiais destinados às salas são, no caso, do tipo 1:

Equipamentos	Materiais Didático/Pedagógico
02 Microcomputadores	01 Material Dourado
01 Laptop	01 Esquema Corporal
01 Estabilizador	01 Bandinha Rítmica
01 Scanner	01 Memória de Numerais I
01 Impressora laser	01 Tapete Alfabético Encaixado
01 Teclado com colméia	01 Software Comunicação Alternativa
01 Acionador de pressão	01 Sacolão Criativo Monta Tudo
01 Mouse com entrada para acionador	01 Quebra Cabeças - sequência lógica
01 Lupa eletrônica	01 Dominó de Associação de Idéias
Mobiliários	01 Dominó de Frases
01 Mesa redonda	01 Dominó de Animais em Libras
04 Cadeiras	01 Dominó de Frutas em Libras
01 Mesa para impressora	01 Dominó tátil
01 Armário	01 Alfabeto Braille
01 Quadro branco	01 Kit de lupas manuais
02 Mesas para computador	01 Plano inclinado – suporte para leitura
02 Cadeiras	01 Memória Tátil

FIGURA 6 – MATERIAIS DO TIPO I, DISPONIBILIZADOS PELO PROGRAMA SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS.

FONTE: MEC/SEESP, 2010.

As salas do tipo II oferecem todos os materiais descritos acima bem como os descritos na FIGURA 7:

Equipamentos e Matérias Didático/Pedagógico
01 Impressora Braille – pequeno porte
01 Máquina de datilografia Braille
01 Reglete de Mesa
01 Punção
01 Soroban
01 Guia de Assinatura
01 Kit de Desenho Geométrico
01 Calculadora Sonora

FIGURA 7 - MATERIAIS DO TIPO II, DISPONIBILIZADOS PELO PROGRAMA SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS.

FONTE: MEC/SEESP, 2010.

A partir de 2011, o programa passou a disponibilizar *kits* de atualização, que podem ser enviados para as escolas contempladas anteriormente pelo programa. Compõem os kits:

Equipamentos e Materiais Didáticos Pedagógicos	
1 Impressora Braille – pequeno porte	
1 Scanner com voz	
1 Máquina de escrever em Braille	
1 Globo terrestre tátil	
1 Calculadora sonora	
1 Kit de desenho geométrico	
2 Regletes de mesa	
4 Punções	
2 Soroban	
2 Guias de Assinatura	
1 Caixinha de números	
2 Bolas com guizo	

FIGURA 8 – MATERIAIS DISPONIBILIZADOS NO KIT DE ATUALIZAÇÃO 2011, DO PROGRAMA SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS.
FONTE: MEC/SECADI, 2013.

No período compreendido entre 2005 e 2011, o programa equipou 39.253 escolas públicas brasileiras, dentre as quais 72% das redes municipais e 28% para as estaduais. Discriminando os tipos de materiais entregues, encontra-se que 92,6% foram do tipo I, contra 3,6% do tipo II e 3,8% de *kits* de atualização. Os últimos só foram entregues a partir de 2011. Na tabela abaixo, é possível ver o material distribuído nos diversos anos e de acordo com a dependência administrativa.

TABELA 12- QUANTIDADE E PERCENTUAL DE SALAS MULTIFUNCIONAIS EQUIPADAS, SEGUNDO A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2005-2011.

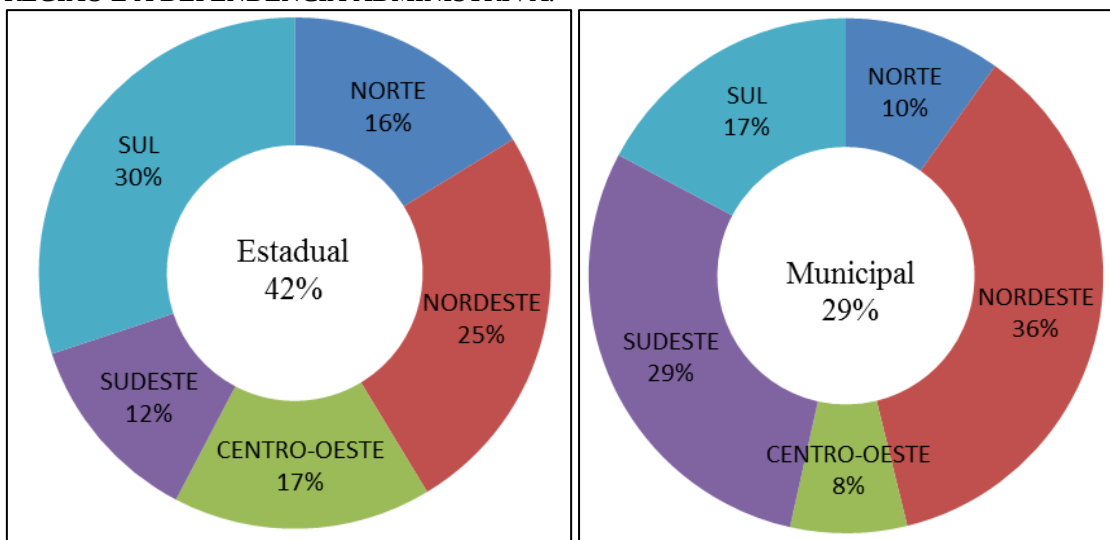
	Municipal	Estadual	% Municipal	% Estadual
2005-2006	562	62	1,4%	0,2%
2007	428	191	1,1%	0,5%
2008	3.514	785	9,0%	2,0%
2009	10.684	4.303	27,2%	11,0%
2010	2.537	1.188	6,5%	3,0%
2011	10.432	4.567	26,6%	11,6%
Total	28.157	11.096	100%	100%

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014);

A ação do programa foi mais efetiva nos anos de 2009 e 2011. Não é por acaso que se percebe um crescimento do indicador, como demonstrado no capítulo 5. A rede municipal recebeu mais materiais para equipar as salas de recursos do que a rede estadual, porém, ainda assim, ao dividi-los pelo número de estabelecimentos no ensino

fundamental vê-se que a cobertura é maior na rede estadual, de 29% naquela e 42% nessa, como se visualiza no GRÁFICO 31.

GRÁFICO 31 – PERCENTUAL DE DISTRIBUIÇÃO DOS MATERIAIS DO PROGRAMA SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO A REGIÃO E A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

A região mais beneficiada, na esfera estadual, é a Sul, seguida pela Nordeste, Centro-Oeste, Norte e, por último a Sudeste. A distribuição é diferente na rede municipal na qual o maior número de materiais é do Nordeste, seguido pelo Sudeste, e Sul, Norte e Centro-Oeste. Na rede estadual, o Centro-Oeste, com um número menor de escolas do que o Norte, é mais beneficiado que este último. Informa-se que, para receber os materiais do programa, é necessário que haja, na escola, o espaço e o professor especializado para atender a sala.

Comparando esses dados com a média da variável que mostra a existência da sala de recursos, disponível no Censo Escolar, e analisada como um dos componentes do indicador de recursos para pessoas com necessidades educacionais especiais, percebe-se que, em relação à rede estadual, o Sul é o que possuía a maior média em 2007, juntamente com o Centro-Oeste. Mesmo assim, foi o que recebeu montante maior de investimento. A média para o indicador diminuiu, o que demonstra que a ação do programa foi feita mais no âmbito das escolas de ensino médio ou que o número de instituições que realizam o AEE tenha aumentado.

É perceptível também que o maior crescimento é apresentado na região Norte, que apesar de ser a terceira região em termos de investimento, aumenta sua cobertura,

como consta no GRÁFICO 32. Em termos da rede municipal, os maiores investimentos não estão diretamente relacionados ao maior crescimento da média do indicador.

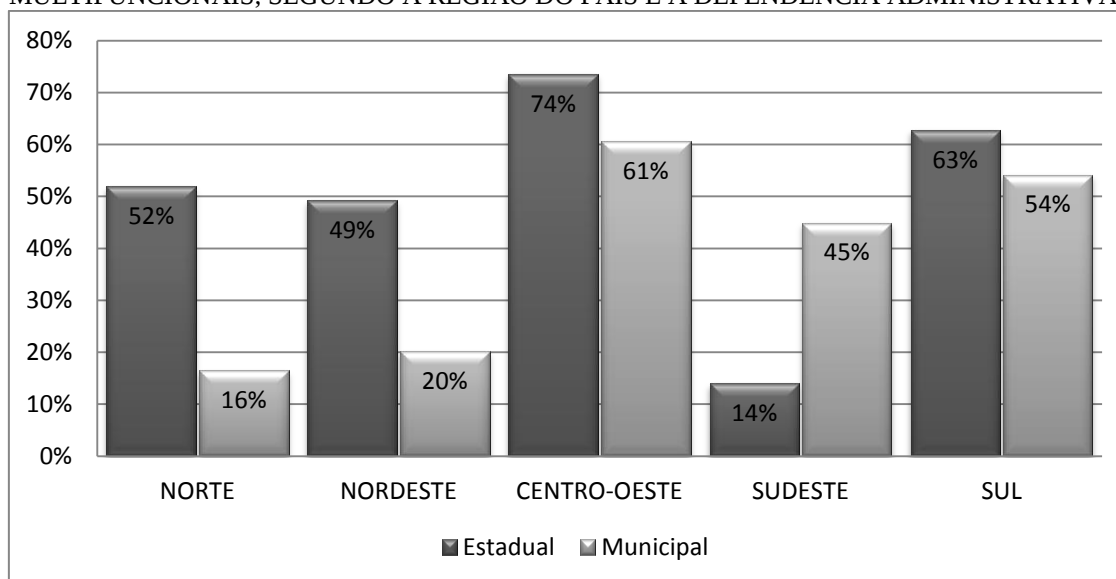
TABELA 13 - MÉDIA DO INDICADOR PARA SALA DE ATENDIMENTO EDUCAÇÃO ESPECIAL, SEGUNDO REGIÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 2007-2011

	Estadual		Municipal	
	2007	2011	2007	2011
Norte	0,20	0,40	0,08	0,20
Nordeste	0,13	0,17	0,05	0,15
Centro-oeste	0,35	0,42	0,17	0,33
Sudeste	0,12	0,22	0,06	0,16
Sul	0,35	0,30	0,30	0,43

FONTE: PROVA BRASIL (2007; 2011); CENSO ESCOLAR (2007; 2011).

Nas duas redes, verifica-se que a cobertura no Centro-Oeste é maior, o que no âmbito estadual tem coerência com a média apresentada na variável acima, mas não no caso municipal, o que indica uma ação dos governos subnacionais da região Sul, nesse sentido. Apesar de o Sul ter uma cobertura significativa, fica atrás do Centro- Oeste em ambas. O Norte, no estado tem cobertura superior ao Nordeste e ao Sudeste, condizendo com a alta média da variável apresentada na tabela acima. Tal fator liga-se ao fato de que o número de estabelecimentos no Norte é bem inferior ao do Nordeste e do Sudeste, ainda que este último tenha sido o menor beneficiado pelo programa. Na rede municipal, o Nordeste e o Norte apresentam as menores coberturas (GRÁFICO 32).

GRÁFICO 32 – PERCENTUAL DE COBERTURA DO PROGRAMA SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS, SEGUNDO A REGIÃO DO PAÍS E A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.

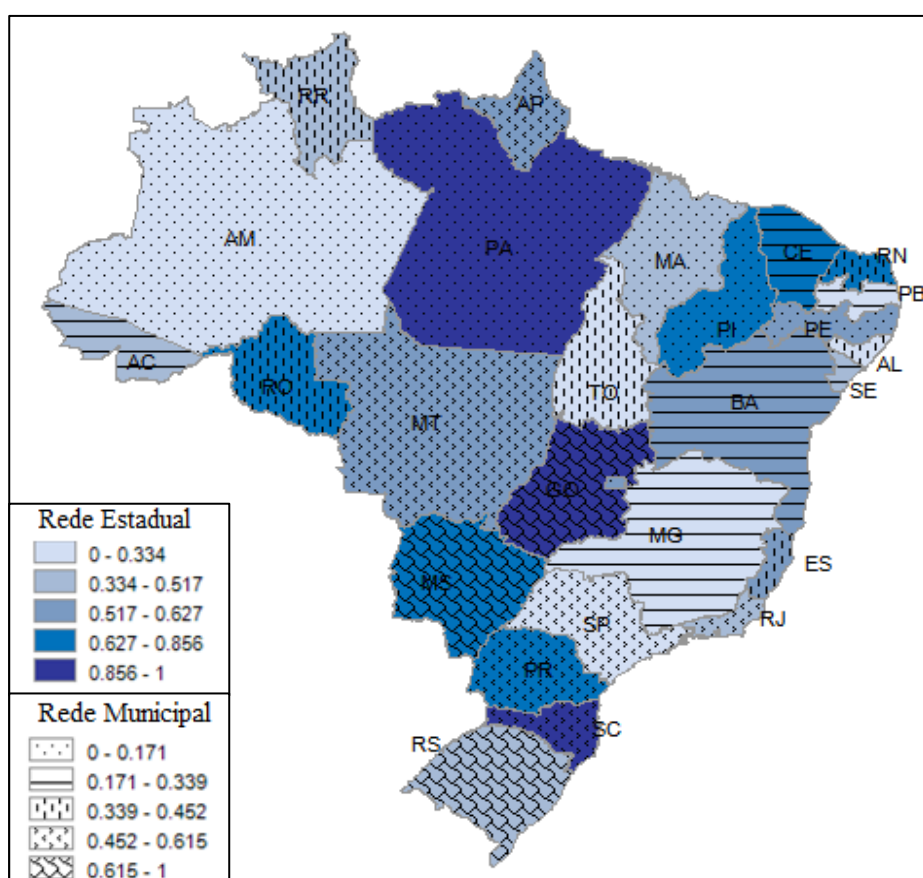


FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

Os dados de cobertura do programa nos estados indicam, por exemplo, que não há uma relação direta entre as maiores e menores coberturas da rede estadual e municipal, ainda que os percentuais da primeira sejam sempre superiores ao da segunda. No mapa, a cobertura não segue tanto o padrão regional, porque alguns estados do Norte e Nordeste possuem coberturas superiores ao Sul, Sudeste e Centro-Oeste, em ambas as dependências administrativas.

Além disso, pelo mapa, vê-se que a cobertura é muito distinta entre as redes. No caso do Pará e do Piauí, por exemplo, há alta cobertura na rede estadual e menor na municipal, situação que se inverte no caso do Rio Grande do Sul. Enquanto o Amazonas apresenta baixa cobertura nos dois casos, Goiás apresenta a mais alta. Há baixa cobertura em São Paulo. A rede é muito extensa e pode haver falta de priorização dessa política em um estado que apresenta melhores condições.

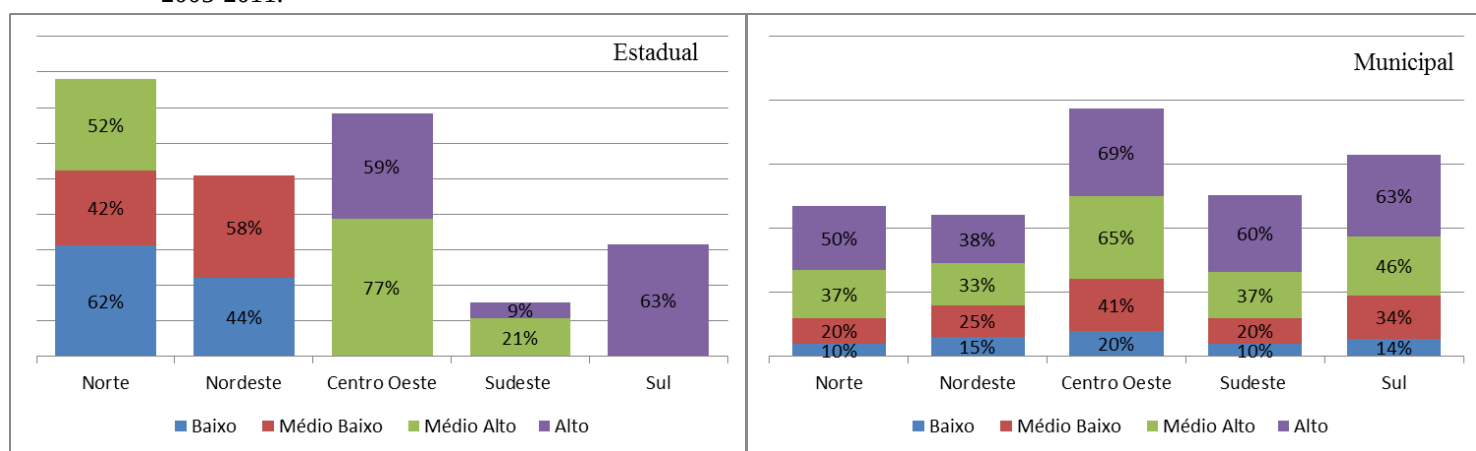
FIGURA 9 – MAPA COM A COBERTURA DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, PELO PROGRAMA SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS, SEGUNDO UNIDADE FEDERATIVA E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

O paralelo dos dados da cobertura do programa com as faixas do IDHM identifica a forte relação entre a faixa mais baixa do índice e a menor cobertura, na rede municipal. Na rede estadual, a situação só ocorre na região Nordeste, indicando mais uma vez que as ações no âmbito estadual são um pouco mais equitativas, ao menos no que respeita ao IDHM, ainda que elas não eliminem as diferenças entre as regiões. O GRÁFICO 33 ilustra a comparação

GRÁFICO 33 – PERCENTUAL DE COBERTURA DO PROGRAMA SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS, DE ACORDO COM A REGIÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 2005-2011.



FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

O cotejamento com a renda *per capita* resulta semelhante ao apresentado pelo índice de desenvolvimento humano municipal. Os critérios referentes à questão econômica não são muito presentes na cobertura dos programas, ainda que tal fator seja decorrente da falta de estrutura técnica dos municípios mais pobres e, no caso desse programa, ter relação com as exigências para receber o material.

Houve melhoria, no decorrer dos anos, do alcance do programa que, especialmente em 2009 e 2011 foi muito significativo, mas ainda longe das condições mínimas. As médias do indicador da questão (apresentadas no terceiro capítulo) são ainda muito baixas e não representam a justiça social na educação, violando o direito a essa, pois

A infraestrutura física, assim como os recursos pedagógicos são importantes e precisam ser considerados na concepção da escola como um espaço de dignidade e respeito. O direito à educação é algo bem mais amplo que o direito à escola. A educação, no seu sentido amplo, é um elemento essencial para a realização da vocação humana, pois os processos educativos permeiam a vida dos sujeitos, que estão em permanente relação com o meio e as coisas

que os cercam. Nos prédios escolares, mais do que em qualquer outro espaço, é fundamental que os equipamentos, o mobiliário e as dimensões dos ambientes estejam adequados às necessidades das pessoas que os utilizam, contribuindo favoravelmente ao desempenho dos alunos, tanto em termos de saúde como em termos de aprendizagem (FRANÇA, *et al.*, 2012, p. 89).

Pensando nos ambientes escolares como espaços a serem valorizados e que precisam atenção é que o próximo programa a ser analisado refere-se à construção, ampliação e reforma das escolas, denominado de reestruturação física. Os dados desse programa não constavam no painel de controle do MEC e foram coletados do SIAGFIWEB, de forma mais individualizada por não conterem o código do município, o que dificulta o cotejamento com outras informações.

Na área municipal o efeito do programa não foi muito significativo, pois que entre os anos de 2008 e 2012 do total dos 5.570 municípios, apenas 113 foram beneficiados, isso representa apenas 2%. Em relação à estadual, apenas 2 foram contemplados. O objetivo do programa é melhorar a infraestrutura e os ambientes do espaço escolar, contudo, como já assinalado no capítulo 4, as prefeituras ou as secretarias de estado tem que apresentar contrapartida em termos financeiros, o que explica o pequeno número de municípios ou estados beneficiados.

Os estados contemplados foram o Mato Grosso e o Mato Grosso do Sul, ambos localizados na região Centro-Oeste que, como se percebeu ao longo das análises, apresenta altos índices de cobertura das escolas com os programas federais. O montante distribuído entre eles foi de R\$ 7.016.480,44, dos quais 12% ficaram com o Mato Grosso do Sul e o restante, 88%, com o Mato Grosso. Dos valores investidos, 10% ficam para a rede estadual e o restante para a municipal. Por essa razão, doravante as interpretações fixam-se na alçada municipal de ensino.

A maior aplicação dos recursos do programa na rede municipal é importante, porque a rede estadual apresenta índices bem melhores que a primeira, inclusive no que se refere às condições materiais e estruturais da escola, conforme descrito no terceiro capítulo. Porém, é preciso considerar que, frente às diferenças entre os municípios, o auxílio precisa ser pensado com critérios distintos.

Na rede municipal, o montante de recursos cai, significativamente, desde 2012. Teve seu auge em 2009, seguido por 2011 e 2010, ainda que o ano em que houve o número maior de municípios beneficiados foi 2011, conforme a tabela abaixo (TABELA 14).

TABELA 14 – RECURSOS DISTRIBUÍDOS, PERCENTUAL E MUNICÍPIOS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA REESTRUTURAÇÃO DA REDE FÍSICA PÚBLICA DE ENSINO FUNDAMENTAL, 2008 – 2013.

Ano	Recursos	% Recursos	Municípios beneficiados
2008	R\$ 9.669.594,06	15%	11
2009	R\$ 23.257.030,42	36%	28
2010	R\$ 11.401.805,54	18%	22
2011	R\$ 15.008.848,95	23%	34
2012	R\$ 4.729.258,32	7%	14
2013	R\$ 635.000,00	1%	4

FONTE: SIGEFWEB (2014).

A atuação do programa se dá para a ampliação, reforma ou construção de escolas. Nem sempre há especificação da modalidade a que o dinheiro se destina. A tabela abaixo apresenta a divisão encontrada nos dados, sinalizando que, depois daquelas sem especificação, a maior quantidade de verbas destinou-se para construção. Apenas uma vez há discriminação dos recursos para as escolas indígenas e uma para adequação e adaptação das escolas de educação especial (TABELA 15).

TABELA 15 – DIVISÃO DOS TIPOS E RECURSOS DE REESTRUTURAÇÃO DA REDE FÍSICA PÚBLICA DE ENSINO FUNDAMENTAL, 2008-2011.

Tipo de reestruturação	Recurso	% de recursos
Sem especificação	R\$ 30.893.041,27	48%
Ampliação	R\$ 6.587.088,25	10%
Reforma	R\$ 1.354.004,15	2%
Construção	R\$ 24.840.753,62	38%
Indígena	R\$ 826.650,00	1%
Adequação/adaptação arquitetônica EE	R\$ 200.000,00	0,3%
Total	R\$ 64.701.537,29	100%

FONTE: SIGEFWEB (2014).

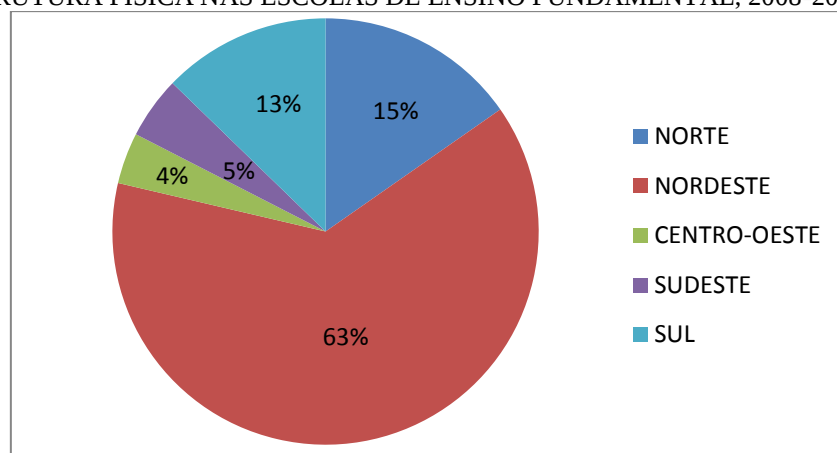
Os recursos para as escolas indígenas provêm do Programa Nacional dos Territórios Etnoeducacionais (Pntee), enquadrado como um “[...] conjunto articulado de ações de apoio técnico e financeiro do MEC aos sistemas de ensino para a organização, fortalecimento e gestão da Educação Escolar Indígena, que tem como objetivo ampliar e qualificar a oferta da educação.” (MEC/SECRETARIA EXECUTIVA, 2013, p. 5). Não foi possível encontrar outras informações sobre esse programa, impedindo a análise mais ampliada.

Segundo reportagem veiculada na imprensa (SALLES, 2013) em 2013, o MEC planejava construir 120 escolas destinadas a esse público até o final de 2014. Segundo a fala do ex-ministro da educação:

‘Os recursos já estão no nosso orçamento e estão previstos desde o início’, disse Mercadante, sem especificar valores ou a estimativa de gastos. ‘Cuidar com mais carinho das escolas indígenas não tem nenhum peso orçamentário. A dificuldade maior é o acesso. Especialmente na Amazônia, onde, em alguns casos, é preciso distribuir lanchas. No caso de povos isolados, por exemplo, só se chega de avião. Por essa razão precisamos de parcerias com a Funai e com os governos dos estados para compartilharmos os custos.’ (MERCADANTE *apud* SALLES, 2013).

Nos últimos anos há priorização para as regiões Norte e Nordeste, por suas condições mais precárias. Os diagnósticos apresentados no terceiro capítulo e os dados de cobertura descritos nesse indicam que a ação é insuficiente, mas necessária. Quanto aos recursos financeiros do programa reestruturação física, é possível verificar a priorização. O Nordeste foi a região que recebeu maior percentual dos recursos, 63%, seguido pelo Norte, Sul, Sudeste e Centro-Oeste. (GRÁFICO 34).

GRÁFICO 34 – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA REESTRUTURAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, 2008-2013.

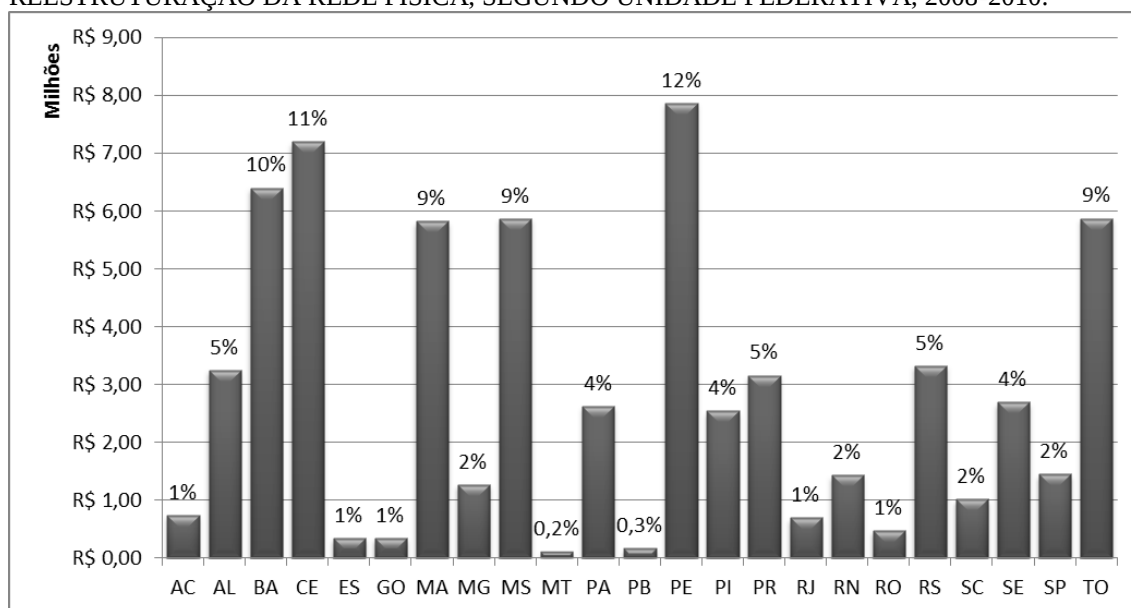


FONTE: SIGEFWEB (2014).

Comparando a distribuição dos recursos entre as unidades federativas encontra-se uma relação positiva entre aqueles estados que recebem complementação do FUNDEB⁴⁷ e têm o menor custo/aluno do país e os que receberam um percentual maior do valor do programa, com destaque para a Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco.

⁴⁷ Os seguintes estados receberam complementação da União em 2012: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

GRÁFICO 35 – PERCENTUAL DE RECURSOS DESTINADOS PELO PROGRAMA REESTRUTURAÇÃO DA REDE FÍSICA, SEGUNDO UNIDADE FEDERATIVA, 2008-2010.



FONTE: SIGEFWEB (2014).

O estado do Amazonas, que recebe complementação do fundo, não foi contemplado pelo programa. O estado com índices precários é pouco favorecido pelos diversos programas considerados até aqui.

A realidade desse estado tem características muito peculiares: é o maior em extensão territorial, tem baixa densidade demográfica, 20% da população reside em áreas rurais e abriga 65 grupos indígenas, a maior concentração do país (IBGE, 2010). Esses elementos desenham as dificuldades para garantir padrões mínimos de qualidade na educação em um país tão diverso em aspectos territoriais, econômicos, sociais políticos e culturais.

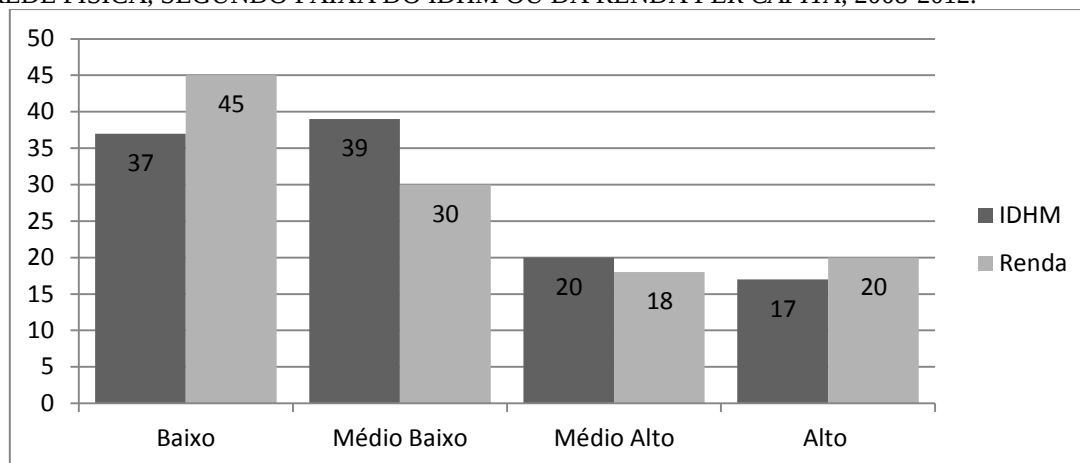
O espaço do município é um elemento a ser pensando quando da elaboração das políticas, conforme o pensamento de Bronzo (2007) de que situações múltiplas exigem intervenções diversas. Ainda que o autor refira-se à pobreza, é cabível a comparação com as desigualdades na educação. Para ele:

Se as situações de pobreza são diversas, específicas e heterogêneas, tem-se como implicação a necessidade de se partir do exame de situações concretas e particulares de pobreza para, a partir daí, desenhar alternativas de intervenção. O reconhecimento da heterogeneidade das situações de pobreza não permite o desenho de estratégias desvinculadas das realidades e demandas locais. (BRONZO, 2007, p. 98).

Como um dos fatores de caracterização desse espaço (território, nas palavras de Bronzo) utiliza-se o IDHM e a renda *per capita*. Os investimentos realizados nas faixas

dos dois parâmetros e os gastos do programa mostram correlação positiva e que os maiores investimentos chegam, mais fortemente, aos entes federados que são mais fragilizados, que têm indicador baixo ou médio baixo para os índices. (GRÁFICO 36).

GRÁFICO 36 – PERCENTUAL DE RECURSOS DO PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO DA REDE FÍSICA, SEGUNDO FAIXA DO IDHM OU DA RENDA *PER CAPITA*, 2008-2012.



FONTE: SIGEFWEB, 2014.

Esse programa, assim como o do mobiliário escolar, é mais sensível aos aspectos econômicos e sociais dos beneficiários do programa. Sua atuação ainda é muito pequena, pois só atinge 2% dos municípios. Destes, o maior número de beneficiados, segundo critérios populacionais, é de médio porte, com população entre 10 mil e 50 mil habitantes (TABELA 16).

TABELA 16 – RECURSOS E NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA REESTRUTURAÇÃO DA INFRAESTRUTURA, SEGUNDO A FAIXA POPULACIONAL, 2008-2012.

População por faixa	Recurso	Municípios
Até 5000	R\$ 2.621.666,51	10
5001 até 10000	R\$ 8.924.975,75	17
10001 até 20000	R\$ 14.915.815,86	28
20001 até 50000	R\$ 21.241.667,96	36
50001 até 100000	R\$ 5.238.238,11	10
100001 até 500000	R\$ 9.657.723,10	11
Maior que 500000	R\$ 2.101.450,00	1

Fonte: SIGEFWEB (2014).

Uma atuação mais focada nessas faixas populacionais é positiva. Estudo do IBGE sobre as finanças públicas no âmbito dos municípios sugere “[...] uma relação direta entre tamanho de população e total da receita.” (2012, p. 20), ainda que essa não seja linear, e destaca menor receita dos municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes, em contraposição aos da faixa entre 100 e 500 mil.

A materialização do programa não traz implícito o favorecimento daqueles que desfrutam melhor situação, porém a necessidade de que os municípios e estados colaborem financeiramente pode impedir o acesso para aqueles que mais precisam. É importante estabelecer várias frentes de ações, pensadas em conjunto.

O último programa nessa categoria, em vista da inexistência de informações sobre o programa educação quilombola, luz para todos e fornecimento de água, que também se encaixariam no perfil aqui descrito, é a biblioteca escolar. O Programa Nacional de Biblioteca Escolar vigora desde 1997 e objetiva incentivar o acesso à leitura por meio da distribuição de obras literárias, científicas e outras.

O atendimento é feito em anos alternados: em um ano são contempladas as escolas de educação infantil, de ensino fundamental (anos iniciais) e de educação de jovens e adultos. Já no ano seguinte são atendidas as escolas de ensino fundamental (anos finais) e de ensino médio. Hoje, o programa atende de forma universal e gratuita todas as escolas públicas de educação básica cadastradas no Censo Escolar. (MEC, 2014).

O acervo recebido por cada escola varia de acordo com a quantidade de alunos matriculados. Somente de 2008 a 2013 o programa distribuiu, apenas para o ensino fundamental, em média 31 milhões de livros, investindo em torno de 241 milhões de reais:

TABELA 17 – NÚMERO DE ALUNOS, DE ESCOLAS BENEFICIADAS, LIVROS DISTRIBUIDOS E RECURSOS INVESTIDOS PELO PROGRAMA PNBE, 2007-2013.

Etapas atendidas	Nº de alunos beneficiados	Nº de escolas beneficiadas	Livros distribuídos	Investimento R\$
Séries iniciais	16.430.000	127.661	3.216.600	17.336.024,72
Séries finais	12.949.350	49.516	7.360.973	47.347.807,62
Séries iniciais	15.577.108	122.742	5.798.801	29.563.069,56
Séries finais	12.780.396	50.502	3.861.782	44.906.480,00
Séries iniciais	14.565.893	115.344	5.574.400	45.955.469,82
Séries finais	12.339.656	50.556	5.207.647	56.677.338,63
Total			31.020.203	241.786.190,35

FONTE: FNDE/PNBE, 2014.

O programa é conforme com a lei n.12.244/2010 que estabelece a obrigatoriedade de que todas as instituições públicas e privadas do país possuam biblioteca, determinando para os sistemas de ensino, o prazo máximo de 10 anos para cumprir resolução. A distribuição de acervo é muito importante considerando que, segundo definição de biblioteca escolar, apresentada em uma apostila para formação de funcionários que atuam nesse espaço, é mais do que um depósito de livros, é um espaço para a construção do conhecimento.

A biblioteca escolar não deve ser só um espaço de ação pedagógica, servindo como apoio à construção do conhecimento e suporte a pesquisas. Deve ser

sim, um espaço perfeito para que todos que nela atuam possam utilizá-la como uma fonte de experiência, de exercício de cidadania e formação para toda vida. (PIMENTEL, BERNARDES, SANTANA, 2007, p. 25).

Nessa lógica, a biblioteca tem que ter livros, um espaço no qual seja possível organizá-los e que seja adequado à práticas pedagógicas. O indicador para existência de biblioteca ou sala de leitura, nas escolas brasileiras, aponta que uma boa parte não dispõe do ambiente. Entre os municípios, a situação mais precária é nas séries iniciais, como mostra a TABELA 18, ainda que se perceba uma melhora da média dessa variável no período analisado.

TABELA 18 – MÉDIA PARA O INDICADOR EXISTÊNCIA DE BIBLIOTECAS NAS ESCOLAS PÚBLICAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, 2007; 2011.

Rede	Séries Iniciais		Séries finais	
	2007	2011	2007	2011
Estadual	,70	,66	,80	,77
Municipal	,55	,50	,65	,57

FONTE: PROVA BRASIL, CENSO ESCOLAR (2007; 2011).

Esses indicadores assinalam que uma política de estruturação e equipamentos para o espaço da biblioteca precisa ser pensada junto com o programa, uma vez que uma grande quantidade de municípios pode não ter condições, para sozinho organizar o ambiente. Retomando a política de distribuição de livros, o Ministério afirma que essa atende a todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar. O cotejamento dos dados referentes ao número de escolas beneficiadas e número de instituições de ensino fundamental indica um atendimento superior a 85% em todos os estados. É benéfica a cobertura total das instituições, na maioria dos estados. (TABELA 19).

TABELA 19 – COBERTURA DO PROGRAMA BIBLIOTECA NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO A UNIDADE FEDERATIVA, 2007-2013;

	2007/2008	2009/2010	2012/2013		2007/2008	2009/2010	2012/2013
AC	99%	99%	99%	PB	96%	96%	97%
AL	96%	96%	98%	PE	98%	98%	98%
AM	99%	99%	99%	PI	96%	96%	97%
AP	97%	97%	99%	PR	91%	90%	96%
BA	98%	97%	98%	RJ	98%	98%	99%
CE	98%	97%	98%	RN	94%	94%	96%
DF	100%	100%	100%	RO	97%	96%	98%
ES	97%	97%	98%	RR	98%	97%	98%
GO	91%	90%	96%	RS	93%	93%	96%
MA	98%	98%	99%	SC	92%	92%	96%
MG	92%	92%	96%	SE	96%	96%	98%
MS	91%	91%	97%	SP	92%	92%	97%
MT	93%	93%	96%	TO	92%	92%	95%
PA	99%	99%	99%				

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

Pela tabela acima, a cobertura varia entre 90 e 100%. A variação pode estar relacionada com a falta de periodicidade com que as escolas recebem o acervo ou ao fato de a escola atender mais de uma etapa de ensino, e ser favorecida em apenas uma delas. São suposições que não podem ser verificadas no âmbito deste trabalho.

O desenho do programa tem um caráter mais universal, visto que, em tese, direciona-se a todas as escolas públicas brasileiras seja de educação infantil, ensino médio ou mesmo fundamental. Porém, uma ação universal não é suficiente para garantir igualdade, porque as instituições escolares enfrentam realidades muito distintas. Se o alcance do programa pode ser mais do que suficiente em algumas escolas, em outras não, pela falta de espaço para guardar livros, de forma correta.

A eficácia das ações do governo federal, para garantir justiça social, não pode basear-se em apenas um critério ou lei específica. Os diversos programas precisam ter seus próprios critérios de distribuição, ainda que sem perder de vista a importância da inter-relação com as demais ações.

Com o intuito de ter essa visão macro do alcance dos programas é que se investiga, agora, programas cujos recursos são repassados diretamente para as escolas, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola.

Programas cujo repasse de recursos é feito via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

Os programas ligados ao PDDE são outra forma de atuação do governo federal na educação sem estabelecer relações federativas, mas um caminho direto com as escolas. São importante fonte de recursos em relação ao papel supletivo da União e precisam ser analisados, ainda que não permitam as mesmas discussões em relação ao regime de colaboração entre os entes federados, o percurso assumido até aqui.

O programa dinheiro direto na escola além de seu formato básico que objetiva garantir “[...] o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino, reforçar a autonomia gerencial das escolas e incentivar a participação da sociedade na gestão dos recursos, [...]”, atualmente agrega outras ações: PDDE educação integral (mais educação), escola do campo, escola acessível, água na escola, PDE-escola, atleta na escola, escola sustentável e ensino médio inovador (FNDE, 2013b).

O programa destina recursos extras para as escolas rurais e urbanas e tem valores diferenciados para a escola de acordo com a etapa de ensino que essa oferece. Foca-se nas ações que têm relação com as condições materiais e estruturais da escola e que se destinam às escolas de ensino fundamental. Na medida do possível far-se-á a diferenciação nos gastos.

Sabe-se que os recursos destinados ao programa não se destinam exclusivamente às condições materiais, apesar de que uma boa parte deles tem que ser gasto nesse aspecto que, atualmente, congrega diversos programas com o intuito de melhorar a infraestrutura. Ele é uma das ações do FNDE “[...] que teve crescimento mais expressivo em volume de recursos, os quais foram multiplicados três vezes e meia considerando 2010 e 2006.” (FARENZENA, 2012, p.197).

Desde o início do funcionamento, em 1995, os recursos do programa crescem. Ressalva-se esse aumento já que, a partir de 2009, o programa ampliou o campo de atuação para as diversas etapas da educação básica, antes restrito ao ensino fundamental. Nesse sentido, é plausível que os recursos também aumentem. Na tabela (TABELA 20) abaixo são mostrados os recursos aplicados no período de 2003 a 2013.

TABELA 20 - DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DESTINADAS AO PDDE – 2003 A 2013

Exercício	Valor	Exercício	Valor
2003	306.208.000,00	2009	1.196.715.100,00
2004	369.802.000,00	2010	1.502.000.451,00
2005	335.259.669,00	2011	1.623.381.953,00
2006	342.000.000,00	2012	2.069.402.759,00
2007	529.629.778,00	2013	2.712.976.207,00
2008	723.414.097,00	Total	11.710.790.014,00

FONTE: FNDE (2014);

Em geral, a distribuição dos recursos do PDDE básico⁴⁸ é para as escolas públicas e privadas de educação especial sem fins lucrativos e, quando os municípios ou estados não são contemplados, é em decorrência de inadimplência deles ou das unidades executoras que recebem a verba, ou ainda pela falta de cadastro ou atualização dessas unidades no âmbito do programa (FNDE, 2014). No caso do PDE-escola, mais educação, escola acessível, água, é necessário que haja adesão ao Plano de Ações Articuladas e, conseqüentemente, a esses programas.

⁴⁸ Utiliza-se a expressão básica para denominar as transferências por critérios somente relativos à etapa ou modalidade de ensino, quais sejam: PDDE- Ensino Fundamental, Educação Infantil, Ensino Médio, Educação. Especial, além do PDDE parcela extra escola urbana e rural.

Privilegiam-se aqui os dados de 2007 a 2012, o período contemplado no diagnóstico. Além disso, não se obteve informações mais detalhadas referentes ao ano de 2013, bem como sobre os programas PDDE-Campo e Água, portanto a análise desses dois últimos será mais geral.

Em relação aos dados do ensino fundamental, há uma tendência de que essa etapa de ensino receba valor menor no decorrer dos anos em relação aos investimentos totais, e aos seus próprios investimentos, como é visível na TABELA 21. Tal situação é explicável pelo fato de que outras etapas e modalidades também passam a ser contempladas, e pelo compartilhamento desse mecanismo de repasse de recursos por outros programas.

TABELA 21 – RECURSOS E PERCENTUAL DE REPASSES FEITOS PELO PROGRAMA PDDE PARA AS ESCOLAS PÚBLICAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, 2007-2012.

Ano	Ensino Fundamental	% em relação aos recursos totais do programa*
2007	R\$ 445.074.136,80	84%
2008	R\$ 334.031.372,29	46%
2009	R\$ 307.018.936,22	26%
2010	R\$ 312.740.969,40	21%
2011	R\$ 303.335.982,20	19%
2012	R\$ 292.939.415,80	14%

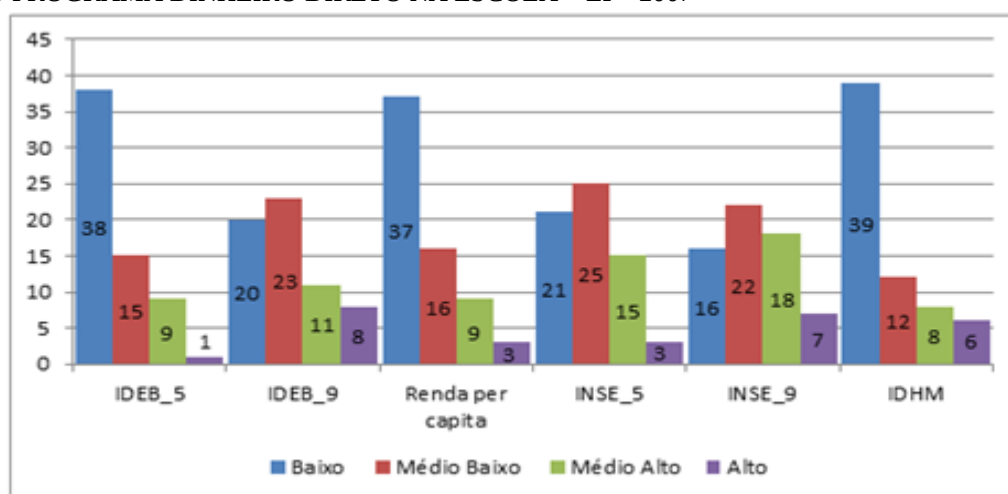
* Utilizam-se os valores apresentados na TABELA 20 como referência para o cálculo percentual.

Fonte: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014).

Essa política é destinada a todas as escolas públicas de ensino fundamental do país, e os estados ou municípios só não são beneficiados se apresentarem problemas com as contas ou ausência de cadastro. Ao comparar o total de municípios existentes no país com a quantidade de entes federados beneficiados, encontra-se a cobertura de 98%, ainda que no espectro das instituições o percentual aumente um pouco. Em 2010, por exemplo, o relatório da gestão da autarquia constatou que 82,7% das escolas foram beneficiadas no cômputo geral do programa. Esse valor foi considerado, no relatório, como bastante expressivo (FNDE, 2011b).

Ao verificar os municípios e algumas de suas características percebe-se que a maior parte deles encontra-se nas faixas mais baixas de desenvolvimento humano, renda *per capita*, IDEB ou índice socioeconômico.

GRÁFICO 37- CARACTERÍSTICA DOS MUNICÍPIOS QUE NÃO FORAM CONTEMPLADOS PELO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – EF - 2007



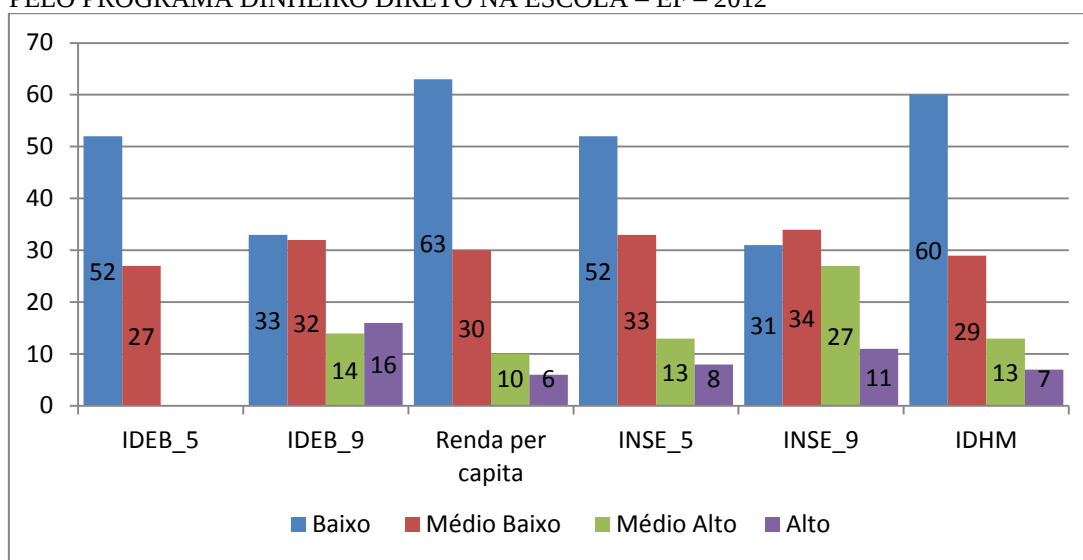
* Os dados de IDEB e INSE referem-se à rede municipal.

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2007); IBGE (2010).

Ainda que os problemas de inadimplência fogem ao papel do Ministério da Educação e de seus programas, é interessante observar quantos municípios ou escolas não foram beneficiados por conta de problemas técnicos. Talvez falte uma atuação mais direta nesses entes federados.

O relatório de gestão do FNDE (2008; 2014) destaca que, nos últimos anos, capacitam-se gestores para auxiliar no acompanhamento e melhor funcionamento do programa. O volume de recursos é grande e nem sempre a escola tem pessoal habilitado para lidar com isso, o que indica complicadores do formato desse programa, no qual o dinheiro é enviado da União diretamente para escola. Essa relação, por sua vez, precisa ser melhor estudada, porém foge ao escopo deste trabalho. O número de municípios que não foram beneficiados aumenta de 2007 para 2012, especialmente nas faixas mais baixas dos indicadores.

GRÁFICO 38 - CARACTERÍSTICA DOS MUNICÍPIOS QUE NÃO FORAM CONTEMPLADOS PELO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – EF – 2012



* Os dados de IDEB e INSE referem-se à rede municipal.

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2012); IBGE (2010).

O cotejamento dos municípios que não foram contemplados pelo PDDE EF denota que a maioria encontra-se nas faixas mais baixas dos índices, com destaque para a grande diferença existente no IDEB do 5º ano, na renda *per capita*, e no IDHM. Essas características acabam diminuindo um pouco o alcance supletivo e de redução das desigualdades objetivados pelo programa, pois ainda que não seja de responsabilidade direta do FNDE, este precisa pensar estratégias, afinal:

[...], a implementação de projetos e políticas sociais envolve a mobilização de recursos de poder, de conhecimento (marco analítico), recursos organizacionais e institucionais (marco organizacional), além de estratégias para manter ou ampliar a legitimidade de intervenção. O papel da gestão é justamente combinar e mediar esses diferentes recursos, para converter as intenções em produtos, supondo que estes gerarão efeitos e impactos esperados. (COSTA, 2007, p. 197).

Para que a justiça social na educação se efetive é necessário mais do que simplesmente desenhar políticas, elas precisam ser bem executadas, avaliadas e estar baseadas em diversos critérios. Nesse sentido considera-se que a parcela extra destinada às escolas rurais é uma importante ação que favorece as instituições que apresentam condições mais precárias de oferta educacional, especialmente no que se refere às CME das escolas, conforme já elucidado em outro trabalho (SCHNEIDER, 2010).

A parcela extra também é destinada às escolas urbanas que cumprem as metas intermediárias estabelecidas com base no IDEB. A política é vista como incentivo para

que as escolas alcancem os objetivos propostos. Os valores das parcelas extras representam uma variação em torno de 5 a 15% dos recursos totais, sendo possível notar um decréscimo, especialmente da parcela extra urbana de 2007 para 2012. No caso da zona rural, o valor superior ao de 2007 é o segundo menor depois desse.

TABELA 22 - RECURSOS E PERCENTUAL DE REPASSES FEITOS PELO PROGRAMA PDDE PARCELA EXTRA URBANA E RURAL, 2007-2012.

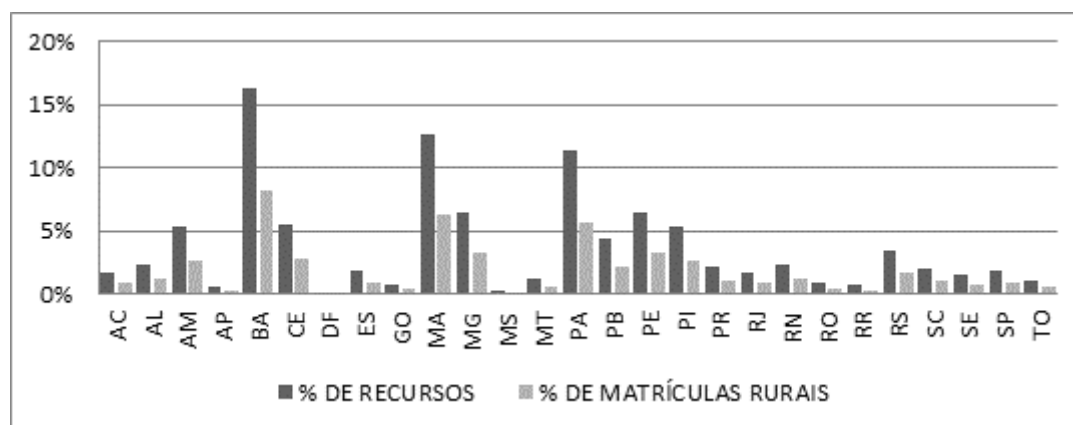
	Parcela Extra Rural	Parcela extra Urbana	Total	% em relação aos recursos totais do programa PDDE*
2007	R\$ 40.430.244,00		R\$ 40.432.251,00	8%
2008	R\$ 49.977.796,92	R\$ 61.299.393,58	R\$ 111.279.198,50	15%
2009	R\$ 45.948.636,75	R\$ 63.621.238,19	R\$ 109.571.883,94	9%
2010	R\$ 47.456.736,09	R\$ 73.900.773,60	R\$ 121.359.519,69	8%
2011	R\$ 46.515.782,60	R\$ 77.429.645,52	R\$ 123.947.439,12	8%
2012	R\$ 45.028.315,44	R\$ 53.928.245,73	R\$ 98.958.573,17	5%

** Utilizam-se os valores apresentados na TABELA 20 como referência para o cálculo percentual.

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014).

A proporção dos valores dessas parcelas extras diminui, ao longo dos anos, em relação ao total dos recursos do programa, o que está relacionado, como já afirmado antes, a um acréscimo de recursos e ações executadas no PDDE. Considerando que os recursos são distribuídos de acordo com o total de matrículas, coteja-se o percentual de recurso extra rural de cada estado em relação ao total com o percentual de matrículas na zona rural. O resultado é registrado no GGRÁFICO 39.

GRÁFICO 39 – PERCENTUAL DE RECURSOS DO PDDE EXTRA RURAL E DE MATRÍCULAS NA ZONA RURAL, SEGUNDO UNIDADE FEDERATIVA, 2012.



FONTE: PAINEL DE CONTROLE, 2014; CENSO ESCOLAR (2012).

No gráfico, há confluência entre o percentual de recursos recebidos e a matrícula nessa zona. Em todos os casos os percentuais dos recursos são superiores à matrícula, com destaque para os estados da Bahia, Maranhão e Paraíba que apresentam maiores

distâncias entre os dois valores, questão relacionada a um número bem maior de matrículas nesses entes federados.

Outro programa que tem uma atuação mais direcionada é o Escola Acessível, que envia recursos “[...] com vista a realizar adequações arquitetônicas e favorecer a igualdade de condições de acesso e permanência dos alunos público-alvo da educação especial.” (FNDE, 2013b, p. 48) e é de extrema importância em um contexto de amplo incentivo à inclusão assim como o Sala de Recursos Multifuncionais. O percentual de recursos tem crescimento de 341% entre 2008 e 2012, mas no cômputo dos gastos do PDDE ainda é pequeno, não passa de 5%.

TABELA 23 - RECURSOS E PERCENTUAL DE REPASSES FEITOS PELO PROGRAMA PDDE ACESSIBILIDADE, 2008-2012.

	Acessibilidade	% em relação aos recursos totais do programa*
2008	R\$ 29.666.000,00	4%
2009	R\$ 31.971.222,38	3%
2010	R\$ 57.727.685,83	4%
2011	R\$ 84.017.000,00	5%
2012	R\$ 101.229.300,00	5%

* Utilizam-se os valores apresentados na TABELA 20 como referência para o cálculo percentual.

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014).

A distribuição dos recursos por dependência administrativa mostra que 92% do montante foi destinado às escolas municipais e 8% para as estaduais. A atenção maior no âmbito municipal, é porque as médias para o indicador, referente ao item, analisado no capítulo 3, aponta uma diferença de quase 10 pontos percentuais entre essas redes. A média é de 0,25 nos municípios e 0,37 no estado. As médias tão baixas, indicam a necessidade de maiores investimentos, nesse quesito, em ambas as redes.

Comparando os dados dos investimento do programa, nas diversas regiões, constata-se uma divisão que, no âmbito municipal, é mais sensível às diferenças regionais e às mais precárias condições apresentadas pelas regiões, do que na rede estadual. Enquanto na primeira a maior parte dos recursos destina-se ao Nordeste, na segunda mais de 40% dos recursos são destinados ao Sul do país e esse tanto, em 2007, e 2008, apresentava a segunda maior média para o indicador de dependências para pessoas com necessidades educacionais especiais.

É ilustrativo o pequeno percentual de recursos destinados ao Norte, relacionado ao pequeno número de matrículas na região, de 10% no âmbito estadual e 11% no municipal, muito semelhante ao Sul que possui 15% e 11% respectivamente e que, em

termos de capacidade técnica, apresenta muito mais condições para acesso aos programas.

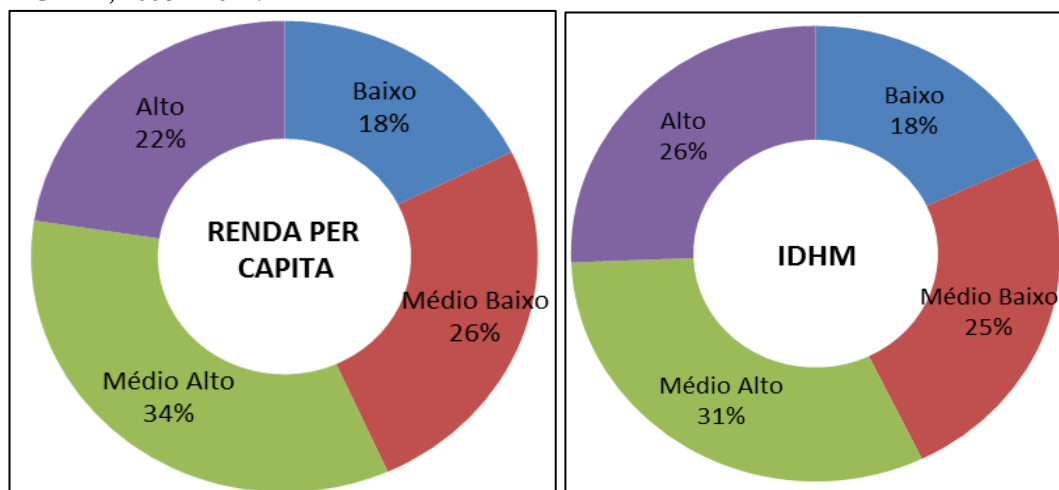
TABELA 24 – RECURSOS, PERCENTUAL E NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA PDDE ACESSIBILIDADE, NA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL, 2008-2012.

	REDE ESTADUAL			REDE MUNICIPAL		
	Recursos	Municípios beneficiados	% recurso	Recursos	% recurso	Municípios beneficiados
Norte	R\$ 2.129.832,00	166	12%	R\$ 22.474.473,89	11%	338
Nordeste	R\$ 3.903.708,59	349	22%	R\$ 83.066.081,14	39%	1.574
Centro-oeste	R\$ 1.962.880,00	145	11%	R\$ 15.845.110,91	7%	358
Sudeste	R\$ 2.375.594,00	194	13%	R\$ 61.926.210,24	29%	1.042
Sul	R\$ 7.648.120,00	489	42%	R\$ 30.123.132,51	14%	750
Total	R\$ 18.020.134,59	1.343	100%	R\$ 213.435.008,69	100%	4.062

FONTE: PAINEL DE CONTROLE (2014); CENSO ESCOLAR (2011).

Ao contrário do que ocorreu com o PDDE para o EF, o maior percentual dos municípios que não receberam as verbas do programa na rede municipal não são os que se encontram nas faixas mais baixas do IDHM e da renda *per capita*. Dentre os 1.506 entes federados não contemplados, apenas 18% encontram-se na faixa baixa dos indicadores citados, contra mais de 30% na faixa alta (GRÁFICO 40).

GRÁFICO 40 – PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS NÃO BENEFICIADOS PELO PROGRAMA PDDE ESCOLA ACESSÍVEL, SEGUNDO A FAIXA DE RENDA *PER CAPITA* E DO IDHM – REDE MUNICIPAL, 2008 – 2012.



FONTE: PAINEL DE CONTROLE (2014), IBGE (2010)

No caso da rede estadual não se constatou nenhuma relação entre os municípios não beneficiados e as faixas dos indicadores, o que, provavelmente, está relacionado ao número pequeno de beneficiários, apenas 24% deles. A ação dessa política está em consonância com a ideia de reduzir as desigualdades, pois atua mais fortemente onde se apresentam as condições mais inferiores.

É perceptível também como programas que utilizam o mesmo meio de transferência de recursos caminham em sentidos tão diferentes. Não há coincidência entre os municípios que não foram beneficiados pelo PDDE ensino fundamental, o que indica que o problema é técnico⁴⁹ e, portanto, cabe ação mais eficaz do governo nesse sentido. Concorde-se com Farenzena de que “[...] pensar em justiça na educação inclui problematizar as responsabilidades e as relações federativas, no que sobressai o debate sobre o papel da União.” (FARENZENA, 2012, p.199).

Continuando a discutir o papel do governo federal, analisa-se o programa PDE-Escola que tem um caráter semelhante ao da parcela extra urbana, pois é destinado somente para algumas escolas que são escolhidas com base no IDEB. Ao contrário do primeiro, destina-se às escolas que não atingiram as metas previstas e recebem atendimento prioritário. O pagamento da verba está condicionado à elaboração de um plano de desenvolvimento da educação, que é definido como: “[...] um processo de planejamento estratégico que a escola desenvolve para a melhoria da qualidade de ensino.” (MEC/FNDE, 2006, p.20).

Observando a distribuição dos recursos do programa verifica-se que o maior investimento foi feito entre 2009 e 2010 e que o valor vem diminuindo, indicando redução no número de escolas consideradas prioritárias, ou que não haja repetição das escolas atendidas. “O FNDE transfere recursos em dois anos para as Escolas contempladas pelo Programa – Parcela Principal e Parcela Complementar⁵⁰.” (SEED/PARANÁ, 2011, p. 6). A TABELA 25 apresenta os dados dos recursos e sua proporção em relação ao gasto total.

TABELA 25 - RECURSOS E PERCENTUAL DE REPASSES FEITOS PELO PROGRAMA PDE ESCOLA - PDDE - 2007-2012.

	PDE-ESCOLA	% em relação aos recursos totais do programa
2007	R\$ 49.503.000,00	9%
2008	R\$ 162.965.000,00	23%
2009	R\$ 370.266.000,00	31%
2010	R\$ 317.985.000,00	21%
2011	R\$ 195.474.000,00	12%
2012	R\$ 286.709.500,00	14%

FONTE: RELATÓRIO PDDE (2014);

⁴⁹ Se os problemas para obter recursos estiverem relacionados à inadimplência, os municípios não podem acessar nenhum dos programas.

⁵⁰ Parcela Principal: Atendimento das Ações Financeiras aprovadas no PAF; contratação de serviços e aquisição de materiais voltados à formação de professores (até 15% do valor total do custeio); ressarcimento das despesas com deslocamento e alimentação de profissionais da educação básica (PROFUNCIONÁRIO) para participação em encontros presenciais. • Parcela Complementar destina-se, exclusivamente, às ações pedagógicas;

Com esse percentual o programa beneficiou 63.934 escolas e 36.151.101 estudantes. Em média as escolas receberam R\$ 38,25 por aluno, o que apesar de não ser um valor muito alto é significativo para as escolas que trabalham com escassez de recursos.

Não foi possível obter maiores informações sobre esse programa, o que impede o detalhamento. O mesmo ocorre com os programas PDDE-Água e PDDE-Campo⁵¹, cujas informações são apresentadas na tabela abaixo:

TABELA 26 - RECURSOS E PERCENTUAL DE REPASSES FEITOS PELO PROGRAMA PDDE ÁGUA E CAMPO, 2010-2012.

	Campo	% em relação aos recursos totais do programa	Água	% em relação aos recursos totais do programa
2009	R\$ 152.000,00	0,01%	-	-
2010	R\$ 30.972.000,00	2,06%	R\$ 4.380.000,00	0,3%
2011	R\$ 74.700.000,00	4,60%	R\$ 1.830.000,00	0,1%
2012	R\$ 71.313.800,00	3,45%	R\$ 24.511.000,00	1,2%

FONTE: RELATÓRIO PDDE (2014);

Ambos representam um pequeno percentual dos recursos do programa uma vez que são políticas muito focalizadas e destinam-se exclusivamente para escolas públicas do campo (rurais), que representam apenas 5% das matrículas na rede estadual e 13% na municipal. Todavia, em relação aos estabelecimentos, representam mais de 50% nessa última rede e como vivenciam situações bem precárias, o papel supletivo da União é essencial. O percentual de recursos destinados é bem baixo. Apesar desse investimento vir em uma crescente ao longo dos anos, especialmente no caso do PDDE Campo, ele não acompanha o crescimento do número de alunos já que, ao dividir o montante de recursos pelo número de alunos atendidos, o valor decresceu significativamente no último ano.

TABELA 27 – RECURSOS, NÚMERO DE ESCOLAS RURAIS E ALUNOS ATENDIDOS PELO PROGRAMA PDDE CAMPO E ÁGUA, 2008-2012.

	CAMPO				ÁGUA			
	Nº Escolas	Nº Alunos	Recurso	Recurso/alunos	N. Escolas	N. Alunos	Recurso	Recurso/alunos
2009	19	570	152.000,00	266,67				
2010	2.581	104.784	30.972.000,00	295,58	146	25.918	4.380.000,00	168,9945
2011	6.209	215.301	74.700.000,00	346,96	61	9.675	1.830.000,00	189,1473
2012	5.751	764.576	71.313.800,00	93,27	902	144.386	24.511.000,00	169,7602

FONTE: RELATÓRIO PDDE (2014).

⁵¹ Meu agradecimento a Adalberto Paz que me ajudou nesse difícil caminho de busca de dados e por ter me disponibilizado alguns dados relativos ao PDDE, sem os quais não seria possível nem dimensionar os recursos desses três programas uma vez que eles não dispunham de informações no painel de controle, e no Portal da Transparência só ser visível o total de recursos do PDDE.

As escolas só podem usufruir do benefício uma vez, e ainda que a política possa ser pensada como uma ação equitativa é necessário considerar que seu alcance ainda seja insuficiente, já que apesar de verificar-se uma pequena melhora nas condições materiais ela ainda não foi capaz de modificar o cenário assim descrito:

As escolas localizadas no campo de maneira geral funcionam em prédios pequenos e muitas vezes em condições inadequadas de ventilação, iluminação, cobertura e piso. O mobiliário escolar desses estabelecimentos de ensino – carteiras, mesas, quadro de giz, armários, estantes, etc., muitas vezes é inapropriado ou não dá condições adequadas ao trabalho dos professores e ao desenvolvimento das atividades educativas com os estudantes. (MEC/SECADI, 2013).

Entende-se que a garantia da justiça social nas áreas rurais exige um investimento forte e a necessária “[...] priorização das áreas mais desfavorecidas do país, com intuito de reduzir as desigualdades regionais.” (DUARTE, 2007, p. 709), dentre as quais se encontram as rurais.

Ressalta-se o traço característico do PDDE que é tomar a matrícula como medida para a distribuição do dinheiro, o que muitas vezes pode limitar a ação dos programas mesmo quando estes têm como objetivo uma atuação mais focalizada, afinal como muito bem sinaliza Sen (2011) é preciso, além da mera distribuição dos recursos, considerar a capacidade que a pessoa (e no caso, aqui, as instituições) têm de utilizar esses recursos e transformá-los em condições de qualidade para a oferta educacional.

As análises aqui delineadas indicam que os diversos programas têm alcances muito distintos e é possível encontrar relação entre condições socioeconômicas desfavoráveis e menor cobertura das ações, ainda que tal tendência não seja tão linear, até mesmo porque alguns programas têm focos muito específicos e direcionam diretamente aos estratos mais desfavorecidos. Diante dessa diversidade de cobertura, a seguir faz-se uma síntese das principais tendências dessas ações, bem como sinaliza-se, na contagem geral, em que medida elas se aproximam ou se distanciam da justiça social na educação.

5.1 UM POUCO MAIS SOBRE AÇÃO SUPLETIVA, EFICÁCIA E JUSTIÇA SOCIAL: AONDE CHEGAMOS?

A análise das políticas realizadas anteriormente dentro das três categorias propostas, quais sejam: programas ligados às novas tecnologias da informação e da

comunicação, os referentes aos espaços e estruturas da escola e os que têm seu repasse feito por meio do programa dinheiro direto na escola demonstram formas diferentes de repasse de recurso.

Nas duas primeiras categorias é perceptível uma forte reprodução das desigualdades econômicas e técnicas em relação ao acesso aos programas, porque neles há uma forte ligação entre o atendimento do programa e os piores índices de desenvolvimento humano e renda *per capita*, por exemplo. Além disso, é perceptível que as redes estaduais obtêm uma cobertura superior ao das redes municipais, mesmo que nem sempre sejam as que recebam a maior quantidade de recursos (materiais e financeiros), pois têm número menor de estabelecimentos e de matrículas em comparação com a rede municipal.

Na rede municipal há a acentuação das desigualdades porque, os municípios que já possuem IDHM baixo, que localizam-se na zona rural são também aqueles que acessam um menor número de programas. Em apenas em dois programas não foi possível vislumbrar, de maneira tão marcante, essa realidade, são eles: mobiliário escolar e reestruturação física, porém na comparação com os demais, percebe-se que são os mais básicos, voltados para a construção e reforma e a mobília essencial da escola (carteiras e cadeiras). Essas ações apresentam critérios que atendem um pouco melhor a ideia de redução das desigualdades entre as diversas ofertas educacionais mas não são capazes de provocar alterações tão significativas e não garantem ainda equalizações na oferta educacional, como bem se demonstra o capítulo 3.

O programa Biblioteca na Escola assim como aqueles que são ligados ao programa Dinheiro Direto na Escola ou apresentam uma perspectiva mais universalizante, como é o caso do PDDE destinado às etapas da educação básica, ou são desenhados a partir de uma ideia de focalização e, portanto, tem um alcance que é limitado, em termos globais, porém é coerente com a ideia de uma ação equitativa. Afinal, entende-se que

Sem abordagens que visem à equidade, a Educação pode acentuar desigualdades e privações existentes na Educação. [...] Princípios de justiça social e igualdade são de importância perene em termos das bases não só para diminuir a crescente fissura entre ricos e pobres e para a utilização da Educação para o bem comum. (VIEIRA, ALMEIDA, 2013, p. 25).

Os dados referentes à quantidade de materiais e recursos entregues pelo programa confirmam o dito acima. A rede municipal recebe percentual maior de

materiais em muitos programas, como é o caso dos laboratórios, banda larga, quadras, mas a cobertura é menor nessa rede, pelo número maior de escolas (TABELA 28).

TABELA 28 – QUANTIDADE DE RECURSOS MATERIAIS E MUNICÍPIOS BENEFICIADOS SEGUNDO PROGRAMA PARA AS CME, 2007-2013;

	REDE ESTADUAL			REDE MUNICIPAL		
	Quantidade	Municípios beneficiados	Participação da rede	Quantidade	Municípios beneficiados	Participação da rede
Laboratórios entregues	33.776	5.069	39%	52.805	4.857	61%
Escolas conectadas	26.441	5369	41%	38.396	5.210	59%
Laptops entregues	70.977	165	51%	68.670	134	49%
Mobiliário entregue	1.765.547	21	45%	2.149.597	1.851	55%
Projetores entregues	16.486,00	4.696	60%	10.830	3.715	40%
Quadras construídas cobertas	2.586,00	1.123	55%	2.095	989	45%
Sala de recursos entregues	11.096,00	3.497	28%	28.157	4.483	72%
Total	1.926.909		45%	2.350.550		55%
Livros – PNBE		598.950			5.563	

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014);

No total foram entregues 4.876.409 materiais ligados às condições materiais e estruturais da escola para atender um universo de 155.713 escolas públicas municipais e estaduais de educação básica e um total de 42.796.890 de alunos. Ao observar o montante de recursos empregados é possível perceber que os estados obtiveram um volume maior de recursos. Isso assim se apresenta porque não foi possível obter dados de recursos financeiros para todos os programas, tais como mobiliário e sala de recursos. A rede estadual, apesar de ter recebido volume maior de verbas no programa Laboratório de Informática, em termos de quantidade de laboratórios entregues, ele é menor que a rede municipal. Tem-se que a quantidade de alunos das escolas estaduais é maior e, portanto, o laboratório⁵² também deve ser maior e, nesse sentido, mais caro (TABELA 29).

TABELA 29 - RECURSOS FINANCEIROS INVESTIDOS E NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS, SEGUNDO PROGRAMA, 2007-2013.

	REDE ESTADUAL			REDE MUNICIPAL		
	Recursos	Municípios beneficiados	%	Recursos	Municípios beneficiados	%
Laboratórios Inf.	R\$ 6.894.929.893,00	5069	79%	R\$ 1.847.137.720,00	4.857	21%
Laptops	R\$ 36.072,35	162	53%	R\$ 32.373,72	133	47%
Projetores	R\$ 24.216.465,00	4696	60%	R\$ 15.909.270,00	3.715	40%
Quadras Espor.	R\$ 801.644.215,00	1123	48%	R\$ 885.047.574,00	989	52%
Reestruturação	R\$ 7.016.480,44	2*	10%	R\$ 64.701.537,29	113	90%
Total	R\$ 7.727.843.125,79		73%	R\$ 2.812.828.475,01		27%
Total geral				R\$ 10.540.671.600,80		

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014);

⁵² O número de computadores, servidores, que compõem o laboratório é determinado pelo número de alunos.

Em relação aos programas cujos recursos destinam-se diretamente à escola, vê-se que eles têm um alcance maior em termos de número de municípios atingidos que a maioria dos programas delineados acima, e, contudo seu valor é inferior, o que tem relação com a própria natureza dos programas, como é visível na TABELA 30.

TABELA 30- RECURSOS FINANCEIROS INVESTIDOS E NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS, SEGUNDO PROGRAMA, 2007-2013.

PROGRAMA	VALOR INVESTIDO	MUNICÍPIOS BENEFICIADOS
PDDE EF	R\$ 1.995.140.812,71	5.561
PDDE Acessível	R\$ 304.611.208,21	4.766
PDDE Parcela extra urbana	R\$ 330.179.291,60	5.414
PDDE Parcela extra rural	R\$ 275.357.511,80	4.708
PDE – Escola	R\$ 1.383.589.500,00	4.576
PDDE - Água	30.721.000,00	*
PDDE - Campo	177.137.800,00	*
Livros	483.572.380,70	5.563
Total	R\$ 8.993.474.248,64	*

* Devido a uma maior agregação desses dados não foi possível definir o número de municípios beneficiados.

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014);

O FNDE é o principal executor da maioria desses programas, alguns em parceria com outras secretarias. Em geral, os recursos são oriundos do orçamento dessa autarquia. A soma dos gastos, em todos os programas ao longo dos anos, comparada com o orçamento do FNDE demonstra que eles representam 9% dos recursos totais da autarquia, em 6 anos, o que não é muito. O ano em que o valor foi maior é 2012, indicando que há um crescimento no montante de recursos (TABELA 31).

TABELA 31 – RECURSOS DO FNDE E RECURSOS DESTINADOS AOS PROGRAMAS FEDERAIS REFERENTES ÀS CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS DA ESCOLA, 2007-2013

	ORÇAMENTO DO FNDE*	RECURSOS PROGRAMAS	% PROGRAMAS/ ORÇAMENTO FNDE
2007	12.660.998.792,77	R\$ 652.248.726,52	5,15%
2008	15.505.877.742,95	R\$ 804.245.407,47	5,19%
2009	20.850.267.910,00	R\$ 936.358.617,52	4,49%
2010	27.702.294.656,63	R\$ 1.303.443.566,47	4,71%
2011	34.556.328.522,90	R\$ 1.696.105.453,15	4,91%
2012	46.616.520.214,40	R\$ 7.257.673.108,92	15,57%
Total	157.892.287.839,65	R\$ 15.313.122.305,82**	10%

*Para todo o período (1995 em diante), adicionaram-se ao orçamento do FNDE as quotas-parte das Unidades da Federação referente ao Salário-Educação.

** No total estão somados os valores de 2013.

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014);

A divisão entre o valor investido nos programas ligados as condições materiais e estruturais da escola pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental

público (26.231.083) estadual e municipal, aponta média de recurso suplementar de R\$ 116,00⁵³ aluno/ano. O valor é pequeno, representa 5.5% dos recursos do FUNDEB, tendo como referência o valor mínimo para o EF séries iniciais em 2012 (R\$ 2.096, 68), e é insuficiente para garantir uma real efetivação do direito à educação, afinal:

O dever do Estado, em particular, não se esgota no oferecimento e financiamento final da Educação, pelo contrário; deve prover todos os meios necessários para que o direito esteja a todos disponível, seja acessível, adequado às necessidades sociais e adaptado às necessidades dos indivíduos. (RANIERE, 2013, p. 80).

Objetivando compreender melhor o alcance das ações aqui analisadas e seus impactos nas condições materiais das escolas dividiu-se os programas em 2 grupos: aquele cujos dados permitem distinguir a rede a quem se destinou o benefício e um outro com o PNBE e todos os ligados ao PDDE que tinham dados desagregados, disponíveis por município ainda que não por rede.

O primeiro conjunto de programas agrega as seguintes ações: Banda Larga nas escolas, laboratórios, projetores, *laptops*, mobiliário, sala de recursos multifuncionais, quadras esportivas, reestruturação da infraestrutura física (esse último apenas no âmbito municipal), que somam 7 ações para a rede estadual e 8 para a municipal. O segundo grupo é composto pelo Programa Nacional de Biblioteca Escolar, PDDE- EF, parcela extra urbana, rural, campo, acessibilidade, PDE-Escola, totalizando 6 programas nos quais não há diferenciação das redes.

Utilizando esses grupos, dividem-se os municípios por faixas de acesso aos programas. A faixa zero refere-se à ausência completa de acesso, de 1 a 3 representa a agregação de municípios que acessaram toda a quantidade de programas, seguida pela faixa de 3 a 6 programas acessados e a faixa 7 ou mais programas acessados. No conjunto PNBE e PDDE as faixas foram de 1 a 2 programas acessados, de 3 a 4 programas acessados e de 5 a 6 programas acessados. Cotejou-se estas faixas com a média do ICME das séries iniciais e finais, verificando se há relação entre a evolução do ICME nos anos de 2007 e 2011 com o número de programas que beneficiaram os diversos municípios brasileiros. O resultado desse cotejamento está resumido nas tabelas abaixo (TABELA 32 e TABELA 33).

⁵³ O número de alunos refere-se apenas ao EF e muitos desses programas não se destinam somente a esse nível o que leva a supor que o valor seja ainda mais baixo.

TABELA 32 – MÉDIA DO ICME NA REDE ESTADUAL E QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS, DE ACORDO COM A FAIXA DE ACESSO A GRUPOS DE CONJUNTOS, 2007-2013.

ESTADUAL	PROGRAMAS	ICME_2007	Municípios	ICME_2011	Municípios
CONJUNTO DE PROGRAMAS	0	,81	2	,72	2
	1 a 3	,70	1.603	,77	1.437
	4 a 6	,70	3.202	,78	3.099
	7	,71	12	,76	12
PDDE E PNBE	1 a 2	,82	6	,87	158
	3 a 4	,78	483	,79	446
	5 a 6	,69	4.329	,77	4.078

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); PROVA BRASIL (2007; 2011).

Nessa tabela é possível perceber, primeiramente um crescimento do ICME em todas as faixas que tiveram acesso ao programa. No caso do PDDE e PNBE é bem visível o maior aumento do ICME onde o acesso aos programas é maior. No que se refere aos demais programas, a relação não é tão forte, ainda que o maior crescimento seja do grupo que acessa 4 a 6 programas. Nota-se que o ICME apresenta queda, justamente, nos 2 municípios que não foram contemplados por nenhum programa.

Ainda sobre esse conjunto de programas, para a rede estadual é perceptível que mesmo dentro desta rede existem diferenças de acesso aos programas e que eles beneficiam aqueles municípios que já têm melhores condições, o que se confirma ao observar quais são os 12 municípios que pertencem à faixa com acesso aos 7 programas. Todos são capitais: Porto Velho, Belém, Palmas, Teresina, Fortaleza, Natal, Salvador, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Campo Grande, Goiânia. 3 se localizam na região Sul.

O fato de que esses sete municípios que acessam a totalidade de programas são capitais sinaliza a limitação da eficácia da ação da União como supletiva e redistributiva, e garante mais a quem já possui mais. Por outro lado, 63% dos municípios encontram-se na faixa intermediária e apenas 37% deles são beneficiários de 1 a 3 programas. Não se encontrou relação tão direta dos municípios na faixa mais baixa de acesso ao programa e o IDHM, ainda que o maior percentual esteja no nível baixo desse indicador, 666 (31,7%), enquanto 445 (21,2%) tem IDHM médio baixo, 437 (20,8%) médio alto e 552 (26,2%) alto.

No caso do PNBE e das ações do PDDE o maior percentual de entes federados acessa a maioria dos programas, e a minoria de 1 a 3. Em todas as faixas é possível visualizar um crescimento do ICME, e há uma relação positiva entre os menores ICME e o acesso a um número maior de programas, bem como ao crescimento desse índice no período analisado, o que não é tão explícito no caso dos demais programas.

Na rede municipal o quadro é pouco diferente, pois há quantidade maior de municípios que conseguem acesso a um número maior de programas. Esses municípios são os que saem da faixa mais baixa de ICME e dentre esses, destaca-se que 68,7% apresentam IDHM baixo e médio baixo. Os municípios que acessam entre 1 e 3 programas têm a média mais alta do ICME, em 2007 em relação aos municípios das demais faixas, e, em 2011, a média do ICME é idêntica ao da faixa 4 a 6, mostrando que alguns programas estão chegando a quem mais precisa.

Os municípios que não foram beneficiados por nenhum programa somam 30, e só 2 tinham dados disponíveis na Prova Brasil para a construção do índice. Dentre os 30 que não foram beneficiados por programa nenhum 11 são do Rio Grande do Sul, 1 do Pará, 1 do Tocantins, 1 da Paraíba, 9 de Minas Gerais e 4 de Santa Catarina. Não se encontram informações diretas para explicar o não acesso aos programas, até mesmo porque eles foram beneficiados pelos programas do PDDE e PNBE.

TABELA 33 - MÉDIA DO ICME NA REDE MUNICIPAL E QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS, DE ACORDO COM A FAIXA DE ACESSO A GRUPOS DE CONJUNTOS, 2007-2013.

MUNICIPAL	PROGRAMAS	ICME_2007	Municípios	ICME_2011	Municípios
CONJUNTO DE PROGRAMAS	0	,57	2	,66	5
	1 a 3	,63	1.463	,72	1.560
	4 a 6	,60	3.197	,72	3.196
	7 ou mais	,57	383	,70	385
PNBE E PDDE	1 a 2	,61	1.848	,71	1.942
	3 a 4	,61	1.871	,71	1.779
	5 a 6	,60	3.261	,72	3.219

FONTE: MEC/PAINEL DE CONTROLE (2014); PROVA BRASIL (2007; 2011).

Como é perceptível, especialmente no âmbito municipal, um bom número de programas chega a uma parte daqueles que mais precisam deles. Contudo, como a realidade está alicerçada em grandes desigualdades, essas políticas, apesar de importantes e necessárias e, para alguns programas mais eficazes que outras, mostram-se insuficientes. Como há muitos municípios em condições precárias, quando se pensa em políticas equitativas no âmbito dos programas aqui analisados busca-se privilegiar dentre os ruins, aqueles que são os piores, o que não é de todo mau, porém não basta para efetivação da justiça social na educação. Entende-se que as políticas de equidade devem ser pensadas depois que o mínimo seja alcançado, o que não acontece quando se refere à CME das escolas.

O grande nó é que, apesar dessas políticas existirem, o investimento delas decorrente é muito pequeno:

A sinalização da política de assistência da União do período mais recente é para políticas universalizantes, com focalizações. [...]. O problema [...] é a insuficiência de recursos para implementar políticas universalizantes que tenham resultados redistributivos e para que as focalizações surtam os efeitos compensatórios que deveriam surtir. Não são os valores de assistência da União à educação básica de redes estaduais e municipais atualmente praticados que garantirão maior justiça escolar, seja qual for a dimensão considerada: igualdade de acesso, de oportunidades ou de resultados na educação. (FARENZENA, 2012, p.199).

Para responder à pergunta, aonde estamos? que introduziu essa seção, é necessária outra questão: aonde queremos chegar? Pretendendo-se constituir uma escola fundamentada no princípio de justiça como o delineado, chega-se ao primeiro degrau. O caminho começou, mas o percurso é longo, demanda esforço, investimento, vontade política e participação social, o que não é fácil, mas tampouco impossível, afinal

[...] o reconhecimento de que a reforma educacional mais eficaz talvez fosse uma reforma social que modificasse a distribuição de oportunidades na sociedade não pode ser uma justificativa para a falta de ação no sentido de políticas que produzam mudanças significativas na distribuição de oportunidades educacionais. (BRUEL, 2014, p. 164).



Na escola que queremos
há cidadãos conscientes,
capazes e preparados
sendo o produto deste
sonho almejado.

Na escola que queremos
temos compromisso e participação
todo mundo se entende na educação.

Soraya Ferreira da Silva *Santa Luzia -*
MA.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Eu sei, eu sei
Que a vida devia ser
Bem melhor e será
Mas isso não impede
Que eu repita
É bonita, é bonita
E é bonita!
(Gonzaguinha, 1982)

A defesa de uma escola pública, gratuita, de qualidade e para todos não é uma bandeira recente na esfera da educação brasileira. É pleiteada há vários anos pela sociedade civil com destaque para a atuação dos movimentos sociais, professores, sindicatos ligados à área e, enfatizada por pesquisadores. São inegáveis os avanços alcançados nos últimos anos em relação à garantia desse direito ainda mais quando se trata da universalização do acesso, especialmente no ensino fundamental.

Oliveira (2006) considera que as transformações e mudanças pelas quais passou a educação pública brasileira revelam outros problemas escolares. A defesa da escola continua ainda que por motivos diferentes. A preocupação com a garantia da vaga é substituída pela da permanência do aluno na escola e seu aprendizado.

Com essas preocupações, com o entendimento da educação como um direito social e dos estudantes como pessoas humanas em desenvolvimento e que merecem ser respeitadas e valorizadas, que sobressaiu o propósito de pensar e estudar a questão das condições materiais e estruturais da escola, principalmente após a percepção de que elas são tratadas como objeto secundário pelas pesquisas ainda que, como já afirmado anteriormente, nos últimos acontecem modificações.

Na verdade, entende-se haver uma dualidade. A mídia, ao mesmo tempo em que denuncia as precariedades das escolas e o absurdo da situação, abre manchetes e veicula reportagens sobre experiências de professores que conseguiram, sem estrutura, realizar a ação pedagógica e auxiliar os alunos a aprender. Desse modo, cria-se a falsa ideia de que, apesar de todos os fatores contrários, se o indivíduo quiser, a educação é possível. A mensagem cria a ideia ilusória sobre a noção do direito atribuindo a responsabilidade para os indivíduos.

E no dia que estava a escrever as considerações, pude perceber como esse discurso está impregnado no senso comum, durante uma pausa para o almoço com a família, conversávamos sobre minha tese e de repente minha mãe me questiona se realmente é preciso que as escolas tenham computadores, infraestrutura maravilhosa, e

completa suas inquietações com a seguinte pergunta: Não tem gente que aprende só com uma professora, em uma sala de aula sem muitas coisas? E nesse momento foi impossível não recordar dessas premiações e ao mesmo tempo foi impossível não pensar em justiça social. Então e respondi a ela, para não me alongar demasiadamente, que assim como existem crianças que aprendem dessa forma, elas são exceções e, além disso, existem outras que aprendem em um ambiente agradável, com recursos, tecnologias e que sendo a educação um direito ela pressupõe um tratamento mais igualitário entre as pessoas.

A forma como se estruturou a educação brasileira, pautada na ideia de descentralização de responsabilidades, que não tem como corolário a garantia de condições técnicas, políticas e tributárias para sua efetivação, faz com que a materialização do direito à educação se dê de forma muito distinta. Os municípios têm a responsabilidade da oferta da educação infantil e do ensino fundamental, esse último em parceria com os estados que também têm como dever a garantia do ensino médio. A União assumiu o compromisso com a educação superior. Sua atuação na educação básica é incipiente, em 2011 respondia por apenas 1% do total de matrículas na educação básica (CENSO ESCOLAR, 2011). Nos últimos anos, houve crescimento da atuação no ensino médio, por meio dos institutos federais de educação.

O governo federal, todavia, tem um papel importante ao colaborar técnica e financeiramente com a efetivação da educação com padrões mínimos de qualidade para todos. A Emenda Constitucional n.59/2009 reafirma o papel da União como co-participe na garantia desse direito, ao considerar, no art. 2º; inciso 4º, que “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.” (BRASIL, 1988).

A afirmação legal do importante papel da União para a garantia mais igualitária do direito à educação é necessária, ainda mais, em um contexto em que municípios e estados não têm como, sozinhos, gerir a educação, por isso, a preocupação nesse trabalho foi demonstrar como a União cumpre seu papel supletivo e redistributivo em termos de condições materiais. Além de ser obrigação legal, a União é o único ente capaz de realizar ações que sejam capazes de uma distribuição mais igualitária no espectro educacional.

O olhar sobre a ação exercida pelo Estado Federal justifica-se pelo entendimento da educação como direito social e responsabilidade do estado que exigem políticas públicas. Mas essas políticas estão imbuídas de interesses contraditórios, de atores diversos e são frutos de disputas dentro do seu próprio campo e fora dele. Como bem expõem Vieira e Almeida (2013), os vários direitos competem pelos mesmos recursos, por isso sempre haverá descompasso entre norma e realidade, porque o atendimento do direito também é uma questão de decisão política. Nesse sentido, coloca-se a importância de ancorar a ideia de direito em uma concepção de justiça social, porque ajuda a avaliar as ações dessa política. Como os conceitos, em si, são polissêmicos e carregados de significados é importante definir e explicitar o seu entendimento.

Nesse sentido, a discussão desenvolvida no primeiro capítulo ancorou as demais apresentadas nesse trabalho, à medida que trouxe elementos paradigmáticos para verificar o alcance da efetivação do direito à educação. Ainda que o debate não foi exaustivo, elegeu-se alguns autores modernos importantes para o diálogo para definir um critério de justiça social capaz de ajudar a pensar políticas públicas, mesmo não sendo esse o objetivo dos autores dessa temática quando realizam suas reflexões.

No diálogo com Rawls, Dworkin, Walzer e Amartya Sen construiu-se um conceito de justiça mais aproximado das ideias dos dois últimos, sem descartar as dos demais, porque elementos dos dois primeiros fluem para eles. A premissa estabelecida foi de que a justiça social permeia as formas como se distribuem os bens na sociedade, diz respeito ao atendimento dos direitos dos cidadãos, principalmente a redução máxima das desigualdades sociais evitando a dominação entre os indivíduos e a interferência de qualquer condição, seja econômica, social, política no acesso a outros bens e serviços sociais. Justiça social implica pensar ações equitativas como elemento chave para alcançar a igualdade que não é apenas legal, mas de oportunidades, que aceita diferenças desde que não sejam resultantes de qualquer tipo de opressão.

Entendendo que a União é o ente com responsabilidade e capacidade para oferecer uma educação mais igualitária, analisou-se os programas e ações o governo federal voltados para as condições materiais da escola, e foi nesse ponto que alguns problemas foram encontrados.

Realizar uma pesquisa articulando diversos programas relacionados às CME das escolas foi tarefa ingente, porque o levantamento das ações do governo federal implica um olhar mais transversal para identificar ações do Ministério, de suas diversas

secretarias, das autarquias a ele relacionadas, como é o caso do FNDE e verificar ligações com programas de outros ministérios, como é o caso de Luz para Todos, Fornecimento de Água, Banda Larga nas escolas.

Quando, ainda em 2012, iniciou-se o levantamento mais sistemático dos programas assomaram dificuldades. Não há um detalhamento dos programas, sendo necessário recorrer a diversas fontes, tais como os *sites* do Ministério da Educação, do FNDE, consultar os manuais de orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas. Esse último ofereceu uma visão mais global das proposta, mas ainda incompleta.

Efetivar classificação dos programas é tarefa bastante complexa, porque um programa pode ser composto por vários outros, sem indicar vinculações. Desafio maior conseguir dados financeiros referentes a execução dos programas. Atualmente há maior publicização de dados por meio de diversos mecanismos como Portal da Transparência, painel de controle do MEC, SIMEC mas essas ferramentas trazem os dados ou de forma muito agregada ou totalmente desagregada o que, em ambos os casos, é estorvo na sua utilização.

Limitações nos resultados da pesquisa assentam-se no complicado acesso aos dados e muitos deles só foram obtidos com auxílio de especialista, com domínio das ferramentas computacionais, o que põe em cheque os limites da transparência.

Com os dados computados, realizou-se uma análise para destacar a ação da União na implementação dessas políticas e a eficácia seus resultados para a promoção da justiça social. Os recursos, sejam financeiros ou materiais, chegam aos municípios, estados e escolas de forma diversa, a depender da natureza da ação.

Nos programas relacionados às novas tecnologias da informação e comunicação, a ação de construção e cobertura de quadras esportivas, programa de implementação de salas de recursos é muito visível a relação entre a pior situação de alguns indicadores sociais e o menor acesso aos programas. Na rede estadual não é tão visível, indicando que a capacidade técnica dos entes federados é um elemento a ser levado em conta na implementação de políticas.

Já nos programas referentes à reestruturação física e ao mobiliário escolar é mais perceptível a sensibilidade às condições mais precárias dos entes e um maior favorecimento de modo que, ao menos alguns dos programas, chegam onde devem.

Esses dois programas são limitados e restringem-se ao básico da infraestrutura física e do mobiliário escolar.

A análise dos programas referentes ao PNBE e ligados ao PDDE demonstrou que estes têm um alcance maior, mais universal ou mesmo são desenhados com objetivos focalizados, o que demonstra a compatibilidade com a ideia de equidade.

Quando se determinou a questão da equidade como um dos elementos de análise da materialização da justiça social na educação supunha-se que a atuação equitativa se justificava para privilegiar os mais carentes elevá-los a condições mais igualitárias com os outros. A ideia inicial era de que ela representaria o algo mais, o tratar os diferentes de forma diferente. As ações da União são equânimes – fator imprescindível em matéria de lei – mas insuficientes para reduzir as disparidades. Não favorecem a igualdade, priorizam alguns, dentre os que enfrentam realidades muito desiguais. Na verdade isso é apenas mais uma demonstração da necessidade de políticas tanto universalizantes quanto focadas, ambas necessárias para mudar a realidade educacional em termos de condições materiais.

Ainda em relação aos programas cujos recursos são repassados diretamente para a escola há limitação. Eles apresentam algumas diferenças em termos de maiores valores para as regiões Norte e Nordeste e seu critério é o número de alunos nas escolas. Esse critério, primeiramente desconsidera que alguns municípios de outras regiões têm condições tão precárias quanto o Norte e o Nordeste. A distribuição fixada no número de alunos, um critério único como medida, não reduz as desigualdades.

A ideia de igualdade de capacidades de Sen mostra a insuficiência dessa forma de distribuição de recursos, porque ela não leva em conta as condições iniciais da escola ou seja, parte da ideia de que todas elas são iguais e que devem, portanto, usar os recursos da mesma forma, alcançando resultados positivos. E isso não é válido apenas para os programas ingerência universal, mas também para aqueles que são focalizados. Ao enviar o dinheiro direto para a escola, a União repassa uma responsabilidade e um custo⁵⁴ que, muitas vezes, nem as próprias secretarias tem capacidade técnica para realizar.

Outro elemento que se percebe é que os programas são múltiplos dificultando o controle social, a prestação de contas por parte dos entes federados. Em termos de

⁵⁴ Muitas vezes a escola precisa contratar um contador para poder realizar a prestação de contas.

política nacional eles representam maior possibilidade de injunção do governo federal na agenda política dos entes subnacionais.

É necessário uma revisão ampla e integrada das políticas para melhorar as relações com os entes federados, especialmente os municípios, organizar verdadeiramente um regime de colaboração. Um elemento a ser implementado é o governo federal estabelecer parceria maior e melhor com as secretárias municipais e estaduais de educação, trabalhando em parceira com elas na definição das necessidades dos programas e nos critérios de distribuição dos recursos porque essas, a partir de uma atuação mais local, definem melhor as formas de intervenções com um número maior de critérios para se aproximar mais do alcance da justiça social, inclusive internamente nas redes de ensino.

O momento político é muito propício para repensar as questões elucidadas acima, contrastar a realidade educacional, as políticas em voga, redimensionar as ações e implementar um padrão mínimo de qualidade e garantir melhores condições materiais e estruturais para todas as escolas, especialmente considerando que com a aprovação do Plano Nacional de Educação há garantia de ampliação dos recursos para a educação, além da exigência nesse plano de uma ação mais articulada entre os entes federados.

Os elementos discutidos nesse trabalho podem servir como um início de conversa, ao apresentar um diagnóstico da realidade no que se refere às CME das escolas, e indicar a necessidade de, primeiramente, melhorar a disponibilização dos dados referentes às ações federais, segundo pensar formas de tornar mais eficazes as relações entre as federações e de fazer com que as ações e programas cheguem a um número maior de municípios e impedindo cada vez mais que indicadores sociais mais precários impliquem em menor acesso aos programas federais que, em geral visam justamente a maior equalização do sistema educacional.

A necessidade de uma atuação mais significativa por parte do governo federal é essencial para promover a justiça social aqui preconizada, pois ainda é preciso avançar muito para diminuir as desigualdades entre as escolas, inclusive porque essas diferenças são de elementos mais básicos da realidade escolar. É preciso pensar e implementar políticas na área da educação que não sejam reprodutoras das desigualdades econômicas, sociais e políticas, como bem expõe Walzer e que, infelizmente, são traço das ações, como demonstrado nas análises desse trabalho. Essas políticas precisam ser desenhadas a partir da definição da igualdade almejada, como bem problematiza Sen

(2011) e levar em conta as capacidades dos entes federados para entender, usufruir e produzir resultados.

A realidade da educação brasileira ainda não alcançou nem mesmo padrões mínimos de qualidade na oferta educacional. O percurso até a justiça social ainda é longo, porém, possível e necessário. E para finalizar toma-se emprestada a frase com que Romualdo Portela de Oliveira termina sua tese de livre docência⁵⁵, “[...] apenas para não dizerem que não falei de flores, todos esses ‘problemas’ são gerados por mais permanência e progresso das camadas populares no sistema de ensino. Afinal de contas, não era isso que nós, educadores queríamos?” (OLIVEIRA, 2006, p. 111) Só se discutindo condições de infraestrutura física e sua relação com a justiça social porque finalmente as crianças entram na escola e lá permanecem.

⁵⁵ Quando os problemas educacionais assustam ou quando o desânimo parece tomar conta ressalta o que ele escreveu.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. IN: OLIVEIRA, R. P. SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p.39-70.

ABRUCIO, F. L. Federalismo e educação no Brasil: trajetória recente e principais desafios. IN: ABMP, Todos pela Educação (org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva 2013.

ADRIÃO, T. GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**: São Paulo. vol.38 nº.135, 779 – 795, Set./Dez, 2008.

ALVES, M. T. **Efeito-Escola e fatores associados ao processo acadêmico dos alunos entre o início da 5ª. série e fim da 6ª. série do ensino fundamental**: um estudo longitudinal em escolas públicas no município de Belo Horizonte – MG. 190f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006.

ALVES, T. Avaliação na administração pública: uma proposta de análise para as escolas públicas de educação básica. 237f. **Dissertação** (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.

ALVES, T. **Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade**: uma aplicação a Municípios de Goiás. 343f. Tese (Doutorado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2012.

ALVES, G. dos P. L. R.; AGUIAR, J do S.; ABDON, L. M.; SANTOS, V. F. dos. Infraestrutura e Saneamento. In: IPEA. **Estuário**. IPEA: Amapá, s/d. Disponível em: http://www.iepa.ap.gov.br/estuário/arq_pdf/vol_2/cap_5_infra_estrutura_saneamento_atualizado.pdf . Acesso em: 20/02/2013.

ALVES, M. T; FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, N. SOARES, J. F (orgs). **Pesquisa em eficácia escolar**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 482-500.

ALVES JUNIOR, L. C. Prefácio. In: LOPES, C. P. F. N.; SAMPAIO, M. de A. S (coord). In: **As faces da justiça**: análise de teorias contemporâneas de justiça. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. IX- XII.

ALVES, T.; PASSADOR, C. S. **Educação pública no Brasil**: condições de oferta, nível socioeconômico dos alunos e avaliação. São Paulo: AnnaBlume, 2011.

ANDRADE, J. M. de; LAROS, J. A. Fatores associados ao desempenho escolar: estudo multinível com dados do SAEB/2001. **Psicologia: teoria e pesquisa**. Brasília, v. 23, n.1, p. 33-42, jan./mar 2007.

ANDRE, J. Intercambios obstruídos: uma taxionomia. In: MILLER, D.; WALZER, M. (orgs). **Pluralismo, justicia e igualdad**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1997, p. 65- 91.

ARAUJO, M. M. de. Plasticidade do Plano de Reconstrução educacional de Anísio Teixeira (1952-1964). In: **Educativa**: Goiânia, v. 10, n.1 p. 9-27, jan/jun, 2007.

ARAUJO, G. C de. Município, federação e educação: histórias das instituições e das ideias políticas no Brasil. 333f. **Tese (Doutorado em Educação)**. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARAUJO, G. C. de. Direito à educação básica: A cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 02/04/2014.

ARAUJO, G. C. Município, federação e educação: Instituições e ideias políticas no Brasil. 29º Reunião da ANPED: Caxambu, 2006. Disponível em: <http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT05-1909--Int.pdf>. Acesso em: 20/03/2014.

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Dados-Revista de Ciências Sociais**: Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, pp. 587 a 620, 2010.

AZEVEDO, D. G. de Liberalismo e libertarismo: distribuição e igualdade. **Semana Acadêmica do PPG em Filosofia**. Porto Alegre: PUCRS, VIII Edição, p. 1-17, 2011. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/semanadefilosofia/VIII/1.25.pdf>. Acesso em: 06/08/2014.

BENCOSTTA, M. L. A. Arquitetura e espaço escolar: o exemplo dos primeiros grupos escolares de Curitiba (1903-1928). In: BENCOSTTA, M. L. A. **História da Educação, Arquitetura e Espaço Escolar**. São Paulo: Cortez, 2005, p. 95-140.

BENCOSTTA, M. L. A História e Arquitetura escolar: a experiência dos regulamentos franceses e brasileiros para os edifícios escolares (1880-1910). **Revista linhas**: Florianópolis, v. 12, n. 01, p. 51 – 72, jan. / jun. 2011.

BENEVIDES, M. V. M. **A cidadania ativa**. São Paulo, Ática, 1991.

BERGMILLER, P. L. P de S; BRANDÃO, M. B. A. **Ensino fundamental**: mobiliário escolar. In: Série Cadernos Técnicos. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, nº 3, 1999.
BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Trad. João Ferreira (cord.). Brasília: Editora UNB, 2010.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOLIVAR, A. Equidad educativa y teorías de la justicia. REICE - **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**: México, [Online], v. 3, n. 2, p. 42- 69, 2005. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55103205>. Acesso: 15/02/2014.

BRANCHER, L. N.; MARQUES, A.E.S (coords). **Pela justiça na educação**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2000.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Ministério da Educação. Lei n. 9394 de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: DF, dez. 1996.

_____. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da criança e do adolescente**. Brasília: DF, 13 de jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/07/12.

_____. Ministério da Educação. Lei 11.494 de 20 de junho de 2007. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB**. Brasília, DF, 20 de jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09/08/11.

_____. Ministério da Educação. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: DF, 9 jan. 2001. Disponível em <http://www.abrelivros.org.br>. Acesso em: 09/03/12.

_____. Decreto nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004. **Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências..** Brasília, DF, 2, de dez. 2004 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09/08/11.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Brasília, DF, 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/125099097/lei-13005-14>. Acesso: 26/07/2014.

_____. Emenda Constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983. **Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino**. Brasília, DF, 01 de dez, 1983.

_____. Lei nº 12.244 de 24 de maio de 2010. **Dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País.** Brasília, DF, 24 de maio de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12244.htm. Acesso em: 20/08/2014.

BRASIL ESCOLA. **Variância.** Informativo digital. s/d. Disponível em: <http://www.brasile scola.com/matematica/variencia.htm>. Acesso em: 08/12/2012.

BRONZO, C. Território como categoria de análise e como unidade de intervenção nas políticas públicas. IN: FAHEL, M.; NEVES, J. A. B. (Orgs.). *Gestão e Avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora PUC/Minas, 2007, p. 91 - 114.

BRUEL, A. L. Diálogos entre política educacional e sociologia: algumas reflexões sobre desigualdades sociais e educacionais. IN: SIVEIRA, A.D.; GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. (orgs.). **Conversas sobre políticas educacionais**. Curitiba: Appris, 2014, p. 143-166.

CALDAS, C. L.; NASCIMENTO, M. E. OLIVEIRA, R. T. C. de. O plano de ações articuladas (PAR) de campo grande – MS: os desafios da gestão educacional. In: VI ECEAL, 2011. Disponível em: <http://www.epealufal.com.br/inscricoes/>. Acesso em: 09/08/2012.

CAMARGO, R. B. de *et. al.* **Problemática do conceito de qualidade.** Relatório de pesquisa. INEP/MEC, out. 2003. CARVALHO, E. *Escolas Modernas*. PRB: Notícias municípios, 2012. Disponível em: http://www.prb10.org.br/view_integra.php?i=9057 Acesso em: 23/08/2012.

CAPES. Banco de teses e dissertações. Brasília: Governo Federal. Disponível em: <http://bancodeteses.capes.gov.br/>. Acesso em: 15/02/2013.

CAPUTO, R. W. O PDE e a Qualidade Social da Educação. Brasília: MEC/SEB, s/d. Disponível em: [file:///C:/Users/samsung/Downloads/plano_acoes_articuladas_par%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/samsung/Downloads/plano_acoes_articuladas_par%20(3).pdf). Acesso em: 20/10/2013.

CARA, D. **Comissão Especial - pl 8035/10 - Plano Nacional de Educação.** Audiência pública nº: 0136. Brasília: Senado Federal, 2012.

CARENS, J. H. Justicia compleja, diferencia cultural y comunidad política. In: MILLER, D.; WALZER, M. (orgs.). **Pluralismo, justicia e igualdad**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1997, p. 65- 91.

CARNEIRO, M. A. **A escola sem paredes.** São Paulo: Escrituras, 2002.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial:** rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global – Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, E. Escolas modernas: Prefeitura de Sapucaia investe na melhoria dos estabelecimentos de ensino municipais. **Partido Republicano Brasileiro**, Brasília, 11/04/2012. Disponível em: http://www.prb10.org.br/view_integra.php?i=9057. Acesso em: 15/12/2012.

CASTRO, J. A. Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. IN: **IPEA**. Teste para discussão 760. IPEA: Rio de Janeiro, 2000.

CENSO ESCOLAR. Brasília: INEP, 20001. Disponível em www.inep.gov.br. Acesso em: 05/08/09.

CENSO ESCOLAR. Brasília: INEP, 2007. Disponível em www.inep.gov.br. Acesso em: 05/08/09.

CENSO ESCOLAR. Brasília: INEP, 2009. Disponível em www.inep.gov.br. Acesso em: 20/10/2013.

CENSO ESCOLAR. Brasília: INEP, 2011. Disponível em www.inep.gov.br. Acesso em: 20/10/2013.

CHAUÍ, M. Direitos Humanos e medo. In: **Direitos humanos e cidadania** São Paulo, Comissão de Justiça e Paz: Editora Brasiliense, 1989.

CONTI, J. M. O ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. . IN: ABMP, Todos pela Educação (org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva 2013

CORREA e CASTRO, M. C. Leituras do PROINFO integrado na rede pública de ensino do estado do Rio de Janeiro. **ANPED**: Porto de Galinhas, 2011. Disponível em: www.anped.org.br. Acesso: 02/03/2012.

COSTA, Alexandre A; CARVALHO, Alexandre de. Resenha Amartya Sen – A ideia de Justiça. **Revista Brasileira de Ciência Política**: Brasília, p. 305-316, Mai/Ago. 2012.

COSTA, B. L. D. A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância. IN: FAHEL, M.; NEVES, J. A. B. (Orgs.). *Gestão e Avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora PUC/Minas, 2007, p. 193 - 218.

COSTA, R. R. M. da. Entrevista sobre cabos e conexões banda larga. Curitiba, 2013. (mineo).

CONTI, J. M. O orçamento da educação básica. IN: ABMP, Todos pela Educação (org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva 2013.

COUTINHO, K. Infraestrutura é o principal desafio de escolas do Recife, Olinda e Jaboatão. G1: Pernambuco, 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/eleicoes/2012/noticia/2012/09/infraestrutura-e-o-principal-desafio-de-escolas-do-recife-olinda-e-jaboatao.html>. Acesso em: 23/07/2013.

CRAHAY, M. **Poderá a escola ser justa e eficaz?** Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Trad. Vasco Farinha Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

CREDER, F. ARAUJO, L. B. L. Ética, economia e justiça: a escolha social no pensamento de Sen e Smith. **Dois pontos**: Curitiba, São Carlos, vol. 10, n. 1, p.103-126, abril, 2013.

CRUZ, R. E. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 434f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CRUZ, R. E. da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. In: PINTO, J. M.; SOUZA, S. A. de. (org.). **Para onde vai o dinheiro?** Caminhos e descaminhos do financiamento da educação. São Paulo: Xamã, 2014.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245 _ 262, jul. 2002.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10/12/2010.

CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educ. Soc.** Campinas, vol.28 , nº.100, p. 831-855, out/2007.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1979.

DAVIES, N. Fundef: Solução ou remendo para o financiamento da educação básica? In: GOUVEIA, A. B; SOUZA, A.R. TAVARES, T.M. **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Editora UFPR, 2006.

DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. **Quartil**. Disponível em: <http://www.dicio.com.br>. Acesso em 09/12/09

DÓREA, C. R. da C. A arquitetura escolar como objeto de pesquisa em História da Educação. In: Congresso Brasileiro de História da Educação: Aracaju, 2008.

DWORKIN, R. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Trad. Jussara Simoes. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturas de uma política. **Ed. & Sociedade**: Campinas, v.31, n. 112, p. 677-705, jul./set, 2010.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. do C. B de. (orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 13-42.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, n.100 – especial, p. 691-713, out. 2007.

DUBET, F. **Repensar la justicia social**: contra el mito de la igualdad de oportunidades. Buenos Aires: Siglo XX Editores, 2011.

EARTHMAN, G. I. **Prioritization of 31 criteria for school building adequacy**. Baltimore: American Civil Liberties Union Foundation of Maryland, 2004. Disponível em: http://www.schoolfunding.info/policy/facilities/ACLUfacilities_report1-04.pdf. Acesso em: 20/05/2011.

ESTÊVÃO, C. V. **Educação, Justiça e Democracia**: Um estudo sobre as geografias da justiça em educação. São Paulo: Cortez, 2004.

FARENZENA, N. Implementação de planos de ações articuladas municipais: marcos e trajetórias de uma pesquisa de avaliação. In: _____ **Implementação de planos de ações articuladas municipais**: uma avaliação em quatro estados brasileiros. Pelotas: Editora UFPel, 2012a, p. 11-30.

_____. Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais em foco. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. Uruguai, v. 21, p. 183-202, 2012b. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297325499009>. Acesso em: 21/01/2014.

FERRAZ, O. L. M. Justiça distributiva para formigas e cigarras. **Novos estud. – CEBRAP**. São Paulo, nº.77, mar. 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000100013>. Acesso em: 10/05/2014.

FERREIRA, L. A. M. Gestão administrativa-pedagógica da escola: considerações legais. IN: ABMP, Todos pela Educação (org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva 2013.

FIGUEIREDO, M. F; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: Um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte, n. 1 (3), p. 107-127, 1986.

FIGUEIREDO, A. C. Princípios de justiça e avaliação de políticas. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 39, p. 73- 103, 1997.

FILHO, L. M. de F.; VIDAL, D. G. Os tempos e os espaços escolares no processo de institucionalização da escola primária no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, nº 14, mai/jul/jul/ago, p. 19- 33, 2000.

FIORI, J. L. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. **Ensaio**: Porto Alegre, n.15, v. 2, p. 295-311, 1994.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2012a. [site]. Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 09/12/2012.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2013a. [site]. Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 12/10/2013.

FNDE. Relatório de Gestão FNDE 2013. Brasília: FNDE, 2014.

FNDE. Relatório de Gestão FNDE 2012. Brasília: FNDE, 2013b.

FNDE. Relatório de Gestão FNDE 2011. Brasília: FNDE, 2012b.

FNDE. Relatório de Gestão FNDE 2010. Brasília: FNDE, 2011b.

FNDE. Relatório de Gestão FNDE 2007. Brasília: FNDE, 2008b.

FNDE/CD. Resolução nº 24 de 02 de julho de 2012. **Estabelece critérios para apoiar financeiramente, em caráter suplementar e voluntário, as redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas –PAR, quanto à dimensão de Infraestrutura física.** Brasília: DF, 02 de julho de 2012. Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 09/12/2012.

FNDE/CD. Resolução nº53 de 29 e outubro de 2009. **Aprova o Manual de Assistência Financeira do Fundo de Desenvolvimento da Educação – FNDE.** Brasília: DF, 29 de outubro de 2009. Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 09/12/2012.

FNDE. Adesão de governadores e prefeitos assegura sucesso do PDE. **FNDE – Notícias.** 19 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/noticias-2008/660-adesao-de-governadores-e-prefeitos-assegura-sucesso-do-pde>. Acesso em 13/09/2012.

FRANÇA, D.M.C. (et. all). Implementação do plano de ações articuladas em municípios da Paraíba. IN: FARENZENA, N. (org.). **Implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais:** Uma avaliação em quatro estados brasileiros. Pelotas: Ed. Gráfica Universitária/UFPEL, 2012, p. 65-90.

GARGARELLA, R. **As teorias da justiça depois de Rawls.** Um breve manual de filosofia política. Trad. Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GAZETA DIGITAL. **Mais bibliotecas na escola.** Jornal digital, 29 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://www.gazetadigital.com.br/conteudo/show/secao/60/materia/363024>. Acesso: 02/02/2013.

GIL, J; ARELARO, L. R. G. Contra a municipalização do ensino à brasileira. In: GIL, J. (org.). **Educação Municipal:** experiências de políticas democráticas. Ubatuba-SP: Estação Palavra, 2004, p. 15 – 45.

GLOBO. Fantástico mostra situação precária de escolas públicas em Alagoas, em Pernambuco e no Maranhão. **Fantástico,** 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2014/03/fantastico-mostra-situacao-precaria-de>

escolas-publicas-em-alagoas-em-pernambuco-e-no-maranhao.html. Acesso em: 05/08/2014.

GOMES, A. Regis A. Desempenho e infraestrutura: mapeamento das escolas públicas da região metropolitana do Rio de Janeiro. ANPAE: Zaragoza, 2012. Disponível em: www.anpae.org.br. Acesso em: 23/04/2014.

GONÇALVES, R. de C. A Arquitetura Escolar como materialidade do direito desigual à educação. In: **Ponto de Vista** Juiz de Fora. v. 1 • n. 1 • julho/dezembro de 1999, p. 47-57.

GONÇALVES, Ângela. Argumentação racional pública e democracia Revista Opinião Filosófica, Porto Alegre, v. 03; nº. 01, 2012, p. 130-139.

GONJITO, A. P. A ideia de justiça em Amartya Sen. In: LOPES, C. P. F. N.; SAMPAIO, M. de A. S (coord). In: **As faces da justiça**: análise de teorias contemporâneas de justiça. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. 177-185.

GOUVEIA, A. B. SOUZA, A. R. de. Desafios atuais referentes ao financiamento de uma educação de qualidade. In: PINTO, J. M.; SOUZA, S. A. de. (org.). **Para onde vai o dinheiro?** Caminhos e descaminhos do financiamento da educação. São Paulo: Xamã, 2014.

GURGEL, A. Professora Amanda Gurgel silencia Deputados em audiência pública. 17/05/2011. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=4P2QXsvxa6Y>. Acesso em: 23/09/2012.

HILSDORF, M. L. S. **História da educação brasileira**: leituras. 5ª reimpressão. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

IBGE. IDS 2012: **Brasil avança rumo ao desenvolvimento sustentável, mas ainda tem muitos desafios a enfrentar**. 2012. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso: 03/01/2013.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Finanças Públicas 1998-2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/financasmunic/19982000/financasmunic.pdf>. Acesso em: 23/10/2014.

IBGE. **CENSO 2010**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20/03/2012.

INEP. Bibliografia de Anísio Teixeira. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**: Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 207-242, jan./dez. 2001.

JAMMAL, R. de F. S. O acesso e as condições de qualidade na educação do município de Guaratuba entre os anos de 2001 a 2006. 96f. **Dissertação (Mestrado em Educação)**. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.
JUS. A garantia do padrão de qualidade da educação em todos os níveis de ensino. **Revista Online**. Disponível em: www.jus.com.br. Acesso: 04/03/2012.

KANG, T. H. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 3 (123), pp. 352-369, julho-setembro/2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n3/02.pdf>. Acesso em: 13/08/2014.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**: São Paulo, v.38, nº135, p. 797-815, set/dez, 2008.

LIMA, T. M. S. M. de. O federalismo brasileiro: uma forma de estado peculiar. **Estação Científica [Online]**: Juiz de Fora, n. 05, p. 1 – 15, jan 2008.

LOCKS, P. Liberdade e Justiça em Amartya Sen. **2º Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades**. Brasília: UNB, maio/2014. Disponível em: http://www.sndd2014.eventos.dype.com.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=4149. Acesso em: 17/08/2014.

MACEDO, G. A. Fatores Associados ao Rendimento Escolar de Alunos da 5ª série. Uma Abordagem do Valor Adicionado e da Heterogeneidade (2000) 125f. **Dissertação (Mestrado em Demografia)**. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

MACHADO, L. Z. **Estado, escola e ideologia**. São Paulo: Editora Brasiliense s.a., 1983.

MACHADO, M.G.F. (et. all). Implementação do plano de ações articuladas em municípios de Alagoas. IN: FARENZENA, N. (org.). **Implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais**: Uma avaliação em quatro estados brasileiros. Pelotas: Ed. Gráfica Universitária/UFPEL, 2012, p. 31-64.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. ; TELLO, C.. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S.; MAINARDES, J. (org). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo, Cortez, 2011.

MANDELLI, M. 80% das matrículas da Educação Especial estão em escolas públicas. **Todos pela Educação**, 2012. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/23089/80-das-matriculas-da-educacao-especial-estao-em-escolas-publicas/?pag=2>. Acesso em: 21/09/2013.

MARCHAND, P. S. **Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação no RS**: uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. UFRGS: Porto Alegre, 2012, 248p.

MARTINS, A. S. “Todos Pela Educação”: O Projeto Educacional de Empresários para o Brasil Século XXI. In: 31ª **Reunião Anual ANPED**. Caxambu, 2008.

MARTINS, P. de S. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis**: estratégia política para a equidade, autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. 338f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MEC/CEBRACE. **Crerios para Elaborao, Aproxao e Avaliao de Projetos de Construes Escolares**. Braslia: MEC, 1974/76/79.

MEC/CNE. Parecer 8 de 5 de maio de 2010. **Estabelece normas para aplicao do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padres mnimos de qualidade de ensino para a Educao Bsica pblica**. Braslia: CNE, 5 de maio de 2010 (no homologado). Disponvel em: [file:///C:/Users/samsung/Downloads/pceb008_10%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/samsung/Downloads/pceb008_10%20(2).pdf). Acesso em: 21/10/2012.

MEC/FNDE. **Como Elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**. Braslia: MEC, 2006. Disponvel em: http://www.rededosaber.sp.gov.br/portais/Portals/84/docs/pde_escola.pdf. Acesso em: 21/09/2012.

MEC/PAINEL DE CONTROLE. **SIMEC Modulo Pblico**, 2014. Disponvel em: <http://painel.mec.gov.br/>. Acesso: 20/07/2014.

MEC/PAINEL DE CONTROLE. **SIMEC Modulo Pblico**, 2012. Disponvel em: <http://painel.mec.gov.br/>. Acesso: 23/08/2012.

MEC/PAR. **Orientaes para atualizao do plano de aes articuladas (PAR) do municpio**. Braslia: MEC, 2013.

MEC/SECADI. **Programas e Aoes**. Site Oficial, 2012. Disponvel em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17429&Itemid=817. Acesso em: 09/07/2012.

MEC/SECADI. **Documento orientador**: Programa de Implantao de Sala de Recursos Multifuncionais. Braslia: Ministrio da Educao, s/d.

MEC/SECADI. **Documento orientador**: Programa Escola Acessvel. Braslia: Ministrio da Educao, 2013.

MEC/SEESP. **Manual de Orientao**: Programa de Implantao de Sala de Recursos Multifuncionais. Braslia: Ministrio da Educao, 2010.

MEC/SECRETARIA EXECUTIVA. **Principais Aoes e Programas de responsabilidade do Ministrio da Educao no PPA 2012-2015**. Braslia: Ministrio da Educao, 2013.

MEC/SEB. **Manual da educao integral em jornada ampliada para obtenao de apoio financeiro por meio do programa dinheiro direto na escola – PDDE/educao integral, no exercicio de 2011**. Braslia: Ministrio da Educao, 2011. Disponvel em: http://www.nre.seed.pr.gov.br/maringa/arquivos/File/Equipe%20de%20Ensino/MANUAL_MAIS_EDUCACAO.pdf. Acesso em: 20/10/2014.

MELCHIOR, J. C. de A. **O financiamento da educao no Brasil**. So Paulo: EPU, 1987.

MENDONÇA, A. V. P. C. XAVIER, L. O INEP no contexto das políticas do MEC (1950/1960). In: **Revista Contemporânea**: Rio de Janeiro, s/d. Disponível em: www.revistacontemporanea.fe.ufrj.br/index.php/contemporanea/.../8. Acesso em: 20/06/2012.

MILLER, D. Igualdade Compleja. In: MILLER, D.; WALZER, M. (orgs). **Pluralismo, justicia e igualdad**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1997, p. 257 - 292.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Instrumento diagnóstico PAR Municipal 2011-2014**. 6ª versão. MEC: Brasília, 2011a.

_____. **Orientações para elaboração do plano de ações articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014)**. MEC: Brasília, 2011b.

_____. **Plano de ações articuladas PAR 2011-2014**: Guia prático de ações para municípios. MEC: Brasília, 2011c.

_____. **Guia de programas que constam no PAR**: documento complementar ao guia prático de ações. MEC: Brasília, 2009.

MOLINA, C. M.; MONTENEGRO, J. L. de A.; OLIVEIRA, L.L.N. de A. Das desigualdades aos direitos: a exigência de políticas afirmativas para a promoção da equidade educacional no campo. Brasília: Secretaria de Relações Institucionais, 2009.

MORAES, K. M. K. de (coord). **Padrões mínimos de funcionamento da escola do ensino fundamental**: manual de implantação. Brasília: Ministério da Educação, Programa FUNDESCOLA, 2002. 56 p.

MIGNOT, A. C. V. Escolas na vitrine: Centros Integrados de Educação Pública (1983-1987). **Estud. Avaliação**. São Paulo, Vol.15 nº 42, maio/Aug, p.153 -168, 2001

MOVIMENTO CULTURA DIGITAL. **Banda Larga é ficção nas escolas públicas**. Notícia digital, 2011. Disponível em: <http://culturadigital.br/movimento/2011/09/22/banda-larga-e-ficcao-nas-escolas-publicas>. Acesso em: 10/07/2012.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Tradução Agemir B. e Alceu R. Ferraro. Pelotas: EDUCAT, 2002.

NETO, F. da C. e S. A teoria da Justiça em Rawls e nos seus críticos liberais e comunitaristas. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 12, n.1, p. 61-101, 2006.

NOZICK, R. **Anarquia, Estado e Utopia**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1991.

OLIVEIRA, A. G. de. Políticas Públicas Educacionais dos municípios do estado do RJ: relações com os indicadores de qualidade 2005 e 2007. 147f. **Dissertação (Mestrado em Educação)**. Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 2010.

OLIVEIRA, R. P. de, SOUZA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R.P. de, SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasil: UNESCO, 2010. Disponível em <http://www.unesco.org/pt/brasil/resources-services/publications/recent-publications/> Acesso: 09 abr 12.

OLIVEIRA, R. P. de. Uma dimensão avaliativa do FUNDEF: a desigualdade regional. **Educar em Revista**. Curitiba, n. 22, jan./fev, 2003.

OLIVEIRA, R. P. Estado e Política Educacional no Brasil: Desafios do século XXI. 120f. **Tese (livre docência)**. Faculdade de Educação, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2006.

PARO, V. Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. **Revista Portuguesa de Educação**. Portugal, 13 (1), p. 23-38, 2000.

PATULLO, M. P. F. A igualdade no pensamento de Ronald Dworkin. 211f. **Dissertação (Mestrado em Direito)**. Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzi, São Paulo, 2009.

PIMENTAL, G.; BERNADES, L.; SANTANA, M. Biblioteca escolar. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

PIRES, T. I. T. A definição da justiça sob a perspectiva da teoria da integridade de Ronald Dworkin. In: LOPES, C. P. F. N.; SAMPAIO, M. de A. S (coord). In: **As faces da justiça**: análise de teorias contemporâneas de justiça. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. 91-120.

PORTAL BRASIL. **Governo aumenta investimento por aluno**. 04/01/2011. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/01/04/governo-aumenta-investimento-por-aluno>. Acesso: 04/03/2012.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2014**. Washington DC, EUA: Communications Development Incorporated, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>. Acesso em: 18/10/2014.

PROVA BRASIL. Brasília: INEP, 2007. Disponível em www.inep.gov.br. Acesso em 01/11/09.

PROVA BRASIL. Brasília: INEP, 2009. Disponível em www.inep.gov.br. Acesso em 08/10/2013.

PROVA BRASIL. Brasília: INEP, 2011. Disponível em www.inep.gov.br. Acesso em 08/10/2013.

RANIERI, N. B. S. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. IN: ABMP, Todos pela Educação (org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva 2013.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Trad. Jussara Simões. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____, J. **O liberalismo político**. Brasília: Editora Ática, 2000a.

_____, J. **Justiça e democracia**. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000b.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. . IN: OLIVEIRA, R. P. SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 71-88.

RIBAS, C. M. Recursos iniciais iguais ou bens primários: o conceito de justiça distributiva no debate entre as teorias da justiça de John Rawls e de Ronald Dworkin. . **Dissertação de Mestrado**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em filosofia, 2009, 105 p.

RIBEIRO, M. L. S. **História da Educação Brasileira**: Organização Escolar. 6º ed. São Paulo: Editora Moraes, 1986.

RODRIGUES, M. R. G. **Igualdade: um debate entre Dworkin e Amartya Sen**. Publica Direito, s/d. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0631ba089fcd29d7>. Acesso em: 21/01/2014.

ROMANELLI, O. de O. **História da educação no Brasil**. 9ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

SAEB. Brasília: INEP, 2001. Disponível em www.inep.gov.br. Acesso em 01/11/09.

SALES, L. C. **O valor simbólico do prédio escolar**. Teresina: EDUFPI, 2000.

SALLES, C. **MEC anuncia medidas para garantir direitos dos povos indígenas à educação**. JUSBRASIL, out. 2013. Disponível em: www.jusbrasil.com.br/topicos/27226465/pntee-programa-nacional-dos-territorios-etnoeducacionais. Acesso em: 05/08/2014.

SAMPAIO, M. de A. e S. Justiça distributiva, pluralismo e igualdade complexa: as esferas da justiça de Michael Walzer. In: LOPES, C. P. F. N.; SAMPAIO, M. de A. S (coord). **As faces da justiça**: análise de teorias contemporâneas de justiça. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. 47- 77.

SANDEL, M. **Justiça**: O que é fazer a coisa certa. Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 10º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SASTRE, J. R. de S. O edifício escolar nas políticas públicas de educação: Rio Grande do Sul, 1999-2006. **Tese de Doutorado**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em educação, 2010, 380 p.

SCHNEIDER, G. Política educacional e instrumentos de avaliação: pensando um Índice de Condições Materiais da Escola. 250f. **Dissertação (Mestrado em Educação)**. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SCHNEIDER, G., MOREIRA FILHO, N., SILVA, M. Q. Índice de nível socioeconômico dos alunos de 5º ano do ensino fundamental: descrição de metodologia e análise preliminar In: **III Seminário da Associação Nacional de Política e Administração da Educação/Regional Sul**, Curitiba, 2014.

SEED/PARANÁ. Programa de desenvolvimento da escola (PDE-Escola). Curitiba: SEED, 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____, A. **Desigualdade reexaminada**. Tradução Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2012.

_____, A. **A ideia de justiça**. Tradução: Denise Bottmann e Ricardo D. Mendes. São Paulo: Companhia das letras, 2011.

SILVA, M. O. P. da A importância da leitura nas séries iniciais do Ensino Fundamental. In: **Web Artigos**, 2012. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/a-importancia-da-leitura-nas-series-iniciais-do-ensino-fundamental/95945/#ixzz2R1SSlCCi>. Acesso em: 20/04/2013.

SILVA, J. F. da. Custo-Aluno e Condições Tangíveis de Oferta Educacional em Escolas Públicas do Distrito Federal: (Des)Igualdades à flor da pele. 306f. **Tese (Doutorado em Educação)**. Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SILVA NETO, F. da C. A teoria da justiça em Rawls e nos críticos liberais e comunitaristas. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 12. n. 1, p. 61-101, 2006.

SOARES, J. F. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**. 2004, Vol. 2, n. 2, p. 01-40 disponível em: <<http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n2/Soares.pdf>>. Acesso em: 12/06/08.

SOBRAL, A. **Internet na escola: o que é, como se faz.** 3ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999, p. 11-20. Disponível em: <http://books.google.com.br>. Acesso: 02/02/2012.

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**, São Paulo, nº 52, 2001, p. 5-28.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polít.** Curitiba, 24, p 105-121, jun. 2005.

SOUZA, J. M. de A (coord). **Elaboração de projetos de instalações elétricas.** Recomendações técnicas. Brasília: Projeto de Educação Básica para o Nordeste, 1996a.

SOUZA, J. M. de A (coord). **Edificações:** Elaboração de projetos de estruturas e de fundações/Recomendações técnicas. Brasília: Programa de Educação Básica para o Nordeste, 1996b.

SOUZA, J. M. de A (coord). **Recomendações Técnicas Edificações:** Elaboração de Projetos de Arquitetura. Brasília: Programa de Educação Básica para o Nordeste, 1997.

SOUZA, A. M. G. de. Impactos do FUNDEF em Cezarina, Inhumas, Senador Canedo e Teresópolis de Goiás. 242f. **Dissertação (Mestrado em Educação).** Faculdade de Educação. Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2001.

TAVARES, T. M. Gestão Municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões. **Educar em Revista.** Curitiba, n. 22, jan./fev, 2003, p. 241-256.

TEIXEIRA, A. S. **Educação para a democracia:** Introdução à administração educacional. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

THIMOTEO, F. E. P. A Avaliação da Educação Básica: Uma Análise Qualitativa dos Instrumentos Contextuais do SAEB no Período de 1995 a 2001. 120f. **Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo).** Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

TORRECILLA, F.J.M. Um panorama da pesquisa Ibero-Americana sobre a eficácia escolar. In: BROOKE, N. SOARES, J. F (orgs). **Pesquisa em eficácia escolar.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 466-480.

TRIOLLA, M. F. **Introdução à estatística.** 9ª ed. Tradução Vera Regina Farias e Flores. Rio de Janeiro: Editora Livros Técnicos e Científicos, 2005.

VIDAL, D. G.; FILHO, L. M. de F. Os tempos e os espaços escolares no processo de institucionalização da escola primária no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, nº 14, p. 19-34, Mai/Jun/Jul/Ago, 2000.

VIERA, S. L. **Educação Básica:** política e gestão da escola. Brasília: Líber Livro, 2009.

VIEIRA, O. V. ALMEIDA, E. M. Direito, Educação e transformação. IN: ABMP, Todos pela Educação (org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva 2013.

VITA, Álvaro de. Justiça Distributiva: A Crítica de Sen a Rawls. **Dados**: Rio de Janeiro, vol.42 n.3 p.1-10, Janeiro, 1999.

VOSS, D. M. da S. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**: contextos e discursos. Cadernos de Educação: Pelotas, 38, p.43-67, jan./abril, 2011.

WALZER, M. **Esferas da justiça**: em defesa do pluralismo e da igualdade. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEBER, M. A objetividade do conhecimento na ciência social e na ciência política. In: _____ **Metodologia das Ciências Sociais**. 4ªed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 107-154.

WELLS, H. T. Portadores de deficiência: acessibilidade e utilização das edificações e dos equipamentos escolares. In: ARAUJO, J. M. **Sugestões para projetos de escolas destinadas a deficientes físicos**. Brasília : Programa de Educação Básica para o Nordeste, 1997.

WOLFFENBÜTTEL, A. O que é? - Índice de Gini. **IPEA- Desafios do Desenvolvimento**. Ano 1, edição 4, 2004. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br>. Acesso em: 10/10/2014.

USSAN, J. L. M. Avaliação do Saeb 1997: infraestrutura e variáveis organizacionais. **Dissertação (Mestre em Administração)** Escola de Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2000.

ZAMBAM, N. J. A teoria da Justiça de Amartya Sen: liberdade e desenvolvimento sustentável. 189f. **Tese (Doutorado em Filosofia)**. Faculdade de filosofia e ciências humanas. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

APÊNDICES

TABELA 34 – NÚMERO DE ESCOLAS QUE COMPUSERAM OS INDICADORES E O ICME EM CADA ESTADO – BRASIL, 2007, 2009, 2011.

	INICIAL 07	INICIAL 09	INICIAL 11	FINAL 07	FINAL 09	FINAL 11
Rondônia	213	200	186	202	209	217
Acre	91	109	103	79	99	111
Amazonas	291	312	314	307	323	335
Roraima	59	76	69	62	81	84
Pará	324	355	283	289	371	348
Amapá	94	128	128	74	96	100
Tocantins	250	248	223	263	270	277
Maranhão	290	263	238	476	517	476
Piauí	315	261	228	238	215	236
Ceará	88	54	33	426	320	260
Rio Grande do Norte	330	306	300	312	319	279
Paraíba	376	331	317	361	356	335
Pernambuco	475	416	293	690	699	712
Alagoas	165	160	121	196	196	196
Sergipe	206	204	188	191	194	189
Bahia	389	259	130	848	869	757
Minas Gerais	2077	1855	1853	2545	2438	2393
Espírito Santo	183	193	177	227	247	260
Rio de Janeiro	536	432	310	811	859	862
São Paulo	1973	1910	1721	3468	3682	3640
Paraná	131	125	78	1346	1584	1594
Santa Catarina	697	755	737	781	847	814
Rio Grande do Sul	1510	1430	1022	1381	1408	1344
Mato Grosso do Sul	295	284	255	301	295	292
Mato Grosso	369	360	351	409	432	475
Goiás	387	359	255	736	775	742
Distrito Federal	283	332	339	141	156	170

FONTE: SAEB (2007; 2009; 2011); CENSO (2007; 2009; 2011) Dados trabalhados pela autora.

TABELA 35 - NÚMERO DE ESCOLAS QUE COMPUSERAM OS INDICADORES E O ICME DAS ESCOLAS MUNICIPAIS SEGUNDO A UNIDADE FEDERATIVA– BRASIL, 2007, 2009, 2011.

	INICIAL 07	INICIAL 09	INICIAL 11	FINAL 07	FINAL 09	FINAL 11
Acre	67	84	91	19	25	27
Alagoas	444	850	776	186	327	340
Amazonas	347	500	568	112	210	222
Amapá	66	74	81	14	16	14
Bahia	2259	3600	3324	758	1638	1606
Ceará	1399	2127	2088	863	1487	1527
Espírito Santo	523	595	595	328	383	385
Goiás	953	991	1027	287	327	324
Maranhão	1154	2007	1864	523	1073	1105
Minas Gerais	2136	2399	2524	892	1061	1064
Mato Grosso do Sul	329	368	373	184	212	243
Mato Grosso	396	496	423	180	256	212
Pará	1029	1743	1827	397	786	847
Paraíba	685	741	690	307	383	377
Pernambuco	1200	1672	1591	427	712	702
Piauí	513	733	689	302	447	448
Paraná	2022	2306	1981	59	65	44
Rio de Janeiro	2001	2291	2289	841	957	953
Rio Grande do Norte	452	633	623	220	312	300
Rondônia	131	272	245	45	154	141
Roraima	34	47	53	3	3	3
Rio Grande do Sul	1428	1559	1334	915	1098	1047
Santa Catarina	888	1042	862	483	579	584
Sergipe	232	419	407	100	184	185
São Paulo	3550	4048	4184	1135	1327	1460
Tocantins	238	266	239	69	92	96

FONTE: SAEB (2007; 2009; 2011); CENSO (2007; 2009; 2011)

Dados trabalhados pela autora.

VARIÁVEIS	VARIÁVEIS
Cod_municipio	Laboratório_informática_5_2011
Sigla_uf	Laboratório_ciências_5_2011
Cod_uf	Quadra_esportiva_5_2011
Nome_uf	Biblioteca_5_2011
Nome_município	Dvd_video_cassete_5_2011
Capital	Banheiro_5_2011
Região	Salas_atend_especializado_5_2011
Ideb_9_2007	Dependência_nee_5_2011
Ideb_9_2009	Bw_adaptado_nee_5_2011
Ideb_9_2011	Indicador_saneamento_energia_5_2011
Ideb_5_2007	Indicador_dependencias_pnee_5_2011
Ideb_5_2009	Indicador_conservação_infraestrutura_5_2011
Ideb_5_2011	Indicador_computador_internet_5_2011
Matrícula_ef_inicial_regular_2007	Indicador_iluminação_ventilação_5_2011
Matrícula_ef_final_regular_2007	Indicador_equip_eletrônicos_5_2011
Matricula_ed_basica_2007	Indicador_espacos_pedagogicos_5_2011
Matrícula_ef_inicial_regular_2009	Icme_5_2011
Matrícula_ef_final_regular_2009	N_escolas_5_2011
Matrícula_ed_basica_2009	Conserva_telhado_9_2007
Matrícula_ef_inicial_regular_2011	Conserva_paredes_9_2007
Matrícula_ef_final_regular_2011	Conserva_pisos_9_2007
Matricula_ed_basica_2011	Conserva_entrada_do_prédio_9_2007
Inse_escolaridade_pais_5_2007	Conserva_portas_9_2007
Inse_aluno_5_2007	Conserva_janelas_9_2007
Inse_n_alunos_5_2007	Conserva_pátio_9_2007
Inse_aluno_5_2009	Conserva_corredores_9_2007
Inse_n_alunos_5_2009	Conserva_salas_de_aula_9_2007
Inse_aluno_5_2011	Conserva_cozinha_9_2007
Inse_n_escolas_5_2011	Conserva_instalações_hidráulicas_9_2007
Inse_aluno_9_2007	Conserva_instalações_elétricas_9_2007
Inse_n_alunos_9_2007	Iluminação_9_2007
Inse_aluno_9_2009	Ventilação_9_2007
Inse_n_alunos_9_2009	Pc_alunos_9_2007
Inse_aluno_9_2011	Internet_alunos_9_2007
Inse_n_alunos_9_2011	Pc_prof_9_2007
População	Internet_prof_9_2007
Pesourbana	Pc_adm_9_2007
População rural	Tv_9_2007
Idhm	Antena_parabólica_9_2007
Ideb_faixas_5_2007	Xérox_9_2007
Ideb_faixas_5_2009	Mimeografo_9_2007

Ideb_faixas_5_2011	Fotocopiadora_9_2007
Ideb_faixas_9_2007	Projektor_slides_9_2007
Ideb_faixas_9_2009	Retroprojektor_9_2007
Ideb_faixas_9_2011	Impressora_9_2007
Renda_per_capita_faixas	Aparelho_som_9_2007
Matrícula_2007_faixas	Local_funcionamento_9_2007
Matrícula_2009_faixas	Água_filtrada_9_2007
Matrícula_2011_faixas	Abastecimento_água_9_2007
Inse_aluno_faixas_5_2007	Fornecimento_energia_9_2007
Inse_aluno_faixas_5_2009	Rede_esgoto_9_2007
Inse_aluno_faixas_5_2011	Sala_diretoria_9_2007
Inse_aluno_faixas_9_2007	Sala_professores_9_2007
Inse_aluno_faixas_9_2009	Laboratório_informática_9_2007
Inse_aluno_faixas_9_2011	Laboratório_ciências_9_2007
Idhm_faixas	Quadra_esportiva_9_2007
Conserva_telhado_5_2007	Biblioteca_9_2007
Conserva_paredes_5_2007	Dvd_video_cassete_9_2007
Conserva_pisos_5_2007	Banheiro_9_2007
Conserva_entrada_do_prédio_5_2007	Salas_atend_especializado_9_2007
Conserva_portas_5_2007	Dependência_nee_9_2007
Conserva_janelas_5_2007	Bw_adaptado_nee_9_2007
Conserva_pátio_5_2007	Indicador_saneamento_energia_9_2007
Conserva_corredores_5_2007	Indicador_dependencias_pnee_9_2007
Conserva_salas_de_aula_5_2007	Indicador_conservação_infraestrutura_9_2007
Conserva_cozinha_5_2007	Indicador_computador_internet_9_2007
Conserva_instalações_hidráulicas_5_2007	Indicador_iluminação_ventilação_9_2007
Conserva_instalações_elétricas_5_2007	Indicador_equip_eletrônicos_9_2007
Iluminação_5_2007	Indicador_espacos_pedagógicos_9_2007
Ventilação_5_2007	Icme_9_2007
Pc_alunos_5_2007	N_escolas_9_2007
Internet_alunos_5_2007	Conserva_telhado_9_2009
Pc_prof_5_2007	Conserva_paredes_9_2009
Internet_prof_5_2007	Conserva_pisos_9_2009
Pc_adm_5_2007	Conserva_entrada_do_prédio_9_2009
Tv_5_2007	Conserva_portas_9_2009
Antena_parabólica_5_2007	Conserva_janelas_9_2009
Xérox_5_2007	Conserva_pátio_9_2009
Mimeografo_5_2007	Conserva_corredores_9_2009
Fotocopiadora_5_2007	Conserva_salas_de_aula_9_2009
Projektor_slides_5_2007	Conserva_cozinha_9_2009
Retroprojektor_5_2007	Conserva_instalações_hidráulicas_9_2009
Impressora_5_2007	Conserva_instalações_elétricas_9_2009
Aparelho_som_5_2007	Iluminação_9_2009

Local_funcionamento_5_2007	Ventilação_9_2009
Água_filtrada_5_2007	Pc_alunos_9_2009
Abastecimento_água_5_2007	Internet_alunos_9_2009
Fornecimento_energia_5_2007	Pc_prof_9_2009
Rede_esgoto_5_2007	Internet_prof_9_2009
Sala_diretoria_5_2007	Pc_adm_9_2009
Sala_professores_5_2007	Tv_9_2009
Laboratório_informática_5_2007	Antena_parabólica_9_2009
Laboratório_ciências_5_2007	Xérox_9_2009
Quadra_esportiva_5_2007	Mimeografo_9_2009
Biblioteca_5_2007	Fotocopiadora_9_2009
Dvd_video_cassete_5_2007	Projeto_slides_9_2009
Banheiro_5_2007	Retroprojeto_9_2009
Salas_atend_especializado_5_2007	Impressora_9_2009
Dependência_nee_5_2007	Aparelho_som_9_2009
Bw_adaptado_nee_5_2007	Local_funcionamento_9_2009
Indicador_saneamento_energia_5_2007	Água_filtrada_9_2009
Indicador_dependencias_pnee_5_2007	Abastecimento_água_9_2009
Indicador_conservação_infraestrutura_5_2007	Fornecimento_energia_9_2009
Indicador_computador_internet_5_2007	Rede_esgoto_9_2009
Indicador_iluminação_ventilação_5_2007	Sala_diretoria_9_2009
Indicador Equip_eletrônicos_5_2007	Sala_professores_9_2009
Indicador_espacos_pedagogicos_5_2007	Laboratório_informática_9_2009
Icme_5_2007	Laboratório_ciências_9_2009
N_escolas_5_2007	Quadra_esportiva_9_2009
Conserva_telhado_5_2009	Biblioteca_9_2009
Conserva_paredes_5_2009	Dvd_video_cassete_9_2009
Conserva_pisos_5_2009	Banheiro_9_2009
Conserva_entrada_do_prédio_5_2009	Salas_atend_especializado_9_2009
Conserva_portas_5_2009	Dependência_nee_9_2009
Conserva_janelas_5_2009	Bw_adaptado_nee_9_2009
Conserva_pátio_5_2009	Indicador_saneamento_energia_9_2009
Conserva_corredores_5_2009	Indicador_dependencias_pnee_9_2009
Conserva_salas_de_aula_5_2009	Indicador_conservação_infraestrutura_9_2009
Conserva_cozinha_5_2009	Indicador_computador_internet_9_2009
Conserva_instalações_hidráulicas_5_2009	Indicador_iluminação_ventilação_9_2009
Conserva_instalações_elétricas_5_2009	Indicador Equip_eletrônicos_9_2009
Iluminação_5_2009	Indicador_espacos_pedagogicos_9_2009
Ventilação_5_2009	Icme_9_2009

Pc_alunos_5_2009	N_escolas_9_2009
Internet_alunos_5_2009	Conserva_telhado_9_2011
Pc_prof_5_2009	Conserva_paredes_9_2011
Internet_prof_5_2009	Conserva_pisos_9_2011
Pc_adm_5_2009	Conserva_entrada_do_prédio_9_2011
Tv_5_2009	Conserva_portas_9_2011
Antena_parabólica_5_2009	Conserva_janelas_9_2011
Xérox_5_2009	Conserva_pátio_9_2011
Mimeografo_5_2009	Conserva_corredores_9_2011
Fotocopiadora_5_2009	Conserva_salas_de_aula_9_2011
Projeto_slides_5_2009	Conserva_cozinha_9_2011
Retroprojeto_5_2009	Conserva_instalações_hidráulicas_9_2011
Impressora_5_2009	Conserva_instalações_elétricas_9_2011
Aparelho_som_5_2009	Iluminação_9_2011
Local_funcionamento_5_2009	Ventilação_9_2011
Água_filtrada_5_2009	Pc_alunos_9_2011
Abastecimento_água_5_2009	Internet_alunos_9_2011
Fornecimento_energia_5_2009	Pc_prof_9_2011
Rede_esgoto_5_2009	Internet_prof_9_2011
Sala_diretoria_5_2009	Pc_adm_9_2011
Sala_professores_5_2009	Tv_9_2011
Laboratório_informática_5_2009	Antena_parabólica_9_2011
Laboratório_ciências_5_2009	Xérox_9_2011
Quadra_esportiva_5_2009	Mimeografo_9_2011
Biblioteca_5_2009	Fotocopiadora_9_2011
Dvd_video_cassete_5_2009	Projeto_slides_9_2011
Banheiro_5_2009	Retroprojeto_9_2011
Salas_atend_especializado_5_2009	Impressora_9_2011
Dependência_nee_5_2009	Aparelho_som_9_2011
Bw_adaptado_nee_5_2009	Local_funcionamento_9_2011
Indicador_saneamento_energia_5_2009	Água_filtrada_9_2011
Indicador_dependencias_pnee_5_2009	Abastecimento_água_9_2011
Indicador_conservação_infraestrutura_5_2009	Fornecimento_energia_9_2011
Indicador_computador_internet_5_2009	Rede_esgoto_9_2011
Indicador_iluminação_ventilação_5_2009	Sala_diretoria_9_2011
Indicador_equip_eletrônicos_5_2009	Sala_professores_9_2011
Indicador_espacos_pedagogicos_5_2009	Laboratório_informática_9_2011
lcme_5_2009	Laboratório_ciências_9_2011
N_escolas_5_2009	Quadra_esportiva_9_2011
Conserva_telhado_5_2011	Biblioteca_9_2011

Conserva_paredes_5_2011	Dvd_video_cassete_9_2011
Conserva_pisos_5_2011	Banheiro_9_2011
Conserva_entrada_do_prédio_5_2011	Salas_atend_especializado_9_2011
Conserva_portas_5_2011	Dependência_nee_9_2011
Conserva_janelas_5_2011	Bw_adaptado_nee_9_2011
Conserva_pátio_5_2011	Indicador_saneamento_energia_9_2011
Conserva_corredores_5_2011	Indicador_dependencias_pnee_9_2011
Conserva_salas_de_aula_5_2011	Indicador_conservação_infraestrutura_9_2011
Conserva_cozinha_5_2011	Indicador_computador_internet_9_2011
Conserva_instalações_hidráulicas_5_2011	Indicador_iluminação_ventilação_9_2011
Conserva_instalações elétricas_5_2011	Indicador_equip_eletrônicos_9_2011
Iluminação_5_2011	Indicador_espacos_pedagogicos_9_2011
Ventilação_5_2011	Icme_9_2011
Pc_alunos_5_2011	N_escolas_9_2011
Internet_alunos_5_2011	Quantidade de escolas conectada pelo programa banda larga_
Pc_prof_5_2011	Quantidade_laboratórios_
Internet_prof_5_2011	Valor_laboratórios_
Pc_adm_5_2011	Valor_mobiliários_
Tv_5_2011	Quantidade_laptops
Antena_parabólica_5_2011	Valor_laptos
Xérox_5_2011	Quantidade_quadras_construídas
Mimeografo_5_2011	Valor_quadras_construídas
Fotocopiadora_5_2011	Quadras_cobertas
Projetor_slides_5_2011	Valor_quadras_cobertas
Retroprojetor_5_2011	Mesa_acessível
Impressora_5_2011	Conj_mobiliario
Aparelho_som_5_2011	Conj_informatica
Local_funcionamento_5_2011	Conj_mobilia_professor
Água_filtrada_5_2011	Projetores
Abastecimento_água_5_2011	Valor
Fornecimento_energia_5_2011	Quantidade_projetores_certo
Rede_esgoto_5_2011	Valor_projetores_certo
Sala_diretoria_5_2011	Quantidade_laboratorio
Sala_professores_5_2011	Valor_laboratorio

QUADRO 8 – VARIÁVEIS UTILIZADAS PARA OS INDICADORES, ÍNDICE DE CONDIÇÕES MATERIAIS E ESTRUTURAIS DA ESCOLA, BEM COMO A ANÁLISE DOS DADOS RELATIVOS AOS PROGRAMAS.

FONTE: Elaboração própria