

## **FINANCIAMENTO E REFORMA DA ESCOLA PÚBLICA NO ESTADO DE MICHIGAN: uma observação comentada\***

Maria de Fátima Guerra de Sousa\*\*

### Introdução

Por uma feliz coincidência, tivemos a oportunidade de presenciar um momento importante do debate e da definição de uma nova política governamental de reforma e financiamento da escola pública no estado de Michigan, nos Estados Unidos.

Ao chegarmos lá, o debate já estava posto publicamente, com ampla divulgação na mídia. Percebemos que mudanças políticas significativas estavam em curso e procuramos entender melhor o que estava acontecendo. Pudemos verificar que essas mudanças decorriam, principalmente, da decisão do poder legislativo de

\* Além das observações diretas feitas pela autora nos debates e esclarecimentos ocorridos na mídia, principalmente através da televisão e do jornal, as informações aqui contidas se baseiam também num informativo de oito páginas, intitulado: *Michigan's Public Education: School Reform and Funding Changes*, de autoria dos professores e especialistas em extensão Lynn R. Harvey e Kenneth VerBurg e da especialista em extensão Beth Moore, da Universidade Estadual de Michigan. Esse informativo — número especial dedicado ao plebiscito aqui descrito — foi produzido pelo "Outreach Communications" e organizado e distribuído na universidade pelo serviço de Extensão Universitária da Universidade Estadual de Michigan (MSU). O endereço é: Michigan State University Extension. Michigan State University. East Lansing, Michigan 48824 — 1039. USA.

\*\* Professora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

excluir, a partir do último 31 de dezembro, os impostos sobre propriedades, como a principal fonte de financiamento para a educação pública.

Essa decisão teve conseqüências profundas para o sistema educacional no seu todo, visto que significou um corte de cerca de 6,1 bilhões de dólares, o equivalente a 60% dos recursos do orçamento anual das escolas (do Jardim de Infância à 12ª série).

Além disso, tomamos conhecimento também de que no último dia 24 de dezembro, o legislativo já havia também aprovado uma emenda constitucional e um conjunto de 24 *implementing bills*, com implicações diretas para a vida das escolas públicas, particularmente em termos de funcionamento e de critérios de alocação e distribuição de recursos.

Concluindo esse conjunto de ações, o legislativo apresentou também duas propostas de financiamento: "A" e "B", estando a decisão final por uma ou por outra, na dependência do resultado de um amplo plebiscito, em todo o estado, realizado no dia 15 de março, próximo passado. Foram exatamente as discussões em torno desse plebiscito, numa primeira instância, o que nos chamou a atenção para entender melhor o que realmente ocorria na escola pública. Presenciamos um mês de discussão na mídia antes desse plebiscito e estivemos presente, naquele estado, até uma semana depois do seu resultado.

Havia fortes defensores para cada uma das referidas propostas. Este trabalho pretende expor, de forma sintética: a) alguns dos questionamentos políticos surgidos nos últimos anos sobre o tema, b) o conteúdo das propostas acima referidas e c) o resultado daquele plebiscito e alguns dos seus desdobramentos.

Espera-se, assim, contribuir para uma reflexão sobre caminhos alternativos de financiamento da escola pública em nosso país. No entanto, ressalte-se, desde já, que estamos trazendo idéias, informações, e não propondo modelos. E não poderia ser diferente. Diferentes países têm diferentes histórias e caminhos para solucionarem seus problemas nas suas mais diversas áreas.

### **O debate político**

O debate político sobre o financiamento da escola pública e da sua reforma, em Michigan, não é novo; no entanto, ele se tornou mais intenso nos últimos trinta anos. Desde 1964, foram propostas 14 emendas constitucionais relativas à reforma das bases do financiamento das escolas, ou dos impostos sobre propriedades, ou ambos. Dessas 14 emendas, só uma foi aprovada (a emenda Headlee, em novembro de 1978).

De um modo geral, pode-se dizer que o sistema educacional de Michigan baseava-se, até então, em três elementos básicos: "confiabilidade no imposto sobre propriedade; um forte senso de controle local e reconhecimento do importante papel do Estado".

Entre as discussões realizadas nos últimos trinta anos, identificava-se uma preocupação cada vez maior da população tanto com a questão do crescente aumento do imposto sobre propriedade quanto com a disparidade cada vez maior entre os diferentes municípios no que diz respeito ao custo/aluno, além de uma descrença generalizada no governo.

A questão mais central e desafiante posta antes e depois da quase total suspensão do financiamento das escolas através de verbas

oriundas do imposto sobre propriedade era: *onde buscar recursos alternativos para a manutenção geral das escolas?* No entanto, não bastava apenas identificar fontes alternativas; era preciso que estas fossem estáveis, equânimes e pudessem garantir o funcionamento regular das escolas.

Questões outras foram postas. Por exemplo, a da qualidade do ensino. Além disso, buscou-se também formas de diminuição da disparidade da relação custo/aluno, entre os 557 distritos estaduais. A variação desse custo tem sido muito ampla.

Em termos mais gerais, essa variação vai de 2.800 a 10 mil dólares. Ou seja, 1,43% dos distritos gastam menos do que 3.500 dólares por aluno, enquanto 4,48% desses se situam na faixa de um custo maior do que 7 mil dólares. A maioria dos distritos (177) despende entre 4 mil e 4.999 dólares. No entanto, se agregarmos aqueles que gastam entre 4.500 e 4.999 dólares que constituem o segundo grupo mais numeroso de distritos (151), obtêm-se um total de 328 distritos (ou 58,88%) gastando, por aluno, entre 4 mil e 4.999 dólares (Kleine, 1993).

Nessa questão do custo/aluno há um ponto importante a destacar: a consciência de que era preciso, de um lado, evitar penalizar aqueles municípios com condições de maiores gastos e, do outro, elevar aqueles com menos condições. No entanto, não se poderia perder de vista a manutenção dos limites dos recursos globais disponíveis.

No que diz respeito à questão da qualidade das escolas públicas, as opiniões se dividiam. Alguns defendiam a idéia de aumentar a competição entre as mesmas, através do estabelecimento de "escolas de livre escolha", *versus* "escolas jurisdicionais". Para

outros, o importante era se obter fundos para serem aplicados em necessidades específicas identificadas nas diferentes escolas/distritos.

### As decisões políticas em jogo

De uma forma mais ampla, o plebiscito ocorrido no dia 15 de março próximo passado objetivava ouvir a população sobre que imposto ou impostos deveriam ser considerados para o financiamento das escolas públicas, em substituição ao imposto sobre propriedade. Tanto a proposta "A" quanto a proposta "B" previam o aumento do montante de impostos.

A pergunta posta no plebiscito foi: *Você aprova o aumento do imposto sobre as vendas?* Se a maioria respondesse sim (proposta "A"), significava, de imediato, que a partir de primeiro de maio do corrente, esse imposto passaria de 4% para 6%. Em caso contrário, de imediato, o aumento seria principalmente no imposto de renda (proposta "B"). Venceu a proposta "A". Mas a questão era bem mais ampla do que isso.

A grande inovação da base de financiamento da escola pública foi, sem dúvida, sair de um conceito abstrato de transferência da renda, do imposto local sobre propriedade, para algo mais palpável e objetivo em termos de resultado escolar: o conceito de *custo/aluno*. Passava então a valer, concretamente, a distribuição de fundos para as escolas a partir do número de alunos efetivamente atendidos e do seu custo real.

No bojo dessa reforma foi também prevista a possibilidade de se liberar verbas extras para: 1) as escolas com alunos "em situa-

ção de risco"; 2) educação pré-escolar e 3) oportunidades para que se estabelecessem escolas públicas "acadêmicas". Nessas últimas, o principal objetivo era aumentar a competição entre as escolas em termos de qualidade<sup>1</sup>.

Muito embora tenha havido discordâncias quanto ao fato de se associar a questão do debate do financiamento das escolas com as questões mais de fundo das necessárias reformas do sistema escolar público, no seu todo, essas duas questões caminharam sempre muito próximas. Nesse contexto, discutiram-se, então, questões como: currículo, aprendizagem e nível de desempenho em leitura, calendário escolar, educação de adultos, segurança nas escolas, vínculos das aposentadorias e da seguridade social.

No caso do currículo, por exemplo, a legislação decidiu que em 1997 haverá uma espécie de currículo mínimo obrigatório. Ficou delineado um processo para que sugestões do público mais amplo pudessem ser incorporadas a esse novo currículo. Com relação à leitura, determinou-se que alunos (da quarta e da sétima séries) que não tivessem boa pontuação no "Michigan Educational Assessment Tests", deveriam ter assistência especial dada pela própria escola.

Quanto ao calendário escolar, decidiu-se por um *aumento progressivo* do mesmo, cabendo a cada distrito definir se esse devera

<sup>1</sup>A criação em si de "escolas acadêmicas" não garante, necessariamente, a obtenção de verbas. No caso de se ter direito à verba, a legislação estipula, para 1994/1995, o valor de 5.500 dólares por aluno ou a quantia já estabelecida para o distrito local (o que for menor). As "acadêmicas" "podem ser estabelecidas por um consórcio formado pelo distrito escolar intermediário, uma universidade estadual pública ou uma faculdade ou universidade comunitária". Esse consórcio exclui a possibilidade de participação de qualquer tipo de organização religiosa.

ser dado em termos do número de dias ou número de horas de funcionamento das escolas. Em todo caso, o número mínimo de dias letivos ficou em 180. Em termos de horas a decisão foi: 900 (1994); 990 (1995 e 1996); 1.035 (1997 e 1998); 1.080 (1999 e 2000).

### **Dados Complementares: desdobramentos diversos da nova fórmula para o financiamento da educação**

Desde 1974, a fórmula para o financiamento da educação no estado de Michigan era a *Fórmula de Ajuda à Escola Estadual*, que tinha como principal elemento a renda local do imposto sobre propriedade.

A Nova fórmula — *Padrão Básico de Alocação de Recursos* — propõe a garantia de financiamento para *todos* os municípios e *todas* as escolas, buscando uma distribuição mais eqüitativa. Para isso, foi proposto um efetivo aumento do custo/aluno daquelas escolas que estavam proporcionalmente mais limitadas e, simultaneamente, uma diminuição do ritmo de crescimento do custo/aluno daquelas que já alcançavam maiores valores.

Foi estipulado, então, para 1994/1995 um teto de 5 mil dólares por aluno, valor esse a ser indexado anualmente em função de dois principais fatores: 1) crescimento da renda estadual aplicável à educação e 2) mudanças no número de alunos. Esses indexadores visam, sobretudo, a garantir que o estado seja capaz de manter o financiamento das escolas nos próximos anos.

No caso das escolas situadas em áreas mais pobres ou guetos, onde as crianças são consideradas em condições de risco, reser-

vou-se um total de 230 milhões de dólares para suprir necessidades específicas das mesmas. Essas escolas, em geral, se enquadram nos critérios do "National Lunch Act". São, principalmente, aquelas em que o custo por aluno é menor do que 6 mil dólares. Nesse caso, o dinheiro distribuído pode ser aplicado tanto para ações de "tutoria" quanto para necessidades identificadas de "instrução especializada" ou, ainda, no oferecimento do café da manhã para as crianças.

Vale ressaltar que os fundos de financiamento da escola pública vêm de diferentes fontes. Para o período 1993/1994, por exemplo, a previsão de despesa para a escola pública, do jardim até a 12ª série, é por volta de 9,8 bilhões de dólares. Desse total, cerca de 4% se originam de verbas federais (programas específicos como educação especial). As verbas estaduais vêm de parte do imposto de circulação de mercadorias (aproximadamente 60% dessa verba), da loteria estadual (100%), da venda de cigarros (2 centavos por pacote) e do imposto sobre o consumo de bebidas alcoólicas (4%), além de cotas do fundo geral do estado.

Ambas as propostas de financiamento da escola pública, colocadas para decisão no plebiscito aqui referido, continham um conjunto de fontes alternativas de financiamento em níveis local, estadual e federal. Ambas tinham repercussões ou impactos em impostos outros, além dos já mencionados, como: os vinculados aos telefonemas interurbanos; os percentuais sobre o imposto de propriedade; os relativos às operações imobiliárias, vendas de cigarros e tabaco, entre outros.

No caso da proposta "A", por exemplo, que venceu, estava previsto um aumento do imposto sobre a venda de cigarros de 25 para 75

centavos. Os 25 centavos já estabelecidos significavam uma destinação de cerca de 250 milhões de dólares (ou 63,4% do total) para as escolas. Estava previsto também o lançamento de um novo tipo de jogo lotérico, onde se esperava uma destinação de renda para as escolas públicas de cerca de 35 milhões de dólares anuais.

Em síntese, nessa proposta vencedora que, em linhas gerais, priorizou o aumento do imposto de circulação de mercadorias ao invés do aumento do imposto de renda, os 10,5 bilhões de dólares necessários para o financiamento da escola pública no período 1994/ 1995 serão oriundos das seguintes fontes: 1) arrecadações estaduais novas (3,412 milhões de dólares); 2) arrecadações estaduais já existentes (4,851 milhões de dólares); 3) taxas escolares locais (2,242 milhões de dólares) e verbas federais (92 milhões de dólares).

Na proposta "B", não vencedora, os dados acima seriam: 1) arrecadações estaduais novas (2,948 milhões de dólares); 2) arrecadações estaduais já existentes (4,589 milhões de dólares); 3) taxas escolares locais (2,967 milhões de dólares) e verbas federais (92 milhões de dólares).

Deve-se atentar para o fato de que estes são apenas alguns dos aspectos mais gerais das duas propostas. Há outros pontos não referidos na presente descrição. Por exemplo, em ambas as propostas estava estabelecido que o distrito escolar passaria a ser o responsável pelo pagamento do seguro social e das aposentadorias, tarefas até então de inteira responsabilidade do estado.

Analisando-se, detalhadamente, o conteúdo de cada uma dessas propostas, percebe-se que ambas envolviam algum tipo de ganho e/ou prejuízo para o conjunto dos indivíduos e das famílias (por exemplo, há conseqüências diferenciadas quanto aos impostos

pagos dependendo da renda familiar, do tamanho e do número de dependentes da família e até do seu padrão de consumo, entre outros), bem como para setores diversos da economia, e ainda para o próprio governo.

### **Conclusões gerais**

Muitos pontos poderiam ser destacados agora. No entanto pensamos que apenas alguns poucos já demonstram a relevância da descrição do que vem ocorrendo no estado de Michigan em termos das reformas e financiamento da educação, principalmente se compararmos com alguns dos aspectos da nossa realidade, respeitando-se, é claro, as devidas diferenças históricas, políticas, econômicas, sociais e culturais entre os dois países.

O primeiro deles é bem óbvio: não há espaço para se pensar em educação de qualidade sem uma séria proposta de financiamento que a sustente. Percebe-se que, no conjunto das reformas e mudanças propostas para a escola pública daquele estado, desde a pré-escola até o segundo grau, não se questiona se vai ou não haver a garantia de verbas para a educação ou se vai se conviver com situações de "cortes" para esse setor.

Muito pelo contrário. O que se procura é garantir tanto o funcionamento regular das escolas de forma mais democrática e equitativa quanto a continuidade desse financiamento ao longo dos anos, através de fontes alternativas.

O segundo ponto diz respeito à questão de critérios para alocação dos recursos disponíveis. Tudo indica que, de fato, o conhecimento

do custo/aluno das diferentes escolas (nos diferentes distritos de um estado e/ou nas diferentes regiões do país) permite uma distribuição e aplicação mais criteriosa e mais justa de recursos, de modo a contribuir para o crescimento global das mesmas. Nesse contexto, é possível pensar em formas mais concretas de poder influir na melhoria do desempenho dos alunos em particular e o das escolas, em geral.

O terceiro ponto é uma decorrência natural dos dois anteriores. Ora, se é possível garantir recursos para todas as escolas de todos os distritos e se ter muito claro critérios para sua distribuição, é possível planejar o uso dos mesmos de forma a garantir a continuidade dos programas e ações. De certa forma, isso também é importante a obtenção de melhores desempenhos dos alunos e das próprias escolas no seu todo.

É possível também planejar em termos de metas objetivas de crescimento. Tem-se, assim, não só uma probabilidade menor de se ter descontinuidade de programas e projetos para a área da educação, mas também diminuída a chance de sucessivas "mudanças de prioridades" por parte do governo, que acabam afetando o conjunto do financiamento da educação.

O quarto ponto diz respeito à relevância do que foi decidido tanto em termos de calendário escolar quanto em termos de currículo. Sabe-se que a escolarização desempenha papel fundamental no nível de educação de um povo. Mesmo com todo o desenvolvimento já alcançado pelos Estados Unidos nas diferentes áreas do conhecimento, numa reforma educacional do porte da ocorrida em Michigan, reforçou-se, ainda mais, a questão do calendário escolar. Previu-se um acréscimo gradativo das horas de trabalho escolar, até o ano 2000.

Especificamente quanto ao currículo, a inovação está não no estabelecimento de algumas idéias norteadoras básicas, obrigatórias, mas no fato de se ter criado, na própria legislação, condições para que o sistema educacional incorpore nessa programação curricular sugestões advindas do público mais amplo. Não é comum aqui, entre nós, a escola estar aberta para incorporar, em seus currículos, sugestões vindas "de fora" do seu mundo mais imediato e direto. Menos comum ainda é esse tipo de abertura ser sugerido por lei.

Em quinto lugar, ressalta-se um ponto presente nessa descrição como um todo: o financiamento da educação não é uma questão dos administradores educacionais ou dos planejadores das políticas educacionais ou, ainda, do poder legislativo, mas do conjunto da sociedade. Além disso, fica claro que essa questão antecede e extrapola o âmbito "exclusivamente" escolar.

Por último, e não menos importante, destaca-se a relevância da decisão do poder legislativo em realizar um amplo plebiscito no estado para que o povo fosse ouvido e se manifestasse sobre a melhor forma de o estado organizar e distribuir o financiamento da educação. Os efeitos a curto, médio e longo prazo do envolvimento da população numa questão dessa natureza nunca serão totalmente conhecidos ou avaliados. Sua ausência, certamente, seria. Não se faz educação sem participação da sociedade. Ou se faz?

#### **Referência bibliográfica**

KLEINE, Robert. *The Governor's School Finance Reform Plan: an analysis*. Lansing Public Sector Consultants, 1993, citado em MICHIGANS public education: school reform and funding changes. [S.l.]: Michigan State University Extension, 1994. p.3.