EDEILDO DE ARAUJO SILVA FILHO

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE OLINDA PERNAMBUCO

Orientador: Óscar Conceição de Sousa

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Instituto de Educação

Lisboa

2014

EDEILDO DE ARAUJO SILVA FILHO

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIODE OLINDA PERNAMBUCO

Dissertação apresentada para obtenção do Grau de Mestre em Ciências da educação conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

Orientador: Prof. Doutor Óscar Conceição de Sousa
Co-orientadora: Profa. Doutora Márcia Karina da Silva

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Instituto de Educação

Lisboa

2014

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à companheira Cristina, aos filhos Cristiano, Lílian e Lígia. Aos netos Caio Lênin, Bianca, Diogo e Marina, que são sempre um estímulo a continuar aprendendo.

Aos Professores e Professoras que perceberam a imprescindível necessidade da opção político-social por uma Educação que não podendo deixar de ser inclusiva para ser emancipadora nem agregar qualidade para ser igualitária, continuam lutando para a sua concretização.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por permitir que a cada novo dia o sol do conhecimento possa me banhar, expurgando de minha alma a ignorância, o orgulho e a vaidade.

A meus pais Edeildo (*in memoria*) e Julieta por terem me encaminhado as escolas da vida e terem dado exemplo para o bem viver nessa e em outras existências.

A família, principalmente a Companheira Cristina, pelo entendimento da nossa ausência em momentos significativos para que pudéssemos realizar as pesquisas necessárias para a confecção desta dissertação.

Ao orientador desta dissertação, professor Óscar Conceição de Sousa e a co-orientadora Professora Márcia Karina da Silva pela paciência e acima de tudo objetividade com que nos direcionaram durante a elaboração deste trabalho.

A Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias por ter oportunizado a minha volta aos estudos nesta instituição de ensino de forma tão abrangente.

Ao corpo docente da Universidade pela dignidade com que nos conduziram e ao espírito de doação que tiveram.

Aos companheiros de turma, principalmente Mônica e Elma, pela visão de cooperação que se transformou em verdadeira simbiose, com alegria e respeito.

E, finalmente, aos funcionários da Universidade pela disposição e presteza com que nos atenderam.

RESUMO

Esta investigação trata da melhoria do ensino, através do aumento dos investimentos financeiros, na rede pública do município de Olinda-PE, estabelecendo como base a questão norteadora: qual a influência do incremento dos recursos financeiros na rede de ensino e as possíveis melhorias na qualidade da educação? Com essa intencionalidade abordamos a literatura mais recente que discute sobre: o financiamento educacional no país, a extensa legislação que regula os investimentos, a polemica sobre o que é qualidade na educação, a dificuldade da gestão, seguindo uma sequência cronológica na história partindo do Brasil colônia, a fim de entendermos a real conjuntura a que nos propomos investigar. O objetivo a alcançar foi de levantar elementos suficientes sobre os impactos dos investimentos na qualidade do ensino fundamental do município de Olinda. A investigação foi trabalhada com base na abordagem qualitativa e quantitativa, na perspectiva da legislação existente e na interpretação dada pelos pesquisadores, adotando como técnica a coleta de dados pelas entrevistas semiestruturadas e previamente agendadas, com os gestores da rede e seus representantes. O exame dos dados foi a partir do método de análise de conteúdo, proposto por Laurence Bardin. Os autores que deram suporte a investigação foram: Castro (2005), Amaral (2010), Davies (2008), Gadotti (2001), Bardin (2000), Richardison (1998), Oliveira (2005), Saviani (2005), Teixeira (1996), Severino (2002) dentre vários. Quanto aos resultados obtidos vimos que os administradores se mostraram coerentes com relação ao Controle das contas públicas, pela opinião de que: um dos nós críticos da educação não seria necessariamente o montante de recursos a ela destinada, mas sim um problema de gestão e transparente prestação de contas desses recursos e acima de tudo uma fiscalização mais eficiente pelos órgãos responsáveis. Tivemos ainda: falta de acesso aos dados; ausência de padronização da forma de organização e clareza na apresentação pública; a pouca valorização dos profissionais da educação a falta de planejamento eficaz apesar de uma legislação que discipline a entrada de recursos nos cofres públicos. Concluímos que tanto os autores nacionais como internacionais, além do PISA, reconhecem o papel significativo atribuído ao **financiamento** como garantidor de melhorias nos índices de avaliações educacionais, mas ele por si só apenas não basta, é o que revelam os resultados do IDEB e as metas projetadas e não alcançadas, mesmo depois da abrangência pelo FUNDEB de toda educação básica.

Palavras-chaves: Financiamento, Educação, Qualidade e gestão.

ABSTRACT

This research deals with the improvement of education through increased financial investments in public of the city of Olinda, Pernambuco, established based on the question: what is the influence of the increase of financial resources in the school system and possible improvements in quality education? With this intention we address the more recent literature that discusses: funding education in the country, the extensive legislation governing investment, the controversy about what is quality in education, the difficulty of management, following a chronological sequence starting in the history of Brazil colony in order to understand the real situation we propose to investigate. The goal was to achieve sufficient lift on the impacts of investments in the quality of basic education in the municipality of Olinda. The research was used based on qualitative and quantitative approach, in view of the existing legislation and the interpretation given by the researchers, adopting as a technique for data collection and previously scheduled semistructured interviews with network managers and their representatives. Examination of the data was from the content analysis method, proposed by Laurence Bardin. Authors who have supported the research were: Castro (2005), Amaral (2010), Davies (2008), Gadotti (2001), Bardin (2000), Richardison (1998), Oliveira (2005), Saviani (2005), Teixeira (1996), Severino (2002) among many. As for the results we saw that administrators were coherent with respect to the control of public accounts, the view that: one of us critics of education would not necessarily be the amount of resources it meant, but a management problem and provide transparent all these resources and above all a more efficient supervision by the agencies responsible. We still lack of access to data, lack of standardization of the form of organization and clarity in public presentation; the low valuation of education professionals lack of effective planning despite a legislation that regulates the inflow of funds in state coffers. Authors conclude that both national and international, as well as PISA, recognize the significant role as guarantor allocated to finance improvements in rates of educational assessments, but he alone is not enough merely revealing the results of the projected goals and IDEB not achieved even after the FUNDEB coverage of all basic education.

Keywords: Finance, Education, and Quality Management.

LISTA DE SIGLAS

CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
CAE	Conselho de Alimento Escolar
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CBC	Capital Brasileira da Cultura
CCI	Comissão de Controle Interno
CD	Conselho Deliberativo do FNDE
CE	Conselho Escolar
CF/46	Constituição Federal de l946
CF/88	Constituição Federal de l988
CFE	Conselho Federal de Educação
CIFEBQ	Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoal Jurídica
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
COPAL	Comissão Permanente para Assuntos de Licitação da Prefeitura de Olinda.
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DF	Distrito Federal
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Socioeconômico
DIFIN	Diretoria Financeira
DTDIE	Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais
EB	Educação Básica
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e adultos
FEM	Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPIEXP	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Inter vivos
ITR	Imposto sobre a Propriedade Rural
ISS	Imposto Sobre Serviços
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
OCDE	Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAR	Plano de Ação Articulada
PCC	Plano de Cargos e Carreiras

PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNBE	Programa Nacional Biblioteca na Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Plano Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
PTAs	Plano de Trabalho Anuais
QESE	Quotas Estaduais do Salário-educação
RFB	Receita Federal do Brasil
RHD	Relatório de Desenvolvimento Humano
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica Brasileira
SAEPE	Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
SEB	Secretaria de Educação Básica
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Financiamento do Ministério da Educação
SINTEPE	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
STL	Sistema de Transferências Legais
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UE	União Europeia
UEx	Unidade Executora
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipal de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO 12

CAPÍTULO I

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL 16

1.1 Elementos Históricos do País 16

1.2 Políticas Públicas de Financiamento Educacionais no Brasil 20

1.2.1 O Contexto Nacional e Internacional dos Investimentos em Educação.....33

1.2.2 O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Realidade Olindense 46

CAPÍTULO II

DIREITOS DEVERES E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.…….....56

2.1 Direitos e Deveres Educacionais..... 56

2.2 Qualidade e Educação 63

CAPÍTULO III

A ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA 76

3.1 O Caráter da Investigação 76

3.2 Sujeitos e *Lócus* da Investigação..... 79

3.3 A Instrumentalização da Investigação..... 82

3.4 Procedimentos de Análise de Dados 84

CAPÍTULO IV

ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO..... 86

4.1 O Resultado das Entrevistas..... 86

4.1.1 Primeira Fase: Adesão ao Círculo de Bardin 86

4.1.2 Segunda Fase: Categorização dos Dados 88

4.2 O Resultado dos Questionários.....100

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....125

BIBLIOGRÁFIA..... 131

APÊNDICES.....I

APÊNDICE A – Roteiro da Entrevista.....II
APÊNDICE B – Roteiro do Questionário.....III
APÊNDICE C – Respostas da Entrevista.....IV
APÊNDICE D – Respostas do Questionário.....V
ANEXOS..... XIII

ANEXO A – Carta de Anuência.....XIV
ANEXO B – Previsão de Despesas.....XV
ANEXO C – Comitê de Ética.....XVI
ANEXO D – Folha de Rosto.....XVII
ANEXO E – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....XVIII
ANEXO F – Diretoria de Gestão Administrativa.....XIX
ANEXO G – Diretoria de Execução Financeira.....XX
ANEXO H – Dados de Olinda.....XXI
ANEXO I – FUNDEB: PE/Olinda/Recife..... ..XXII
ANEXO J – Relação Olinda Recife.....XXIV

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 – Obrigações em Percentuais dos Entes Federados com a Educação 21

TABELA 2 – Exemplificações de Arrecadação e Distribuição de Recursos ..... .23

TABELA 3 – A Nova Configuração de Impostos em Relação ao FUNDEB..... 26

TABELA 4 – Escala de Implantação Financeira do FUNDEB 27

TABELA 5 – Critérios em Relação aos Alunos na Distribuição dos Recursos do FUNDEB. 28

TABELA 6 – Escala de Consideração dos Alunos na Distribuição dos Recursos do FUNDEB29

TABELA 7 – Os Fatores de Ponderação ano após ano..... 30

TABELA 8 – Origem e Periodicidade dos Recursos..... 31

TABELA 9 – Comparação de Países em Relação ao Investimento por Aluno 40

TABELA 10 – Gastos com Educação dos Países da OCDE..... 44

TABELA 11 – Compara os Investimentos do País e dos Membros da OCDE.....45

TABELA 12 – Demonstrativo da Execução das Escolas com e sem Uex, por Região/2008...49

TABELA 13 – Recursos Investidos pelo PNA e Número de Alunos Atendidos.....50

TABELA 14 – Resultado Preliminar do Censo Escolar 2011 – Educacenso 53

TABELA 15 – Distribuição Anual do Salário-Educação em Olinda..... 55

TABELA 16 – Valor Mínimo Nacional por aluno/ano entre 1997 e 2006..... 61

TABELA 17 – Características dos Tipos de Avaliação de Qualidade..... 68

TABELA 18 – Recursos Financeiros Aplicados no Setor Educacional, por Pessoa em idade educacional (Bolívia e Canadá)..... 72

TABELA 19 – Custo Aluno/Ano a ser Consideração nas Projeções do Financiamento da EB73

TABELA 20 – Investimento Público Direto por Estudante em 2008..... 74

TABELA 21 – Perfil de cada Entrevistado da Equipe Gestora 80

TABELA 22 – Palavras Distribuídas nas Categorias de Análise..... 90

TABELA 23 – Transferência de Recursos por Estado/Município.....111

TABELA 24 – Despesas do Orçamento Público.....118

TABELA 25 – Principais Diferenças entre o Orçamento Tradicional e o Orçamento Programa 119

TABELA 26 – IDEB: Resultados e Metas para Olinda.....120

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Composição do FUNDEF Através dos Recursos das Diversas Fontes..... 25

GRÁFICO 2 – Composiçao Detalhada dos Impostos do FUNDEB..... 27

GRÁFICO 3 – Gasto anual de Instituições Educativas (2007)..... 39

GRÁFICO 4 – IDEB de Olinda em Relação ao Estado de Pernambuco 52

GRÁFICO 5 – Recursos Transferidos pelo FNDE ao Município de Olinda 54

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Frequencias com que as Palavras Aparecem no Círculo de Bardin 87

INTRODUÇÃO

A presente investigação se propôs buscar a existência ou não de uma relação entre os recursos investidos na educação e a consequente melhoria na sua qualidade, sem esquecer-se de traçar um paralelo com os índices de avaliação tomados por estados, municípios e a própria união como norteadores das suas políticas e como os seus recursos são direcionados para que as projeções e metas possam materializar- se.

O lócus da investigação esta centrado no sistema educacional do município de Olinda em Pernambuco. A opção por Olinda levou em conta o fato de ser a única cidade pernambucana a possuir o título de Patrimônio Histórico e Cultural da humanidade, ofertado pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) em l982; por possuir uma diversidade histórica e cultural completamente distinta se comparada a outras cidades de Pernambuco e porque não dizer do Brasil; conviver com o antigo na busca de uma modernidade que ainda se encontra longe; por ser a primeira Capital Brasileira da Cultura, título concedido em 2005 pela Organização não governamental **(**ONG**).**

Além disso, por o Município ter como característica as poucas fontes de recursos próprios para a sua manutenção, dependendo quase que exclusivamente de recursos repassados pelo governo federal e estadual; por contar com uma rede significativa de escolas, de professores e professoras atendendo a um número expressivo de alunos e apresentar índices de desenvolvimento da educação básica inferiores ás metas estabelecidas pelo Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE) implantado no país em abril de 2007, pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Dessa maneira o objeto da investigação converge na busca de compreender de que maneira o financiamento educacional dirigido para a educação infantil e ao ensino fundamental, que é responsabilidade da rede municipal, pode contribuir para a melhoria da qualidade da sua educação. Para alcançar esse objeto vamos apresentar seu desdobramento quando estudarmos o item 3.1 – O caráter da investigação.

Além do estudo em lócus fizemos uma revisão bibliográfica, em primeira instância nas leis (em grande quantidade) que regem o financiamento educacional no país. Em uma segunda instância buscamos a revisão da literatura especializada através dos autores e teóricos que escreveram sobre o tema dentro do país como no âmbito internacional com os levantamentos e pesquisas realizadas e suas conclusões. O interesse por esta temática se acentua na medida em

que ocorre um crescente aporte de recursos provindos principalmente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que tem como um dos seus objetivos a equalização dos recursos financeiros com todo o país; reduzir as diferenças regionais e criar o Piso Salarial Profissional Nacional.

O caráter da investigação ora em questão não é: simplesmente apresentar números que tratam de cifras aplicadas na educação ano após ano; montar uma estatística meramente comparativa com outros municípios; ou dizer que será mais proveitoso aplicar os recursos na estrutura física das escolas, em quadra esportiva, em ventiladores ou no Plano de Cargos e Carreiras (PCC) do município.

Apesar da relevância de todos estes elementos, a pesquisa ressaltará os efeitos na qualidade da educação provinda das aplicações de recursos e o seu gerenciamento voltado para o bem da comunidade.

O entendimento do valor (quanto) e de como será utilizado (para quê? Como?) os recursos disponibilizados pelo poder público e o que isto deve gerar de bem-estar social, para a população através dos serviços ofertados são parte integrante desta investigação. Esclarecendo também as motivações de ordem pessoal e profissional para investigar esta temática, e quais os elementos que são delineados a partir das ações governamentais.

A investigação nos levou a buscar respostas de como foi pensado o financiamento dos recursos educacionais do País que através de imposto de pessoas físicas, jurídicas e de empresas recolhidos nas instancias municipais, estaduais ou federal se constitui como preceitua a constituição de l988, o principal meio de manutenção dos diversos sistemas de educação.

Além disso, vamos através da contextualização buscar o que os principais autores estão discutindo na atualidade, qual a percepção e entendimento que cada um possui, a relevância que o tema dos investimentos educacionais suscita na sociedade como elemento de melhoria ou não do ensino, repercutindo na formação da mão de obra, na assimilação de tecnologia, enfim influenciando no desenvolvimento intelectual da população.

Trazemos também como ponto de partida os questionamentos: existe uma relação direta entre os recursos aplicados em educação e a melhoria da sua qualidade? E quais as perspectivas de investimento dos gestores municipais para os próximos anos?

Desta forma o objeto da investigação ora apresentada vai se materializando, tendo como foco da discussão o financiamento da educação infantil e do ensino fundamental do município de Olinda em Pernambuco.

Que valores já são canalizados para a educação em Olinda? Como são distribuídos estes valores? Que recursos necessariamente precisam ser investidos no município? Quais as suas necessidades de crescimento e desenvolvimento do ensino? Em que medida os recursos disponibilizados para aplicação na rede educacional de Olinda está correspondendo às expectativas de melhoria dos índices educacionais e formando não só o "técnico", mas o "homem que pensa", o cidadão? Que parâmetros norteiam o sistema educacional do município?

Sem dissociar o que acontece hoje no município de Olinda do que aconteceu no país principalmente nos anos noventa com a dinâmica aparente e paradoxal das reformas educacional e sua lógica de descentralização-centralizante e de centralização-descentralizada, levando ao processo de municipalização que trataremos no item: direitos e deveres educacionais.

No capítulo primeiro: O Financiamento da Educação Nacional e Internacional, detectamos a necessidade de percorrer um traçado histórico de como foi se estruturando o nosso sistema educacional financeiro tendo como ponto de partida a promulgação da primeira Lei Geral da Educação, (Lima, l975) de 15 de outubro de 1827. Para capitanear essa necessidade adotamos a obra "História das Ideias Pedagógicas no Brasil" de Dermeval Saviani, a partir daí outros autores foram somando-se e agregando suas investigações.

Abordamos ainda a política do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os seus diversos programas como o do transporte escolar, o da alimentação estudantil, o Plano Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Dinheiro Direto na Escola e a distribuição dos recursos da União para estados e municípios.

No fechamento do primeiro capítulo fizemos um levantamento de dados sobre o município de Olinda, traçando um perfil da cidade através dos índices de avaliações, como o IDEB, do censo escolar (educacenso) dos últimos três anos, o quantitativo de escola e anexos, alunos e professores da rede de ensino.

Para o segundo capítulo: Direitos, Deveres e a Qualidade da Educação iniciamos uma análise das principais leis que direcionam na nossa sociedade os fundamentos dos direitos e deveres educacionais tomando como suporte o que vários autores investigaram sobre o tema. E uma abordagem sobre a questão de difícil consenso em educação que é a sua qualidade. Além das relações desses dois temas que aparecem várias vezes dentro da investigação como se um não pudesse subsistir sem o outro; o processo de urbanização ocorrido no país; as primeiras mudanças que ocorreram na constituição do império os estudos de Soares, Chizzotti, das classes sociais com Marshall.

À luz da legislação analisamos as conquistas da constituição federal de 1988; a abrangência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), normatizando as relações dentro e fora das escolas e as repercussões advindas da política sobre o PDDE.

No terceiro capítulo: A Orientação Metodológica nos levou a caracterizar todas as etapas da investigação com seus caminhos e elementos sem deixar de fora a significação que teve cada um dos sujeitos da investigação (os gestores da secretaria de educação). Assim como o lócus onde esses sujeitos estão inseridos e desempenham o seu papel, e de qual instrumentalização tivemos que nos imbuir para que os procedimentos de análise dos dados pudessem chegar com a transparência desejada e requerida.

Na sequencia do quarto capítulo: Análise e Interpretação da Investigação, analisamos os dados coletados através do círculo de Bardin, a categorização dos mesmos, assim como as lacunas existentes nas informações da gestão financeira Olindense, a falta de administração por parte da secretaria de educação dos recursos a ela destinados segundo a legislação federal. Do embasamento teórico de autores como Bardin, Gil, Chizzotti, Richardson, Davies, Barber e Mourshed, Saviani, Oliveira e tantos outros que tornaram possível a realização desta investigação.

CAPÍTULO I

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL

Este capítulo tem como proposta realizar um resgatar da história do financiamento da educação no Brasil, iniciando esta caminhada a partir da primeira Lei Geral da Educação promulgada em 15 de outubro de l827. Quais as consequências que esta lei trouxe ao país recém-independente? Que elementos? Que interesses e posicionamentos foram estabelecidos naquela época e quais as repercussões que refletem ainda hoje no sistema educacional de ensino?

Quais as alterações causadas pela proclamação da República nas relações econômicas, nas oligarquias fundiárias? E a revolução de 1930 que papel desempenhou nas relações entre os estados da Federação e o poder central? Um olhar nos avanços da primeira Lei de Diretrizes e Base da educação (LDB) em l961 e a assistência financeira estabelecida pelo Plano Nacional de Educação em 1962 aos estados e municípios. São questões que elucidam o passado da nossa educação.

O outro patamar que trouxe a Constituição Federal, estabelecendo obrigações dos entes federados e da união a LDB de 1996, assim como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, FUNDEF e posteriormente o FUNDEB, são de forma bastante enfática elementos integrantes desta discussão.

São algumas das respostas que ao longo da investigação iremos buscar com o auxílio de um levantamento bibliográfico junto aos estudiosos que se debruçaram sobre este tema tão controverso, e da análise que desenvolveremos da realidade atual do município.

1.1 – Elementos Históricos do País

Para compreendermos como as políticas estruturadoras do financiamento que ocorrem atualmente na nossa sociedade com seus vícios e virtudes, é fundamental lançarmos um olhar para a história e colonização ocorrida na formação desta mesma sociedade, com as suas idas e vindas, perseguindo um modelo político-educacional (ainda não escolhido) para um país tão vasto e tão diversificado.

Comecemos com a promulgação da primeira Lei Geral da Educação, (LIMA, l975). Colocando em destaque alguns dos seus artigos que mais nos interessam:

Lei de 15 de outubro de l827

Dom Pedro I, por Graça de Deus e unânime aclamação dos povos, imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil: fazemos saber a todos os nossos súditos que a Assembleia Geral decretou e nós queremos a lei seguinte:

Art.1° Em todas as cidades, vilas e lugares populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias.

Art. 2° Os presidentes das províncias, em conselho e com audiência das respectivas Câmaras, enquanto não estiverem em exercício os Conselhos Gerais, marcarão o número e as localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares pouco populosos e remover os Professores delas para as que se criarem, onde mais aproveitem, dando conta à Assembléia Geral para final resolução.

Art. 3° Os presidentes, em Conselho, taxarão interinamente os ordenados dos Professores, regulando-os de 200$000 a 500$000 (quinhentos) mil réis[1] anuais, com atenção às circunstâncias da população e carestia dos lugares, e o farão presente à Assembléia Geral para aprovação.

Art.4° Para as escolas do ensino mútuo se aplicarão os edifícios, que couberem com suficiência nos lugares delas, arranjando-se com utensílios necessários à custa da Fazenda Pública e os Professores, que não tiverem a necessária instrução deste ensino, irão instruir-se em curto prazo e à custa dos seus ordenados nas escolas das capitais.

Art. 10º Os Presidentes, em Conselho, ficam autorizados a conceder uma gratificação anual que não exceda à terça parte do ordenado, àqueles Professores, que por mais de doze anos de exercício não interrompido se tiverem distinguido por sua prudência, desvelos, grande numero e aproveitamento de discípulos.

No dizer de Saviani:

> Essa primeira Lei de Educação do Brasil independente não deixava de estar em sintonia com o espírito da época. Tratava ela de difundir as luzes garantindo, em todos os povoados, o acesso aos rudimentos do saber que a modernidade considerava indispensáveis para afastar a ignorância (SAVIANI, 2008, P. 126).

O conteúdo da Lei das Escolas de Primeiras Letras desenvolve-se em 17 artigos, que é um retrato fiel da sociedade que estava se formando e caracteriza posicionamentos conservados até hoje como comportamento e como principio de alguns Projetos de Leis.

Observam-se os primeiros rudimentos do que seria o investimento na educação com a fixação de um Piso Salarial que deveria estar situado entre um mínimo de 200$000 e um [1]valor correspondente a moeda utilizada no período máximo de 500$000. O que segundo Vieira "Dificilmente, hoje, haveria parâmetros para avaliar seu poder de compra considerando, também, que os "ordenados" eram anuais" (VIEIRA, 2007, p. 15).

Continuando, Saviani esclarece que na adoção do ensino mútuo se esperava acelerar a difusão do ensino atingindo rapidamente e a baixo custo grande número de alunos (SAVIANI, 2008, p. 128).

Colaborando também com a ideia de se investir pouco e colher muito, no artigo 4°, observa-se a improvisação e o repasse da obrigação da formação adequada para o ensino, única e exclusivamente ao Professor. Já no artigo 10° o excessivo cuidado com a "gratificação", o longo tempo que deveria transcorrer para isto, e a responsabilidade dos resultados no aproveitamento dos discípulos, não nos lembram dos planos de cargos e carreiras e as obrigações estabelecidas para os Professores e Professoras na atualidade?

Como esta Lei não tornou viável a instalação das escolas elementares em todas as vilas e cidades, portanto, não foi possível a criação de um Sistema Nacional de Instrução Publica. O que ficou caracterizado em 1834 com a aprovação do Ato Adicional à Constituição do Império, onde o governo central desobrigava-se dos cuidados com as escolas primárias e secundárias transferindo esse encargo para os governos das províncias. Distanciando-se, desse modo, do propósito de sistema compreendido como um conjunto formado com a intenção de que as suas partes funcionem de forma harmônica e produtiva (SAVIANI, 2005, p. 80).

O sistema educacional no Brasil permanece ainda hoje no campo das ideias por falta de investimento e compromisso com a educação como destaca Saviani:

> A sua implantação requeria, pois, preliminarmente, determinadas condições materiais dependentes de significativo investimento financeiro. Emerge, assim, uma primeira hipótese explicativa das dificuldades para a realização da ideia de sistema nacional de ensino no Brasil do século XIX: as condições materiais precárias decorrentes do insuficiente financiamento do ensino (SAVIANI, 2008, p. 166).

Para termos uma ideia o investimento feito no período de 1840 a 1888, na educação obteve apenas a média anual de 1,8% do orçamento governamental, empregando-se, para nos estudos primário e secundário, a média de 0,47%. Em 1844 os investimentos chegaram ao insignificante percentual de 1,23% em toda educação e 0,11% para a instrução primária; já em

1888 os investimentos alcançaram os maiores patamares, com 2,55% para a educação e 0,73% para a instrução primária e secundária (CHAIA, 1965, P. 129-131).

Como lembra Vieira: o advento da República não alterou as relações econômicas, já que não representou superação das oligarquias latifundiárias (VIEIRA, 2007, p. 16).

Já a revolução de l930 provoca novo movimento de centralização que transfere o poder dos estados da Federação para o governo central e aos poucos cresceria o papel do Estado na sociedade e na economia (OLIVEIRA, e outros, 1992).

Somente mais tarde novos percentuais são conquistados com a promulgação em 20 de dezembro de 1961, da nossa primeira Lei de Diretrizes e Base da Educação no seu artigo 92, que elevava para 12% a obrigação mínima dos recursos federais para o ensino, o que a Constituição de 1946 tinha fixado em 10%, conservando em 20% a obrigação de estados e Distritos Federal. Uma das primeiras providências foi a instalação do Conselho Federal de Educação (CFE).

Já o Plano Nacional de Educação (PNE), previsto no parágrafo 2° ao artigo 92 da LDB e elaborado em 1962 colocava a atuação do governo federal em maior proporção sobre os ensinos de nível médio e superior. Não esquecendo a assistência financeira a estados e municípios uma vez que o ensino primário obrigatório a toda população exigira normalmente recursos duas a três vezes acima dos exigidos pela educação de nível médio e de nível superior (TEIXEIRA, 1962, p.99).

Seguindo neste caminho discutiram-se quais seria o valor necessário que a União deveria repassar a estados e municípios como complemento para a manutenção do ensino que estava sob sua responsabilidade. Levando-se em conta as despesas como: o salário do Professor, a administração, os recursos didáticos e estrutura física necessária.

Acrescentando a relação de leis que garantem recursos para a educação nacional temos o sálario-educação criado em 1964 é uma contribuição social que está também prevista no art. 212°, § 5° da Constituição Federal de 1988, destinado ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica publica.

Atingindo mais tarde um grau maior de maturidade o país elabora em l988 uma Constituição moderna que em seus dez artigos que tratam sobre a educação estabelecem percentuais mínimos que a União, Estados, Distrito Federal e municípios devem aplicar no financiamento educacional, organiza os princípios da valorização dos profissionais do ensino, através do plano de carreira, indicando a importância da criação do piso salarial profissional e determina a obrigatoriedade do ensino fundamental além de descortinar ainda o plano nacional de educação, etc.

Caminhando sempre nesta linha de raciocínio foi criado em l996, através da Emenda Constitucional nº 14, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Que foi formado em cada Estado e no Distrito Federal, tendo como princípio na sua composição uma subvinculação de 15% dos 25% que estados, o distrito federal e os municípios já eram obrigados a destinar a educação pela Constituição de 1988. Desta forma 60% dos recursos da educação seriam destinados para a educação fundamental (CASTRO, 2005).

Também em 1996, após oito anos de discussões, foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96), que define e regulariza o sistema de educação do Brasil com base nos princípios presentes na constituição federal.

1.2 – Políticas Públicas de Financiamento Educacionais no Brasil

Quando pensamos em investigar os gastos públicos na educação precisamos ter como objetivo o explicitado por Castro:

> Compreender o valor (quanto?) e o uso (para quê? Como?) dos recursos colocados à disposição do poder público para gerar o bem-estar social, mediante a oferta de bens e serviços educacionais para a população (....) o gasto público é alocado segundo o critério da finalidade ou do objetivo finalístico da despesa, como forma de visualizar as metas e diretrizes delineadas a partir da ação governamental (CASTRO, 2005, p.846).

O objetivo geral ou essencial desta proposta está em ter ciência se os investimentos que são feitos todos os anos para cada aluno, nos funcionários da educação, em bens tecnológicos, em estrutura física, etc., estão trazendo um impacto na melhoria da qualidade da educação, que a sociedade por sua vez, com uma forte tendência capitalista e empresarial, cobra e espera como resultado.

A Constituição Federal de 1988 resguardando a educação como um direito social estabeleceu a estrutura, as fontes de financiamento e percentuais mínimos de receita provinda de impostos tanto da União, 18%, com o de estados, distrito federal e municípios, com 25% cada um, incluindo também as transferências ocorridas entre esferas de governos e o salário educação.

Na tabela 01, temos as obrigações constitucionais na perspectiva do FUNDEB.

Tabela 01 - visão geral das obrigações, em percentuais, dos entes federados com a educação

Ente federativo	Art. 212 e o FUNDEB	Vinculação direta à educação a partir do
União	18%	25% Educação Básica, 75% Ensino Superior
Estados	25%	20% FUNDEB na Educação Básica e 5% Educação Básica e ou Superior.
Municípios	25%	20% FUNDEB na Educação Básica 5% na educação Infantil e ou Ensino Fundamental. 25% da receita própria (IPTU, ITBI, ISS) na educação Infantil e ou Ensino Fundamental.
3 entes	Salário - Educação	Educação Básica

CF 88/FUNDEB

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional trouxe diversas mudanças em relação às leis que tínhamos anteriormente: como a inclusão da educação infantil (creche e pré-escolas) como primeira etapa da educação básica; ensino fundamental obrigatório e gratuito (art. 4); às oitocentas horas distribuídas em duzentos dias na educação básica; nos seus dez artigos do título VII que trata "Dos Recursos Financeiros": detalha o que estabelece a constituição federal e destaca o objetivo a se atingir com a qualidade, quando diz no art.75° a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

No que diz respeito às origens de recursos determina a LDB no seu Art. 68: Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – receitas de transferências constitucionais e outras transferências;

III – receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV – receita de incentivos fiscais;

V – outros recursos previstos em lei.

Como observamos no inciso I a organização do financiamento educacional no país está estruturada em impostos que na visão de Castro é um elemento importante, pois garante os recursos para que os entes possam cumprir as suas responsabilidades constitucionais (CASTRO, 2005, p. 843).

As transferências constitucionais, de que trata o inciso II, é praticada de uma esfera a outra da administração, buscando equalizar a capacidade arrecadadora assim como as responsabilidades na execução de serviços ofertados pela administração pública. Com exemplo temos os Fundos de Participação tanto de Estados e Distrito Federal (FPE), como também de

Municípios (FPM), que são maneiras de repasse de recursos do governo federal para os demais entes federados.

A importância dessas transferências é tanta que Oliveira chega a afirma que:

> A maioria dos municípios brasileiros seria financeiramente inviável, como esfera administrativa autônoma, caso não recebesse as transferências de recursos de outras esferas. Como regra, a grande maioria dos municípios brasileiros arrecada, através de impostos próprios, menos de 10% de sua receita total. Mais de 90% de suas receitas provêm das transferências de outras esferas, o que explica em muito a relação de dependência política de prefeitos de pequenas cidades em relação aos governos estadual e federal (OLIVEIRA e ADRIÃO, 2007, p.86).

O salário-educação (inciso III) é uma contribuição social, instituída em 1964, destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública e devida pelas empresas. Que têm a opção de encaminhar os valores devidos tanto a educação dos funcionários como também aos filhos destes ou recolher ao poder públicos para que seja posteriormente aplicado nas etapas de ensino (CF/88, Art. 212, § 5º).

O seu cálculo tem como base o total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados com uma alíquota de 2,5%. Melchior lembra se bem que sejam as empresas que paguem o salário-educação de forma direta, indiretamente é a população quem custeia essa contribuição social, porque compram os produtos e serviços que embutem no preço o valor dos tributos (MELCHIOR, 1997, p. 39).

Tanto a fiscalização, cobrança e arrecadação estão sob a responsabilidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil, que o repassa ao Ministério da Educação que separa 60% para o estado arrecadador, em Quotas Estaduais do Salário Educação (QESE), como os 40% restantes, vão constituir o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que são aplicados nos Estados e Municípios com as maiores defasagens educacionais. Essa distribuição entre os entes federados é proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino.

A principal importância na atualidade do salário-educação após o advento do FUNDEB é ele se constituir na principal fonte de financiamento da educação básica nacional. Dando condições para que se desenvolvam políticas sociais na área educacional uma vez que esses financiamentos, não podem ser executados diretamente pelos recursos de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE), como esclarece PARENTE (2001).

Quando estamos tratando de arrecadação de impostos e/ou recebimento de transferências de valores estamos nos referindo a receitas. Quando tratamos de contas a pagar, salário a pagar;

gastos com manutenção e equipamentos estamos nos referindo a despesas. Isto de modo simplificado faz parte do que se convencionou chamar de orçamento público.

Para termos uma ideia da sua significação em 2010 o total da arrecadação bruta chegou à ordem de R$ 10.210.688.072,89, dados fornecidos pela Divisão de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação da Receita Federal do Brasil - Ministério da Fazenda (RFB/MF).

As receitas de incentivos fiscais (inciso IV) são isenções ou reduções de impostos, que concedem um abatimento, ou mesmo a isenção por um período de tempo às empresas para que essas apliquem parte dos impostos devidos diretamente em alguns programas.

Quando o inciso V estabelece "outros recursos…", deixa clara a possibilidade de se estabelecer outras fontes de recursos para a educação, desde que devidamente estabelecidos na legislação competente.

Os Artigos 69 a 73 da LDB falam da vinculação de recursos que estão devidamente explicitados no quadro 1. Trata-se da previsão constitucional de uma alíquota mínima da receita de impostos que devem ser aplicados na educação. Observando-se que os recursos transferidos não contam para efeito de cumprimento da vinculação para a esfera que os transferiu apenas para aquela que de fato os aplicou diretamente (OLIVEIRA e ADRIÃO, 2007, p. 95).

Abaixo na tabela 02 transcrevemos um exemplo onde a União arrecada R$ 1.000,00 e transfere R$ 250,00 para os Estados, que aplicam esses valores em educação, portanto a União não pode contabilizar o que foi repassado como se fosse sua aplicação em educação.

Tabela 02 – Exemplificação de arrecadação e distribuição de recursos

Valor arrecadado	R$ 1.00,00
Transferido para outra esfera	R$ 250,00
Saldo	R$ 750,00
18% do saldo a ser aplicado em educação	R$ 135,00

Oliveira e Adrião, 2007.

Após os cálculos, observamos que o valor a ser pago corresponde a R$ 135,00.

Os artigos 72 e 73 da citada lei reitera a necessidade de publicização e fiscalização dos recursos públicos em educação nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do Art. 165 da Constituição Federal.

Quanto ao Padrão de Qualidade previsto no Art. 206, inciso VII, da CF 88 – "garantia de padrão de qualidade." Dentro da LDB é tratado nos Arts. 74, 75 e 76, que buscam a regulamentação do que se denomina ensino de qualidade. Suas repercussões dentro do FUNDEF e no FUNDEB trataremos no capítulo II, item 2.2, quando discutiremos com mais detalhes a questão da "qualidade da educação".

A LDB foi um marco divisório também no aspecto financeiro como disse o seu relator Darcy Ribeiro: A gente rica sempre soube dar a melhor educação a seus filhos, comprando-a.

Aos pobres se dava a caridade educativa mais barata que pudessem indiferente à sua qualidade (RIBEIRO, l996, prefácio da LDB).

A LDB (art. 87° § 1°) contribuiu ainda para a formulação do Plano Nacional de Educação (PNE) em janeiro de 2001, trazendo as diretrizes e metas para os dez anos seguintes, harmonizando-se assim com a Declaração Mundial sobre Educação para todos. Com varias metas o PNE que ia da creche à pós-graduação ao longo destes dez anos, trouxe uma grande frustração a toda a nação justamente por não prever uma dotação orçamentária que garantisse sustentação às ações previstas.

Com relação ao FUNDEF, instituído pela EC 14/96, é uma subvinculação dos recursos constitucionalmente ligados à educação e que foi regulamentado pela lei 9492/1996, e com prazo de vigência de dez anos. As distribuições dos seus recursos entre estados e municípios estavam na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas das respectivas redes de ensino, de acordo com os dados constantes do Censo Escolar do ano anterior que é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP/MEC).

Foi estabelecida uma parceria com os Governos Estaduais (Secretarias Estaduais de Educação) e Prefeituras Municipais especificando se o ensino era de 1º a 4º série, ou de 5º a 8º série, e ainda se as escolas eram na zona rural ou urbana, pois teriam valores diferenciados. O FUNDEF foi formado por 15% do:

a) Fundo de Participação dos Estados (FPE);

b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

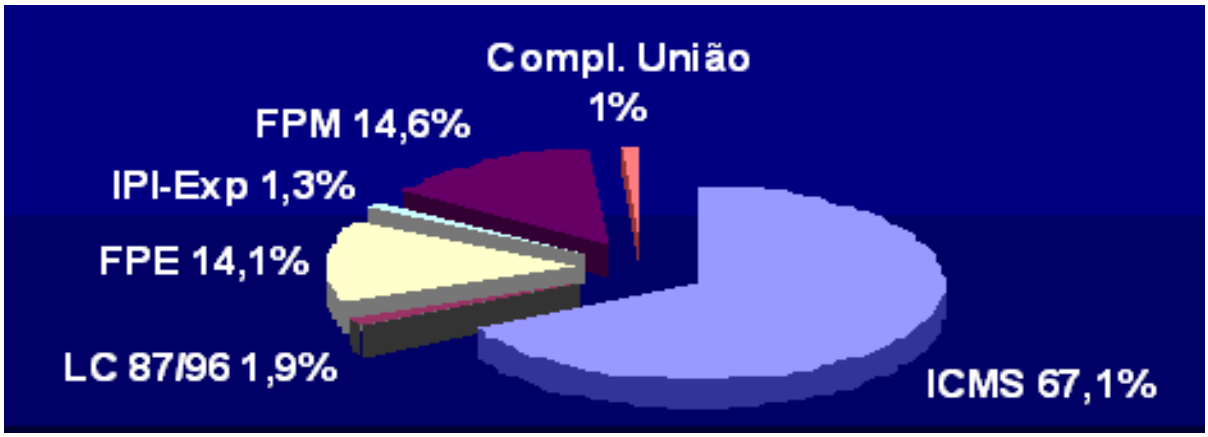
c) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir);

d) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIEXP).

O fundo estabelece ainda que o percentual mínimo de 60% devia ser empregado para a remuneração dos profissionais em efetivo exercício do magistério no ensino fundamental público (art. 7º). Já os 40% restantes podiam ser gastos com qualquer despesa do ensino fundamental,

desde que realizadas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, conforme o artigo 70, incisos I a VIII da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n.º 9.394/96.

O gráfico 01- abaixo mostra a composição do FUNDEF através dos recursos das diversas fontes que o compõem



Fonte: STN/MF

Cada unidade da Federação terá um valor por aluno/ano, calculado com base na previsão da receita do FUNDEF como também no quantitativo de educandos tanto do ensino fundamental regular quanto do especial, das redes públicas Estaduais e Municipais no ano anterior.

O cômputo determinante do valor per capita correspondente aos alunos da 5ª à 8ª série e da Educação Especial deve ser 5% superior ao valor referente aos alunos da 1ª à 4ª série. Lançando-se mão das informações do Município e do Estado do exemplo fictício transcrito do Manual de Orientação do FUNDEF, o valor por aluno/ano é calculado da seguinte forma:

$$\text{Valor por aluno/ano da 1ª à 4ª série} = \frac{\text{R\$ 85.000.000,00}}{\text{120.000 + 1,05 (110.000 + 5.605)}} = \text{R\$ 352,13}$$

Valor por aluno/ano da 5ª à 8ª série e Educação Especial = R$ 352,13 x 1,05 = R$ 369,74

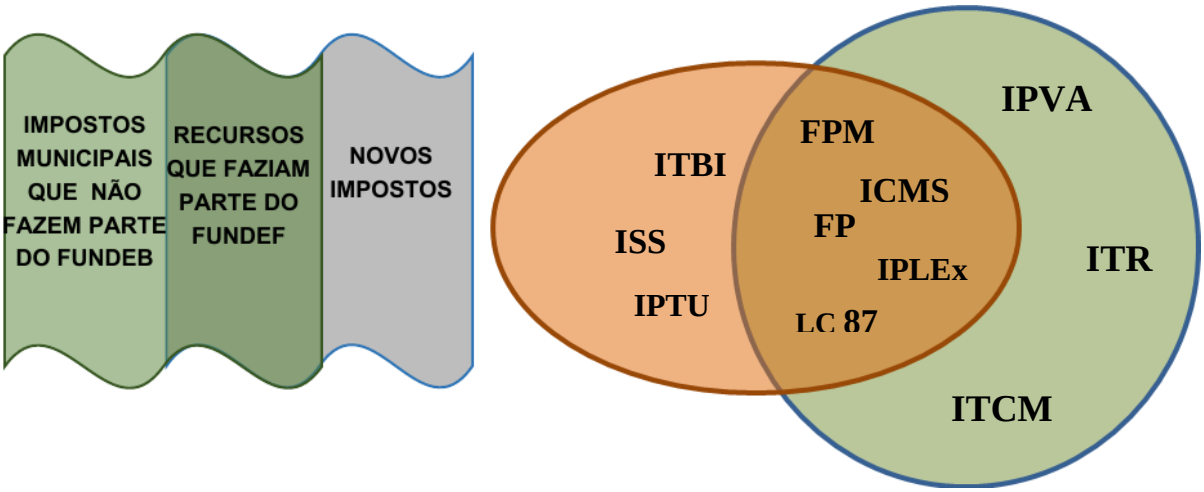
O valor da receita anual do Município também pode ser calculado a partir dos valores por aluno/ano, da seguinte forma:

3.808 alunos da 1ª à 4ª série	x	R$ 352,13	= R$ 1.340.927,00
2.100 alunos da 5ª á 8ª série	x	R$ 369,74	= R$ 776.455,89
208 alunos da Ed. Especial	x	R$ 369,64	= R$ 76.906,11
Receita anual do município			= R$ 2.194.289,00

(Manual de orientação do FUNDEF, maio/2004 MEC)

Com a extinção do FUNDEF em 2006, surge através da EC nº 53, outro fundo, agora abrangendo toda a educação básica, chamado de Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB, 11494/2007), que de forma mais abrangente garante o financiamento para toda a educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

A tabela 03: Nova configuração de impostos em relação ao FUNDEB



Dados do FUNDEB
Confecção do autor.

O FUNDEB é um fundo com caráter contábil e de limites estadual (um Fundo em cada Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete Fundos). Composto tanto por recursos federais como por recursos originários dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios subordinados à educação pelo que determina o art. 212 da Constituição Federal. Sejam quais forem as fontes que originaram esses recursos elas serão redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, portanto 14 anos, sua implantação teve início em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída no terceiro ano de sua vigência. Findo este prazo, o somatório dos alunos com vínculos de matrícula na rede pública são contabilizados para a distribuição dos impostos coletados e o percentual de colaboração dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a composição do Fundo estará no patamar de 20%.

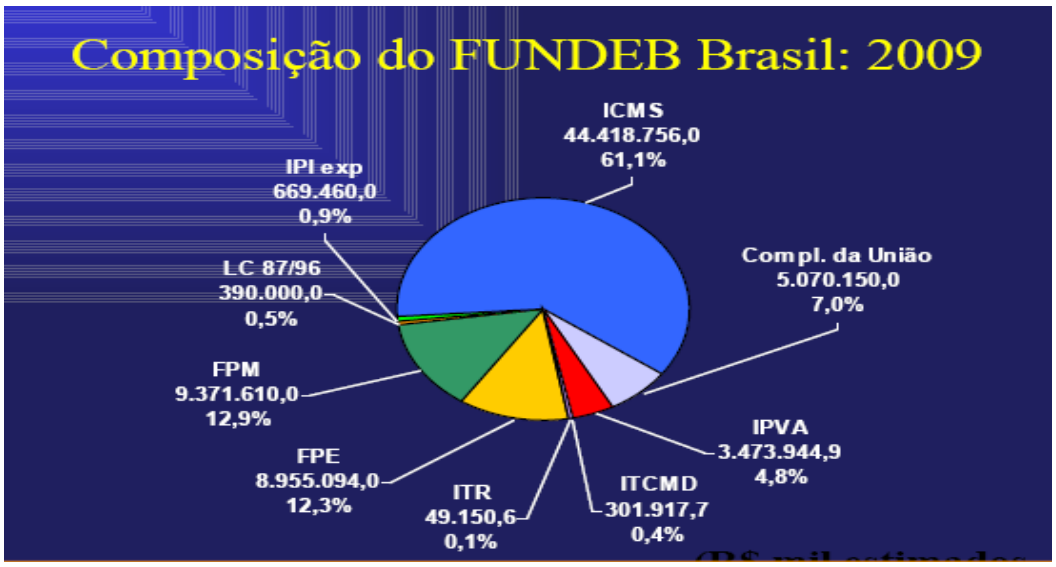
Tabela 04: Escala de implantação financeira do FUNDEB

UFs	Origem dos recursos	Contribuição à formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, Distrito Federal e municípios	FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPIexp (*)	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos (*)	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação federal (**)	R$ 2 bilhões	R$ 3 bilhões	R$ 4,5 bilhões	10% da contribuição total de Estados, DF e municípios

(*) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.
(**) Valores originais, a serem atualizados com base no INPC/IBGE.

A tabela 04 acima, que faz parte do manual do FUNDEB e mostra como foi pensada a estrutura de composição dos impostos que fazem parte do fundo e a sua chegada em percentuais ao longo dos três primeiros anos em forma de 1/3 + 1/3 + 1/3 dos respectivos recursos. Completando no final do quarto ano um aporte de 20% desses impostos e mais 10% da contribuição total de Estados, DF e Municípios como complemento federal.

Gráfico 02: composição detalhada dos impostos do FUNDEB



Fonte: FNDE/MEC

Em modelo mais aperfeiçoado que o FUNDEF estipula os valores mínimos anuais por aluno conforme as séries e modalidades em que estão localizados, e as formas de repasse dos recursos para estados e municípios além de determinar os índices de reajustes anuais e o seu período. É no dizer de Monlevade:

> [...] um mecanismo de captação e de distribuição de impostos estaduais e municipais no âmbito de cada estado, incluindo uma complementação da união para aqueles cujo valor médio por aluno não alcançar um mínimo definido nacionalmente (MONLEVADE, 2007, p.115).

Tabela 05: Critérios de consideração dos alunos na distribuição dos recursos do FUNDEB

Segmento da educação básica	Matrículas nas escolas			
	Estaduais	Distritais	Municipais	Conveniadas (*)
Educação infantil (creches)	Não	Sim	Sim	Sim
Educação infantil (pré-escola)	Não	Sim	Sim	Sim (por 4 anos)
Ensino fundamental regular	Sim	Sim	Sim	Não
Ensino médio	Sim	Sim	Não	Não
Educação especial	Sim	Sim	Sim	Sim
Educação de jovens e adultos (ensino fundamental)	Sim	Sim	Sim	Não
Educação de jovens e adultos (ensino médio)	Sim	Sim	Não	Não

(*) A partir de 2008

Estados, municípios e o Distrito Federal têm a sua prerrogativa de atuação no que diz respeito ao atendimento do aluno da educação básica, conforme o previsto no art. 211, § 2º e § 3º, da Constituição Federal. Os alunos considerados, portanto, são aqueles atendidos nas: etapas de educação infantil (creche e pré-escola), do ensino fundamental (de oito ou de nove anos) e do ensino médio; nas modalidades de ensino regular, educação especial, educação de jovens e adultos e ensino profissional integrado; nas escolas localizadas nas zonas urbana e rural; nos turnos com regime de atendimento em tempo integral ou parcial (matutino e vespertino ou noturno), (LDB arts.: 21,30,32,35,37,39 e 58). Os recursos do fundo são distribuídos tomando-se como base a escala de alunos que têm direito ao benefício discriminado na tabela 06 abaixo:

Tabela 06: Escala de consideração dos alunos na distribuição dos recursos do FUNDEB

Esfera	Etapa/modalidade da educação básica	Fração de matrículas considerada		
		2007	2008	A partir de 2009
Escolas públicas (estaduais, distritais e municipais)	Educação infantil (creche e pré-escola)	1/3	2/3	3/3
	Ensino fundamental (regular e especial)	3/3	3/3	3/3
	Ensino fundamental (EJA)	1/3	2/3	3/3
	Ensino médio (regular, profissional integrado e EJA)	1/3	2/3	3/3
Escolas conveniadas	Educação infantil (creche)	-	2/3	3/3
	Educação infantil (pré-escola)	-	2/3	3/3 (*)
	Educação especial	-	2/3	3/3

(*) Até 2011, sendo considerados por todo o período (2008 a 2011) os dados de matrículas do Censo Escolar de 2006.

"A lei do FUNDEB determina que o valor por aluno do ensino fundamental será corrigido, anualmente, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período de 12 (doze) meses encerrados em junho do ano imediatamente anterior" (Lei 11494-20/06/2007, art.31§5°).

O valor mínimo nacional por aluno/ano estabelecido para no ano de 2011 corresponde a R$ 1.722,05, este valor tem como referencia os anos iniciais do ensino fundamental urbano.

Se quisermos saber como acontece à distribuição dos recursos do FUNDEB, ou seja como é estabelecida as diferenças de valores por aluno/ano devemos observar o valor por aluno/ano com relação a sua localização, etapa/modalidade e a outros desdobramentos da educação básica, lançando mão para isso fatores de ponderação definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade e que são publicados pelo MEC. Como mostra a tabela 04.

Tabela 07: Escala de implantação Financeira do FUNDEB

Nível de Ensino	Fator de Ponderação			
	2007 (Resolução nº 01, de 15/02/2007)	2008 (Portaria nº 41, de 27/12/2007)	2009 (Portaria nº 932, de 30/07/2008)	2010 (Portaria nº 777, de 10/08/2009)
Creche	0,80	-	-	-
Creche em tempo integral	-	1,10	1,10	1,10
Creche em tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80
Pré-escola	0,90	-	-	-
Pré-escola em tempo integral	-	1,15	1,20	1,25
Pré-escola em tempo parcial	-	0,90	1,00	1,00
Séries iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00	1,00
Séries iniciais do ensino fundamental rural	1,05	1,05	1,05	1,15
Séries finais do ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10
Séries finais do ensino fundamental rural	1,15	1,15	1,15	1,20
Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25
Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20
Ensino médio rural	1,25	1,25	1,25	1,25
Ensino médio em tempo integral	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70	0,70	1,00	1,00
Creche conveniada em tempo integral	-	0,95	0,95	1,10
Creche conveniada em tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80
Pré-escola conveniada em tempo integral	-	1,15	1,20	1,25
Pré-escola conveniada em tempo parcial	-	0,90	1,00	1,00

Para termos um exemplo, tomemos a linha onde estão situados os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observamos que o seu fator de ponderação é 1,00, o que corresponde a R$ 1.722,05, valor já definido para 2011. No ensino médio rural o fator é 1,25, portanto 25% superior ao valor por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, e em Reais o seu valor é R$ 1.722.05 + 25% = R$ 2.152,56. Já a educação de jovens e adultos com avaliação no processo corresponde a 80% do valor por aluno/aluno dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, dessa forma poderemos encontrar os valores para qualquer etapa/modalidade tendo como referência o fator base (1,00) que foi atribuído aos anos iniciais do ensino fundamental urbano.

O segmento tomado como base para esses cálculos, os anos iniciais do ensino fundamental urbano, tem uma explicação de ser, pois representa o segmento mais expressivo, em quantitativo de alunos da educação básica.

Por ter uma cesta básica formada de impostos bastante diversificados o fundo credita automaticamente em contas específicas no Banco do Brasil, para estados e municípios em datas distintas, dependendo da procedência dos recursos, portanto a sua periodicidade é bastante diversificada como mostra a tabela 08 a abaixo.

Tabela 08: Origem e Periodicidade dos Recursos

Origem dos Recursos	Periodicidade do Crédito
ICMS	Semanalmente
FPE, FPM, IPIexp e ITRm	Decendialmente
Desoneração de Exportações (LC 87/96) e Complementação da União	Mensalmente
IPVA e ITCMD	Conforme cronograma de cada Estado

Manual do FUNDEB/MEC

As contas do FUNDEB como são públicas estão sujeitas ao principio da publicidade, assim como o FUNDEF, que baliza a administração pública e que está consagrada no artigo 37 da constituição federal. Dessa forma é possível o acesso da conta única e específica do fundo aos

conselheiros do FUNDEB. "Quando a previsão da utilização dos recursos creditados na conta de estados e municípios exceda há quinze dias, pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)" (Art.22 da lei 11.494-20/06/2007).

Os recursos restantes (de até 40% do total) devem ter um tratamento para cobrir as gastos diversos considerados como de Manutenção e Desenvolvimento os gestores responsáveis pela movimentação da conta devem aplicar esses recursos em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, com o objetivo de assegurar a manutenção do poder de compra.

Para que ocorra uma melhor transparência com relação aos lançamentos bancários e contábeis os registros dos ganhos financeiros como sua destinação devem ser publicitadas de forma que favoreça o acompanhamento pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo - CACS - FUNDEB e demais órgãos de fiscalização e controle, interno e externo.

Parcela mínima de 60% do fundo deve ser destina à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública, com vínculo contratual em caráter permanente ou temporário com o Estado, Distrito Federal ou Município, regido tanto por regime jurídico específico do ente governamental contratante quanto do Ensino (MDE), realizadas na educação básica, na forma prevista no artigo 70 da Lei nº 9.394/96 (LDB).

Além de tudo que já foi explicitado sobre o FUNDEB cabe destacar três inovações que foram incorporadas: "1- a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado; 2- a creche conveniada foi contemplada para efeito de repartição dos recursos do Fundo (a atual taxa de atendimento da educação infantil, em especial na creche, dadas as metas expressas do PNE, justifica, nesse caso, a parceria do Poder Público com o segmento comunitário); 3- a atenção à educação infantil é complementada pelo Pro Infância, programa que financia a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública" (PDE, p. 18).

Mesmo com a abrangência alcançada pelo FUNDEB de toda a educação básica e aumento dos aportes de recursos é oportuno o registro de algumas críticas daqueles que se dedicam com mais atenção na análise do financiamento educacional. A projeção feita por Castro é apropriada quando disse que incrementando os recursos do fundo pelo aumento percentual de certos impostos e adicionando novos impostos na cesta de composição do fundo, além do complemento da União a educação brasileira, não encontra ainda o suporte em outras nações (CASTRO, 2005).

Acrescenta Oliveira que uma das críticas ao FUNDEB, semelhante ao FUNDEF, é que esses fundos não põem fim às diferenças existentes entre os estados e municípios no referente aos montantes destinados ao financiamento da educação. Vai mais além quando afirma que o FUNDEB não trará melhorias salariais para os docentes do Ensino Médio e acredita que, embora o governo federal assuma a obrigação perante a lei de direcionar um montante maior de recursos para a Educação Básica, o FUNDEB reafirma a centralidade do Ensino Fundamental no financiamento da Educação Básica (OLIVEIRA, 2008).

1.2.1 – O Contexto nacional e Internacional dos Investimentos na Educação

No momento em que a sociedade está cada vez mais globalizada e continua mais capitalista e exigente do que nunca, como nos lembra Marx, quando diz:

> O processo capitalista de produção não é simplesmente produção de mercadorias. É processo que absorve trabalho não pago, que transforma os meios de produção em meios de sucção de trabalho não pago (MARX, l978, p. 75),

No momento em que os índices educacionais de avaliações nacionais como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), além do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), revelam o fraco desempenho alcançado pelo ensino no Brasil, surge a necessidade de se discutir e repensar o modelo educacional do país.

E nestes tempos, as questões relacionadas com os recursos financeiros destinados ao investimento do ensino, que conduzam a educação a alcançar as devidas mudanças, reveste-se de extrema importância.

Não se esquecendo da opção empresarial que o país adotou como modelo de desenvolvimento, que se acentuou de forma bastante marcante na década de noventa, com as suas incoerências além das idas e vindas, como bem lembrou Pablo Gentilli, quando relatou:

> O Estado neoliberal é mínimo quando deve financiar a escola pública e máximo quando define de forma centralizada o conhecimento oficial que deve circular pelos estabelecimentos educacionais, quando estabelece mecanismos verticalizados e antidemocráticos de avaliação do sistema e quando retira autonomia pedagógica às instituições e aos atores coletivos da escola, entre eles, principalmente, aos professores. Centralização e descentralização são as duas faces de uma mesma moeda: a dinâmica autoritária que caracteriza as

> reformas educacionais implementadas pelos governos neoliberais (GENTILLI, 1996, p. 27).

Desta forma podemos estabelecer uma analogia entre os *fast foods* e a escola que têm um ponto essencial em comum, ou seja, ambos devem se responsabilizar de duas necessidades primordiais nas sociedades modernas: comer e ser socializado escolarmente.

> O que reúne os fast foods e a utopia educacional dos homens de negócios é que, em ambos, a mercadoria oferecida deve ser produzida de forma rápida e de acordo com certas e rigorosas normas de controle da eficiência e da produtividade (GENTILLI, 1996, p. 29).

Percebe-se assim a necessidade do sistema nacional de ensino ser repensado levando-se em conta uma expectativa mais abrangente, como foi tratada por Skinner (1972), no livro "Tecnologia do Ensino", quando escreve sobre os sujeitos que estão por trás dos sistemas:

> Embora uma tecnologia do ensino se ocupe principalmente com comportamento do aluno, existem outras figuras no mundo da educação às quais se aplica uma análise experimental Precisamos ter melhor compreensão não só dos que aprendem como também: 1) dos que ensinam; 2) dos que se empenham na pesquisa educacional; 3) dos que administram escolas e faculdades; 4) dos que estabelecem a política educacional e 5) dos que mantém a educação. Todas estas pessoas estão sujeitas a contingências de reforço que podem precisar ser alteradas para melhorar a educação como instituição (SKINNER, 1972, p. 217).

Em fim, encontrar o caminho que conduza a uma educação inclusiva e de qualidade, apresenta-se como fator preponderante.

Grande parte dessas dificuldades persiste desde o século XIX como citou Saviani quando esclareceu que são as resultantes de condições estruturais precárias decorrentes da insuficiência de financiamento no ensino, dificultando dessa forma a implantação de um sistema nacional de educação que atendesse as exigências, pois requeria preliminarmente, determinadas situações matérias dependentes de significativo investimento financeiro (SAVIANI, 2008, p. 166).

O surgimento desta investigação assenta-se na realidade do País com seus vários sistemas educacionais, onde cada estado, o distrito federal e os municípios têm a liberdade de criar as suas normas educacionais. Porém, a grande maioria dos municípios não possui recursos suficientes para ofertar uma educação com o mínimo de qualidade, dependendo dos repasses tanto da união como dos estados, tornando o seu planejamento e gerenciamento extremamente deficientes.

É o que nos revelam os números crescentes de recursos repartidos de forma direta aos municípios, distrito federal e estados baseados nos resultados do censo escolar, aferido do ano anterior. Esse processo tem como veículo o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB), da merenda escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

Logo, o impacto direto que isto acarreta na população que procura a educação dessas três esferas governamentais é muito significativo e muitas vezes frustrante e com repercussão negativa também no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) por não atingirem um padrão mínimo de bem estar educacional e social.

O fruto da minha experiência como professor e gestor de unidade escolar pública tornaram-se uma provocação para que esta investigação tomasse vida. Onde, trazendo-se como exemplo alguns despropósitos com relação às necessidades da escola e suas providencias, relatamos o seguinte: solicita-se um reparo no telhado, mas o que são remetidas são verbas especificas para a compra de material de expediente; apresenta-se uma lacuna na formação, mas não se pode estabelecer um convênio específico e direto com uma entidade formadora, como as Universidades, Faculdades ou Institutos; ou recebemos um grande quantitativo de alimentos para o preparo da merenda, mas não recebemos recursos para estruturar fisicamente a cozinha.

Nas minhas mobilizações como militante e diretor sindical da Secretaria do Interior do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE), tenho visitado municípios no estado de Pernambuco que apresentam as mais diversas necessidades, como: rede física das escolas completamente sucateadas; falta de bancas; precário investimento em transporte escolar; material didático-pedagógico insuficiente; aplicação irrisória em tecnologia da informática; ausência ou desatualização do Plano de Cargos e Carreiras (PCC), (os quais não permitem ao Professor/a, vislumbrarem uma perspectiva favorável para o desenvolvimento ao longo da sua vida profissional). Etc. etc.

Dificuldades estas que se apresentam como resultante da falta de um planejamento financeiro que permita uma melhor qualidade social da educação (censo escolar 2010, Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira - INEP e Ministério de Educação e Cultura - MEC).

Para Nicholas Davies o financiamento da educação em geral e os fundos, praticamente não trouxeram novos recursos para o sistema de ensino na sua totalidade, impulsionando apenas, com relação ao número de matrículas, uma redistribuição, entre o governo estadual e os

municípios, de uma parte dos impostos já vinculados anteriormente à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE).

O que apareceu realmente de novo foi a complementação da União e muito pequena no caso do FUNDEB, menos de 5% da receita nacional no primeiro ano e 10% a partir do quarto ano (DAVIES, 2006, p. 769).

A disposição da sociedade de forma mais incisiva em participar na gestão do financiamento público do país e na região (apesar de desconhecer os seus mecanismos), foi significativa para a escolha deste tema, como também: da necessidade do controle social nas prioridades educacionais; daquilo que se arrecada e como estes valores são transformados em bens para essa mesma população; do lugar de assento que a comunidade tem em vários conselhos, como o Conselho escolar, o Conselho de Alimentação Escolar, como também no já extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento Do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e do FUNDEB com uma abrangência muito maior.

Todos estes fatores apontam na direção da necessidade de cada vez mais discutirmos e nos apropriarmos das questões sobre o custeio na educação para que a nossa intervenção seja sempre com mais qualidade, embora reconhecendo que para a grande maioria, inclusive dos administradores, esta temática se apresente ainda como assunto distante. Como citado por Gadotti e Romão:

> Salvo raras exceções, a maioria dos administradores de sistemas educacionais e educadores quase sempre desprezaram este tema, deixando-o aos economistas, contadores e pessoal ligado às finanças, esquecendo-se que a falta de controle dos meios educacionais pelos próprios educadores tem sido uma das principais razões do descumprimento dos mínimos vinculados. Conta-se nos dedos das mãos o número de educadores e de publicações dedicados ao tema (GADOTTI e ROMÃO, 2001, p. 103).

O desenvolvimento da temática torna-se até necessário pelos diversos questionamentos que provocam algumas avaliações como a: Estadual ou Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco o SAEPE; Nacional ou Sistema Nacional de Avaliação da Educação básica o SAEB; a Prova Brasil que avalia matemática e leitura para o ensino Fundamental; o Índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que é a junção do SAEB Prova Brasil mais o Fluxo Escolar (que traz a taxa de aprovação e reprovação e a evasão escolar); Internacional como o Programa Internacional de Avaliações de Alunos, que tem a sigla PISA em Inglês, que avaliou em 2009 sessenta e cinco países em leitura, matemática e ciências.

Todas estas avaliações recaem também na discussão sobre a insuficiência de recursos destinados à educação na atualidade dos nossos municípios, estados, distrito federal e da União.

No conjunto nacional das redes da educação básica, muitos governos obterão ganhos expressivos, porém muitos outros obtêm perdas significativas, porque esta é a lógica desse tipo de financiamento, baseado na redistribuição de acordo com o número de matrículas.

> Os ganhos são significativos apenas nos dois casos: primeiro para os governos que contribuam para os fundos proporcionalmente menos daqueles outros e cujas matrículas sejam proporcionalmente maiores do que as dos demais governos no âmbito estadual e/ou segundo para os governos que recebem a complementação. Analogamente, as perdas acontecerão na situação inversa à descrita no primeiro caso e/ou se não houver complementação, a qual só seria feita quando o valor *per capita* em âmbito estadual não alcançasse um valor mínimo nacional por nível e modalidade de ensino para garantir um padrão de qualidade, a ser definido na lei de regulamentação (DAVIES, 2006, p. 770).

A questão do financiamento torna-se crucial na maioria dos municípios quando esses não conseguem arrecadar através de impostos próprios mais que 10% de sua receita total. Vivendo, portanto em uma constante dependência política e financeira dos governos estadual e federal. (OLIVEIRA e ADRIÃO, 2007, p.86).

Quanto a uma hipotética valorização dos funcionários da educação, Nicholas Davies esclarece que é bastante frágil a alegação de que isso ocorra apenas com a subordinação de pelo menos 60% para sua remuneração.

> Estes 60% não asseguram a valorização, pelo menos no sentido de melhoria salarial, mesmo nos governos que ganham com o fundo, pelo fato de não serem calculados sobre a totalidade dos recursos vinculados à educação, que são maiores do que a receita do fundo, sobretudo nos governos com receita própria significativa (alguns municipais) e/ou nos casos em que o percentual da Constituição Estadual ou Lei Orgânica municipal for maior do que os 25% dos impostos previstos na CF. Além disso, são nulas as chances de tal melhoria salarial ocorrer no caso dos milhares de governos que perdem com os fundos. Outra fragilidade do financiamento da educação em geral é que a exigência constitucional de aplicação do percentual mínimo dos impostos tem sido burlada sistematicamente de inúmeras maneiras (DAVIES, 2006, p. 771).

Neste ponto da investigação podemos perguntar: de que forma o país pensou no financiamento da sua educação? Pelo que observamos, ele tem uma dinâmica centrada em impostos, que são contribuições monetárias devidas por pessoas físicas ou jurídicas quer nas instâncias municipais, estaduais, do distrito federal ou união. Esta estrutura de financiamento educacional nos acrescenta Castro:

> Tem sido uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do poder público nessa área. Neste sentido a área de educação historicamente conviveu com um preceito constitucional com este teor, tanto que a constituição federal de l988 aprovou alguns artigos em defesa dos recursos reservados à educação (CASTRO, 2005, p. 843).

Há que se ressaltar ainda que o financiamento e os gastos com educação no país, também são realizados pelas empresas e pelas famílias (CASTRO e VAZ, 2007). De uma forma geral o financiamento educacional n**o** Brasil provém de recursos públicos, de empresas privadas e dos cidadãos. Porém, de que forma estabelecer com precisão a totalidade dos investimentos em educação, uma vez que o Brasil deixa de contabilizar os recursos movimentados pelo setor particular.

O que outros países já investiram ao longo do tempo na educação? Que percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), será suficiente aplicar para alavancar o sistema educacional dos municípios, distrito federal, estados e o país como um todo e promover a valorização dos profissionais em educação?

Os indicadores da OCDE na sua "Panorâmica da Educação 2010" revelam que: naquilo que corresponde ao nosso ensino básico às despesas das instituições de ensino por aluno aumentou em todos os países, em média, 43% entre 1995 e 2007, apesar do número de alunos se manterem relativamente estável. As despesas das instituições de ensino superior por aluno aumentaram 14 pontos percentuais, em média, entre 2000-2007, depois de terem estabilizado nos cinco anos anteriores. Isso sem dúvida reflete em parte os esforços dos governantes em trabalhar com o crescimento do ensino superior por meio de um forte investimento

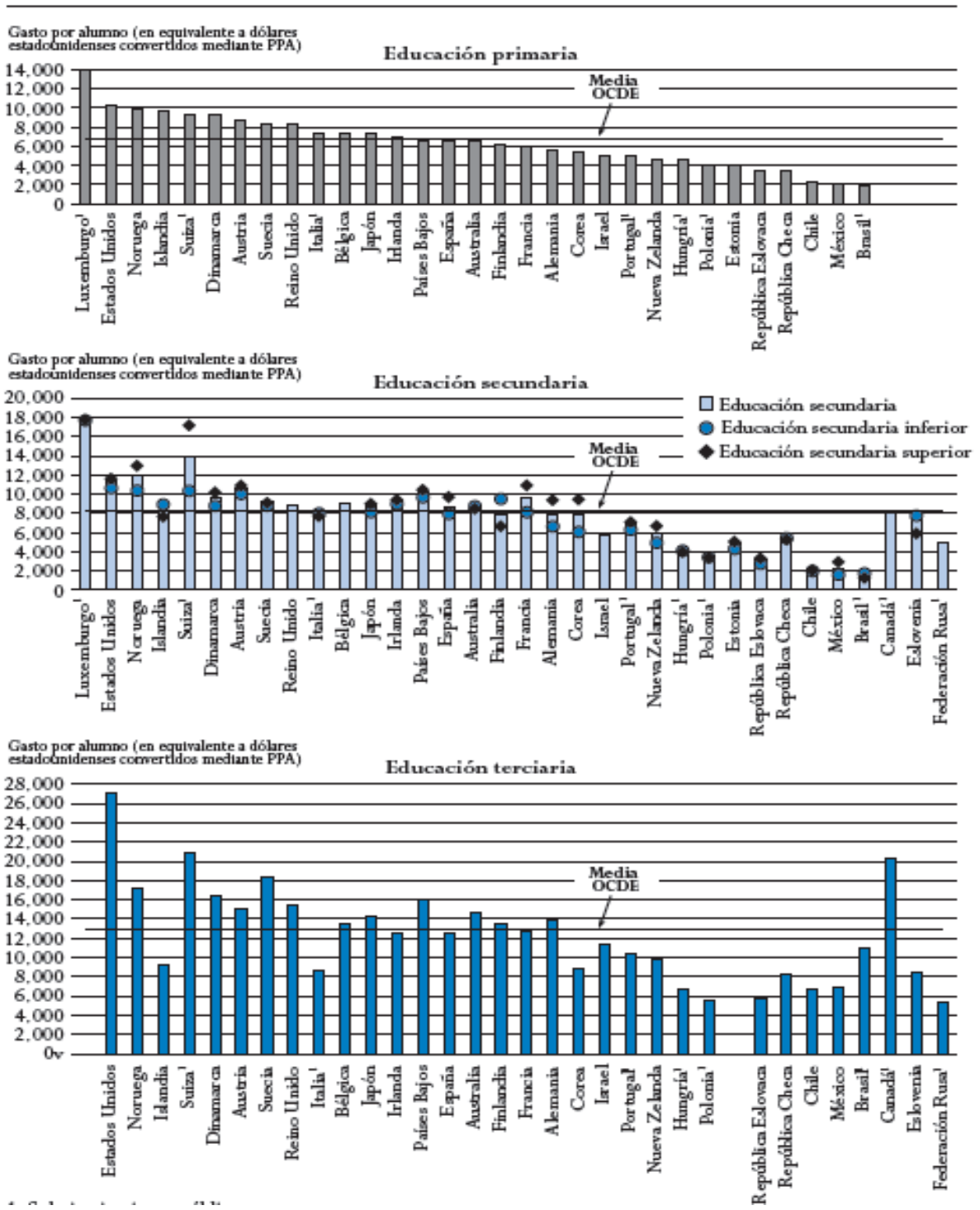
Esses indicadores apontam que os níveis de despesa variam de forma significativa entre os países, tanto de maneira absoluta quanto relativa. Respondendo a penúltima pergunta feita no parágrafo acima, observamos que os países membros da OCDE gastam 6,2% do seu PIB coletivo em instituições de ensino, que vão desde mais de 7% na Dinamarca, Israel, Islândia, Estados Unidos e o país parceiro da Federação Russa, para 4,5% ou menos na Itália e na República Eslovaca.

A nota da OCDE para o Brasil, contida em "Education at a Glance 2010" de forma clara nos diz que os Investimentos nas instituições educacionais por estudante são largamente influenciados por: salários de professores, sistemas de pensões, capacitação de aprendizagem, materiais e instalações de ensino e o número de estudantes matriculados no sistema educacional. As políticas para atrair novos professores ou para reduzir o tamanho médio da classe também contribuíram para mudanças nos investimentos por estudante.

Abaixo transcrevemos no gráfico 03 os investimentos dos países por alunos para todos os serviços nos três níveis de ensino em 2007.

Gráfico 03. Gasto anual de instituciones educativas por alumno para todos los servicios, por nivel de educación (2007).

En equivalente a dólares estadounidenses convertidos mediante PPA, basado en equivalentes a tiempo completo



1. Somente instituições públicas.

2. Os países estão classificados em ordem descendentes de gastos educativos por aluno em educação primária.

Fonte: OCDE, **www.oecd.org/edu/eag2010.** ***Consulta em 11/09/2011***.

No primeiro segmento do gráfico 03 percebe-se o quanto a educação primária do Brasil (último lugar) está situada, a uma distância de 3,5 vezes da média de investimentos por alunos

dos países da OCDE. No segundo segmento a nossa posição com relação à educação secundária, também não é boa uma vez que investimos quatro vezes menos da média dos países da OCDE. Apenas na educação superior é que nos aproximamos da média de investimentos dos outros países. Isso demonstra que apesar dos investimentos maciços que foram realizados nos últimos anos estamos longe do ideal.

Tabela 09: Comparação com outros países em relação ao investimento por aluno

Tendências Globais	*Resultados para o Brasil*
• Os países da OCDE investem em media USD 94.589 por estudante dentro da duração teórica dos estudos da educação primária (ensino fundamental inicial) e do primeiro nível da educação secundária (ensino fundamental final).	• O Brasil investe em média, USD 19.516 por estudante dentro da duração teórica dos estudos da educação primária (ensino fundamental inicial) e do primeiro nível da educação secundária (ensino fundamental final).
• O investimento médio por estudante na educação primária dos países da OCDE é de USD 6.756.	• O investimento médio por estudante na educação primária no Brasil é de USD 1.862.
• Na educação secundária, a média da OCDE para gasto por aluno é de USD 8.153.	• Na educação secundária, a média da OCDE para gasto por aluno é de USD 1.750.
• Na educação terciária o investimento médio é de USD 16.625.	• Na educação terciária o investimento médio é de USD 10.950.
• Na educação primária o investimento médio dos países da OCDE dentro da duração teórica é de USD 39.674.	• Na educação primária, o investimento médio dentro da duração teórica é de USD 7.447.
• Dentro da duração teórica, o gasto médio na educação secundária é de USD 54.845.	• O gasto médio na educação secundária dentro da duração teórica é de USD 12.069.
• Investimentos nas Instituições de Ensino por estudante em media é de 20% do PIB *per capita* na educação primária, 22% no primeiro nível da educação secundária e 40% na educação terciária.	• Investimentos por estudante em relação ao PIB per capita equivale a 17% na educação primária, 18 % no primeiro nível da educação secundária e 102% na educação terciária.
• Cinco dos treze países (República Tcheca, México, Polônia, República da Eslováquia e Estados Unidos) onde ocorreu um aumento acima de 20% no período de 2000 a 2007 na matrícula de alunos na educação terciária, obtiveram um aumento no investimento por estudante no mínimo na mesma proporção.	• O Brasil, bem como Chile, Hungria, Islândia, Irlanda, Nova Zelândia, Suíça e Israel não obtiveram o mesmo desempenho que os cinco países citados ao lado. • O Brasil está entre os países que obtiveram um aumento acima de 40% no investimento por estudante na educação primária, secundária e pós-secundária não-terciária ao longo do período de 2000 a 2007.
• Entre 2000 e 2007, em 21 dos 30 dos países membros e parceiros da OCDE o investimento por estudante na educação primária, secundária e pós-secundária não-	

Fonte: OCDE nota para o Brasil, contida em Education at a Glance 2010. **www.oecd.org/educ/eag.2010**. consulta em 12/09/2011.

Na atual conjuntura econômica, é especialmente relevante observar como uma parte significativa dos gastos públicos é encaminhada para a educação. Quando analisamos países membros da OCDE que em outras áreas tem menor participação pública, observa-se que os investimentos em educação se constituem em prioridade social. Esses países que compõem a OCDE têm como média 13,3% do total dos gastos públicos em educação, e segundo relatórios estão com menos de l0% na República Checa, Itália e Japão, para quase 22% no México.

Ampliando o leque de financiamento no país, nos informa o MEC que entrou em vigor em 19 de maio de 2011, o Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL (FEM), que tem como objetivo custear programas e projetos do MERCOSUL que fortaleçam o processo de integração regional. O FEM tem como premissa patrocinar programas de mobilidade de estudantes e professores dos países pertencentes ao bloco, por meio da oferta de bolsas de intercâmbio.

O fundo tem como prerrogativa incentivar a integração acadêmica entre os sócios. Criado pelo decreto nº 7484, de 18 de maio de 2011 FEM, esclarece que:

Assim como os estados-partes do MERCOSUL — Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai —, podem participar do FEM os associados Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. O capital do FEM será constituído por contribuições dos países-membros e dos associados, por rendimentos e por repasses extraordinários de terceiros países, de outros organismos e do setor privado. As contribuições iniciais previstas para o fundo estão estimadas em US$ 1 milhão. Cada estado-parte deve fazer uma contribuição anual antes do encerramento do primeiro semestre de cada ano.

Aprovado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão decisório do MERCOSUL, o fundo será administrado por um organismo especializado, selecionado na reunião de ministros de educação. Esse conselho de ministros também definirá a distribuição de recursos para os programas.

De Portugal Vasco Graça (2009) traduz notícias das dificuldades em se trabalhar na análise dos aspectos econômico-financeiros da realidade educacional daquele país pela pouca disponibilização das estatísticas governamentais, na limitação e emperramento do acesso aos poucos dados existentes. É um dos países com os menores índices de investimento educativo no período em que se construiu o sistema educativo europeu, ou seja, de 1850 até fins do século XX. E que na década de 60, Portugal investia entre ¼ e 1/3 do que investiam os países europeus, ficando assim no último lugar em despesas com o ensino.

Já no período de 1995 a 2000, estava situado entre os seis melhores da Europa e de 2000 a 2004, figurou entre os piores. Vários motivos são apontados por Graça (2009) como a estagnação do aumento de investimentos na educação; o próprio Pacto de Estabilidade e Crescimento da União Europeia (UE) influiu no processo, bem como a mudança de governo em 2002; os discursos políticos e ideológicos afirmados; o PIB e a renda per capita serem os mais baixos da Europa; o pouco investimento feito por aluno; o significativo impacto que a grande desigualdade socioeconômica e cultural tem sobre os resultados acadêmicos dos estudantes portugueses (um ESC fraco); o atraso educacional e cultural existente há 30 anos; a percepção da OCDE da má alocação nas despesas; o desperdício de recursos com a rede escolar, onde proliferam pequenas escolas com menos de 10 alunos.

Com relação ao desnível social o PISA 2009, traz a informação que cerca de aproximadamente um terço dos estudantes dos países da OCDE foi: identificado como "resiliente" (aqueles que mesmo provindo de meios desfavoráveis conseguem êxito quando lhes são dadas as condições necessárias). De fato, a maioria dos estudantes de meios desfavoráveis na Coreia e nas economias parceiras China-Hong Kong, China-Macau e China-Xangai foram considerados resilientes. Mais de 35% de estudantes de meios desfavoráveis no Canadá, na Finlândia, no Japão, na Nova Zelândia, na Polônia, na Espanha e nos países convidados Liechtenstein, Cingapura e China-Taiwan assim também como Portugal são resilientes. Ver o quadro na pagina – quando tratarmos da Qualidade (OCDE, base de dados do PISA 2009).

Como sugestão para as dificuldades expostas, a OCDE propõe: a adoção de medidas para aumentar o número de alunos por professor e que sejam feitas alterações no sistema de promoção dos mesmos; incrementar a formação vocacional para responder às necessidades das empresas, e assim, minimizar o abandono escolar expandindo o ensino secundário; a descentralização que reforça o papel das instâncias regionais; em parte, como diz o autor, são 18 recomendações que a UE e a OCDE dizem corresponder a ganhar maior eficácia nas despesas (Graça, 2009).

Observamos que são as idas e vindas de recomendações neoliberais e suas políticas tentando solucionar problemas estruturais na educação daquele país assim como em vários outros, o que caracteriza uma interferência mesmo que sutil nos diversos sistemas político e econômicos das nações, mas sem uma garantia segura de êxito.

O Brasil na atualidade investe cerca de 4,5% a 5% do PIB em educação, trabalhando em uma perspectiva de atingir 7% até 2020, segundo proposta apresentada no Projeto de Lei do PNE 2011 - 2020.

O PNE apresenta-se como projeto contendo vinte "metas" a serem atingidas e cada uma dessas metas com varias estratégias para torná-las exequível.

> Embora a perspectiva de resgate do reconhecimento social da profissão de educador seja muito importante, ela precisa amparar-se num referencial sólido de Metas e Estratégias que atenda as reivindicações históricas dos/as trabalhadores/as. E, tal como se expressou na exposição de motivos do PNE, a mencionada valorização se funda nos seguintes elementos indissociáveis: carreira; vencimento inicial nunca abaixo do Piso salarial profissional nacional; formação inicial e continuada ofertada pelo poder público; jornada (carga horária) e condições de trabalho apropriadas ao pleno êxito das atividades profissionais (CNTE, 2011, p. 9).

Sem dúvida buscando uma equiparação com os investimentos públicos na área educacional dos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, em média, está entre 6% e 8% do Produto Interno Bruto (PIB) de cada país.

Na tabela 10 abaixo observamos os gastos com educação dos países membros e associados (Brasil, Eslovênia, Estônia, Federação Russa e Israel) da OCDE em relação ao percentual do PIB e aos níveis de educação nos exercícios fiscais de 1995, 2000 e 2007. Os dados referentes a gastos de 1995 e 2000 foram obtidos a partir de um estudo especial atualizado em 2009 tendo como origem as fontes públicas e privadas. A média da OCDE refere-se apenas aos países que dispõem de dados em todos os anos.

Tabela 10: Gastos com educação dos países da OCDE

		2007			2000			1995		
		Educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria	Educación terciaria	Conjunto de todos los niveles de educación	Educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria	Educación terciaria	Conjunto de todos los niveles de educación	Educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria	Educación terciaria	Conjunto de todos los niveles de educación
Países de la OCDE	Alemania	3,0	1,1	4,7	3,3	1,1	4,9	3,4	1,1	5,1
	Australia	3,5	1,5	5,2	3,6	1,5	5,2	3,5	1,6	5,2
	Austria	3,6	1,3	5,4	3,9	1,1	5,5	4,3	1,2	6,2
	Bélgica	4,1	1,3	6,1	4,1	1,3	6,1	m	m	m
	Canadá[1,2]	3,5	2,6	6,1	3,3	2,3	5,9	4,3	2,1	6,7
	Chile[3]	3,9	2,0	6,4	4,4	2,0	6,7	3,2	1,7	5,1
	Corea	4,0	2,4	7,0	3,5	2,2	6,1	m	m	m
	Dinamarca[2]	4,3	1,7	7,1	4,1	1,6	6,6	4,0	1,6	6,2
	España	2,9	1,1	4,8	3,2	1,1	4,8	3,8	1,0	5,3
	Estados Unidos	4,0	3,1	7,6	3,9	2,7	6,9	3,8	2,3	6,6
	Finlandia	3,6	1,6	5,6	3,6	1,7	5,6	4,0	1,9	6,3
	Francia	3,9	1,4	6,0	4,3	1,3	6,4	4,5	1,4	6,6
	Grecia[2]	m	m	m	2,7	0,8	3,6	2,0	0,6	2,6
	Hungría[4]	3,2	0,9	4,9	2,9	1,1	4,9	3,5	1,0	5,4
	Irlanda	3,5	1,2	4,7	2,9	1,5	4,5	3,8	1,3	5,2
	Islandia[2]	5,1	1,2	7,8	4,8	1,1	7,1	m	m	m
	Italia	3,1	0,9	4,5	3,2	0,9	4,5	3,5	0,7	4,6
	Japón[2]	2,8	1,5	4,9	3,0	1,4	5,0	3,1	1,3	5,0
	Luxemburgo[2,4]	3,1	m	m	m	m	m	m	m	m
	México	3,8	1,2	5,7	3,5	1,0	5,0	3,7	1,0	5,1
	Noruega[4]	3,7	1,3	5,5	3,8	1,2	5,1	4,3	1,6	5,9
	Nueva Zelanda	4,0	1,5	5,9	m	m	m	m	m	m
	Países Bajos	3,7	1,5	5,6	3,4	1,4	5,1	3,4	1,6	5,4
	Polonia	3,4	1,3	5,3	3,9	1,1	5,6	3,6	0,8	5,2
	Portugal	3,5	1,6	5,6	3,9	1,0	5,4	3,6	0,9	5,0
	Reino Unido	4,2	1,3	5,8	3,5	1,0	4,9	3,6	1,1	5,2
	República Checa	2,8	1,2	4,6	2,8	0,8	4,2	3,5	0,9	5,1
	República Eslovaca[2]	2,5	0,9	4,0	2,7	0,8	4,1	3,1	0,7	4,7
	Suecia	4,1	1,6	6,3	4,3	1,6	6,3	4,1	1,5	6,0
	Suiza[4]	4,0	1,2	5,5	4,2	1,1	5,7	4,6	0,9	6,0
	Turquía[4]	m	m	m	1,8	0,8	2,5	1,2	0,5	1,7
	Media OCDE	*3,6*	*1,5*	*5,7*	~	~	~	~	~	~
	Total OCDE	*3,6*	*2,0*	*6,2*	~	~	~	~	~	~
	Media UE 19	*3,5*	*1,3*	*5,3*	~	~	~	~	~	~
	Media de la OCDE para países con datos de 1995, 2000 y 2007 (24 países)	*3,5*	*1,5*	*5,5*	*3,6*	*1,3*	*5,4*	*3,8*	*1,3*	*5,5*
Países asociados	Brasil[4]	4,0	0,8	5,2	2,6	0,7	3,7	2,6	0,7	3,7
	Eslovenia	3,6	1,3	5,6	m	m	m	m	m	m
	Estonia[4]	3,3	1,3	5,0	3,9	1,0	5,4	4,2	1,0	5,8
	Federación Rusa[4]	3,5	1,7	7,4	1,7	0,5	2,9	m	m	m
	Israel	4,1	1,8	7,4	4,5	1,9	7,9	4,9	1,8	8,4

1. Ano de referência 2006 em lugar de 2007.
2. Alguns níveis educativos estão dentro de outros.
3. Ano de referência 2008 em lugar de 2007.
4. Apenas gasto público (na Suíça, apenas educação terciária).
Fonte: OCDE, **www.oecd.org/edu/eag2010. *Consulta em 11/09/2011***.

No caso do Brasil a denominação correspondente a cada ano analisado seria: o nível básico na primeira coluna, o nível superior na segunda coluna e na terceira o conjunto formado pelos dois níveis de educação.

Como podemos observar nos três anos estudados (l995, 2000 e 2007) a média de investimento no ensino superior no Brasil não se alterou e comparando-se a média da OCDE percebe-se que é praticamente a metade do que é investido pelos outros países. No que diz

respeito ao ensino básico em 1995 e 2000 não houve mudanças no percentual aplicado, agora se compararmos com a média dos países da OCDE ficamos com apenas 70% do que esses países aplicam. A mudança só é significativa em 2007, quando ultrapassamos em 0,5% a média da OCDE, resultado das aplicações mais volumosas no ensino fundamental e médio através dos fundos (FUNDEF E FUNDEB). Já no conjunto de todos os níveis da educação deste mesmo ano, ficamos abaixo 0,3% da média da OCDE.

Tabela 11: Comparação dos investimentos do país e dos membros da OCDE

Tendências Globais	*Resultados para o Brasil*
• Cerca de 59% dos investimentos, ou 3,6% do PIB dos países da área da OCDE, é para a educação primária, secundária e pós-secundário não-terciário. • A educação terciária corresponde por perto de um terço dos investimentos dos países da OCDE combinados. (2,0% do PIB). • Em relação ao percentual da população matriculada na educação primária e no 1°. ciclo da educação secundária que está na faixa de 5-14 anos (faixa etária teoricamente correspondente), a média dos países da OCDE é de 12,3%. • No período de 2000 a 2007, os gastos em educação na média dos países da OCDE em todos os níveis de ensino combinados aumentou em 26%. • Muitas pessoas estão completando o segundo nível da educação secundária (ensino médio) e educação terciária antes do que o usual, e em muitos países a expansão tem sido acompanhada por fortes investimentos financeiros. Para todos os níveis de ensino combinados, os investimentos financeiros públicos e privados aumentaram em todos os países em cerca de 8% entre 1995 e 2007 em valores reais. • O percentual médio dos investimentos em educação nos países da OCDE é de 6,2 % em relação ao PIB (3,6% na educação primária e secundária e 2% na educação terciária).	• Em 2007, o Brasil despendeu 5,2% (3,7% em 1995) do PIB em todos os níveis de ensino combinados (apenas investimentos públicos). Na educação terciária, o país aloca 0,8% (0,7% em 1995) do PIB e 4,0% (2,6%) na educação primária e secundária. • No Brasil, o percentual de matriculados na educação primária e no 1°. ciclo da educação secundária na faixa etária teoricamente correspondente (5-14 anos) é de 18,2%. • Entre 2000 e 2007, houve um aumento de 66% do percentual dos gastos em educação no Brasil em todos os níveis de ensino combinados. • O Brasil está entre os 10 países com uma proporção acima da média da população na idade teórica para educação primária e secundária baixa (ensino fundamental) que possuem investimentos em educação como percentual do PIB abaixo da média da OCDE.

Fonte: OCDE nota para o Brasil, contida em Education at a Glance 2010. **www.oecd.org/educ/eag. 2010**. Consulta em 12/09/2011.

A maioria desse investimento como nos informam os indicadores da OCDE, Panorâmica da Educação 2010, vem de fontes públicas: em média nos países da OCDE mais de 90% do

ensino básico e secundário e pós-secundário não superior, é público. O financiamento privado é mais evidente no ensino superior, variando de menos de 5% na Dinamarca, a Finlândia e Noruega para mais de 75% no Chile e na Coréia. Quanto a esse aspecto observamos os grandes protestos ocorridos em agosto-setembro de 2011 em Santiago do Chile como forma de reivindicar mais investimentos públicos no ensino superior daquele país.

1.2.2 – O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Realidade Olindense

Buscamos nesta etapa da investigação traçar um paralelo entre os vários programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com os índices de avaliação tomados por estados, municípios e a própria união como norteadores das suas políticas, além de buscar entender como os seus recursos são priorizados e direcionados para que as projeções e metas desses entes federativos possam se materializar.

A escolha do município de Olinda deve-se: Ao fato dela possuir o título de Patrimônio Histórico e Cultural da humanidade, ofertado pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) em l982. Como consequência, Olinda inscreveu-se na lista de monumentos mundiais;

Por ser a primeira Capital Brasileira da Cultura, título concedido em 2005 pela Organização não governamental **(ONG),** Capital Brasileira da Cultura (CBC). Resultando que a cidade foi durante todo o ano de 2006, centro das atenções nacional e internacional, como principal destino turístico-cultural do Brasil**.**

Ter poucas fontes de recursos próprios para a sua manutenção, dependendo quase que exclusivamente de recursos repassados pelo governo federal e estadual; e contar com uma rede significativa de escolas e de Professores e Professoras atendendo a um número expressivo de alunos.

Não se deve esquecer de estabelecer uma ponte entre a realidade vivenciada pelo município e a conjuntura social estabelecida no país após a realização das conferencias municipais, estaduais e culminando com a nacional para além da própria discussão do projeto de lei que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE), norteador das metas dos dez anos seguintes da educação 2011 - 2020. Trazendo também o foco das discussões para o Custo Aluno Qualidade e sobre os percentuais do Produto Interno Bruto deverá ser canalizado para o investimento.

Com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 24 de abril de 2007 com aproximadamente vinte e nove ações o Ministério da Educação e Cultura vem orientando para que todas as transferências voluntárias e assistência técnica deste Ministério aos municípios, estados e Distrito Federal estejam vinculadas à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). No plano, o gestor descreve o tipo de apoio que o estado ou município necessita, ao detalhar um conjunto de ações. Todos os que elaboraram o PAR podem receber assistência técnica e/ou financeira do MEC em diversas áreas, como por exemplo, construção de creches e melhoria do transporte escolar etc.(PDE-24/04/2007).

No momento da aprovação do PAR, aqueles que são responsáveis pela direção assinam termo de cooperação técnica. Coube ao Ministério da Educação às ações de assistência técnica que foram implementadas até 2011. Quanto às ações de assistência financeira, sendo aprovadas, são realizadas por meio de convênio, um para cada ano. Os gestores devem acessar o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC) periodicamente para acompanhar o trâmite do PAR do seu estado ou município.

No que diz respeito às relações, às transferências obrigatórias do MEC aos entes federados, como a da merenda escolar, Salário-Educação, o Programa Nacional do Livro Didático, etc. a transferência é direta, tomando como base no censo escolar feito pelo MEC no ano anterior ao do atendimento, através do FNDE. Para que isso ocorra é fundamental que os estados e municípios façam as prestações de contas no prazo pré-determinado isso para que não haja solução de continuidade no recebimento de nenhuma parcela dos recursos.

O Fundo de Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foi criado em 21 de novembro de l968, através da lei nº 5.537 e do decreto nº 872 de 15 de dezembro de 1969, com uma vinculação direta ao MEC. A finalidade da autarquia é captar recursos financeiros para projetos educacionais e de assistência ao estudante.

O dicionário Aurélio da Língua Portuguesa define como autarquia "Entidade autônoma, auxiliar e descentralizada da administração pública, sujeita à fiscalização e tutela do estado, com patrimônio constituído de recursos próprios, e cujo fim é executar serviços de caráter estatal ou interessantes à coletividade" (AURÉLIO, 1988, pag. 74).

Grande parte dos recursos do FNDE provém do Salário-Educação que faz parte das obrigações de todas as empresas (LIBÂNEO, 2011, p.183). Para termos uma ideia da importância do salário-educação, basta lembrar que no ano de 2010 foi repassado aos estados e municípios pelo FNDE o valor de R$ 6.065.430.322,11 (seis bilhões sessenta e cinco milhões

quatrocentos e trinta mil trezentos e vinte e dois reais e onze centavos). (Sistema de Transferências Legais – STL, Diretoria Financeira – DIFIN).

O fundo tem como objetivos: o financiamento de ações suplementares, primordialmente as voltadas para o ensino fundamental disponibilizado pelos entes federados o que não deixa de ser uma função redistributiva e supletiva da união, responsabilizando-se pela equalização de oportunidades educacionais para todos e, por conseguinte estabelecendo um padrão mínimo de qualidade do ensino.

Possuindo um Conselho Deliberativo (CD/FNDE) de natureza colegiada de deliberação superior que tem como funções: decidir sobre o orçamento da autarquia e acompanhar sua execução; formular a política de captação e canalização de recursos financeiros; definir sobre o financiamento de projetos e programas educacionais e a assistência financeira aos municípios, estados, distrito federal e estabelecimentos particulares de ensino, quando essas atividades forem realizadas com recursos do FNDE; aprovar as contas do Presidente do FNDE; nomear e exonerar o titular da Auditoria Interna (FNDE, 2005, p. 18). Cruz revela que a importância deste Conselho reside no fato de que as resoluções segundo o relatório de 2004, "viabilizaram a implementação de ações voltadas para a redução das desigualdades educacionais, sociais e regionais", além de regulamentar os programas da autarquia (CRUZ, 2009, p. 204).

Para distribuição dos recursos o FNDE adotou três tipos de sistemáticas financeiras a primeira chamada de assistência direta onde o próprio fundo realiza a aquisição e a distribuição de produtos entre municípios e estados. Como exemplo temos o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), nestes casos as escolas recebem o acervo de livros para utilização da comunidade escolar.

A segunda, chamada de assistência automática onde ocorre a dispensa de convênio, contrato, ajuste, acordo ou qualquer outro tipo de ação congênere, embora sempre se exija algum tipo de ação do pleiteante, mesmo que simplificada, como a adesão ou atualização de cadastro, para que o recurso seja repassado (CRUZ, 2009, p. 216). Como exemplo temos as cotas do salário-educação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos (Fazendo Escola ou Recomeço) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

Finalizando essas distribuições, temos a assistência financeira voluntária que é feita através de convênios direcionados para projetos educacionais onde são apresentados planos de trabalhos anuais (PTAs) com critérios definidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE). Exemplificando temos os repasses emergenciais do PDDE, da implantação do

FUNDEB; construção e reforma de escolas, Programa Nacional Saúde do Escolar, capacitação de professores e pessoal técnico-administrativo das escolas.

Destacamos a seguir três programas do FNDE: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), apresentando as suas dimensões em recursos e abrangências alcançadas.

Como ponto de partida apresento o "Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995, que tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público" (Lei 11947/16/06/2009).

Na tabela 12 abaixo apresentamos como é feita a distribuição do PDDE, levando-se em conta a região geográfica, número de escolas e seus respectivos alunos.

Tabela 12: Demonstrativo da Execução das Escolas com e sem UEx, por Região - 2008

Reg	Atendimento								
	C/UEx (a) – Com Unidade Executora			S/UEx (b) – Sem Unidade Executora			Total (A + B)		
	Escola	Aluno	R$	Escola	Aluno	R$	Escola	Aluno	R$
N	8.153	1.959.056	77.594.484,28	7.317	11.686	5.716.034,80	15.470	1.970.742	83.310.519,08
NE	33.027	7.643.400	296.663.752,71	19.553	413.839	14.538.003,80	52.580	8.057.239	311.201.756,51
CO	5.113	2.448.286	52.106.268,52	674	165.136	419.283,80	5.787	2.613.422	52.525.552,32
SE	22.448	10.197.296	161.943.266,14	4.569	92.477	2.642.265,60	27.017	10.289.773	164.585.531,74
S	12.525	3.752.178	72.124.246,88	2.317	41.061	1.214.791,00	14.842	3.793.239	73.339.037,88
BR	81.266	26.000.216	660.432.018,53	34.430	724.199	24.530.379,00	115.696	26.724.415	684.962.397,53

Fonte: FNDE/MEC

Em 2009, com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro (transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de ensino médio e da educação infantil. Portanto a assistência financeira ganhou novo vulto em recursos passando o seu orçamento em 2010, a

valores de R$ 1,4 bilhão, para todas as suas ações. Já o orçamento de 2011 está previsto para R$ 1,5 bilhão.

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) é executado em ciclos trienais, alternados. Assim, a cada ano o FNDE adquire e distribui livros para todos os alunos de um segmento, que pode ser: anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental ou ensino médio. Esse programa vem apresentando uma evolução de investimentos significativos nos últimos três anos passando no ano de 2010 de 728 milhões para 1,077 bilhão no ano de 2011 e para 2012 as previsões orçamentárias apresentadas pelo Ministério da Educação/FNDE, levando-se em conta número alunos, valores de exemplares e expansão da rede, chega a valores de hoje em torno de 1,3 bilhão de reais (MEC/FNDE, 2011).

O último Programa Nacional que vamos apresentar é o da Alimentação Escolar (PNAE). Implantado em 1955, que garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Seu objetivo é atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis. Ele tem um caráter suplementar.

Tabela 13: Recursos investidos e o número de alunos atendidos nos últimos dezesseis anos

ANO	Recursos Financeiros (em milhões de R$)	Alunos Atendidos (em milhões)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025	37,8
2005	1.266	36,4
2006	1.500	36,3
2007	1.520	35,7
2008	1.490	34,6
2009	2.013	47,0
2010	3.034	45,6

Fonte: FNDE/MEC

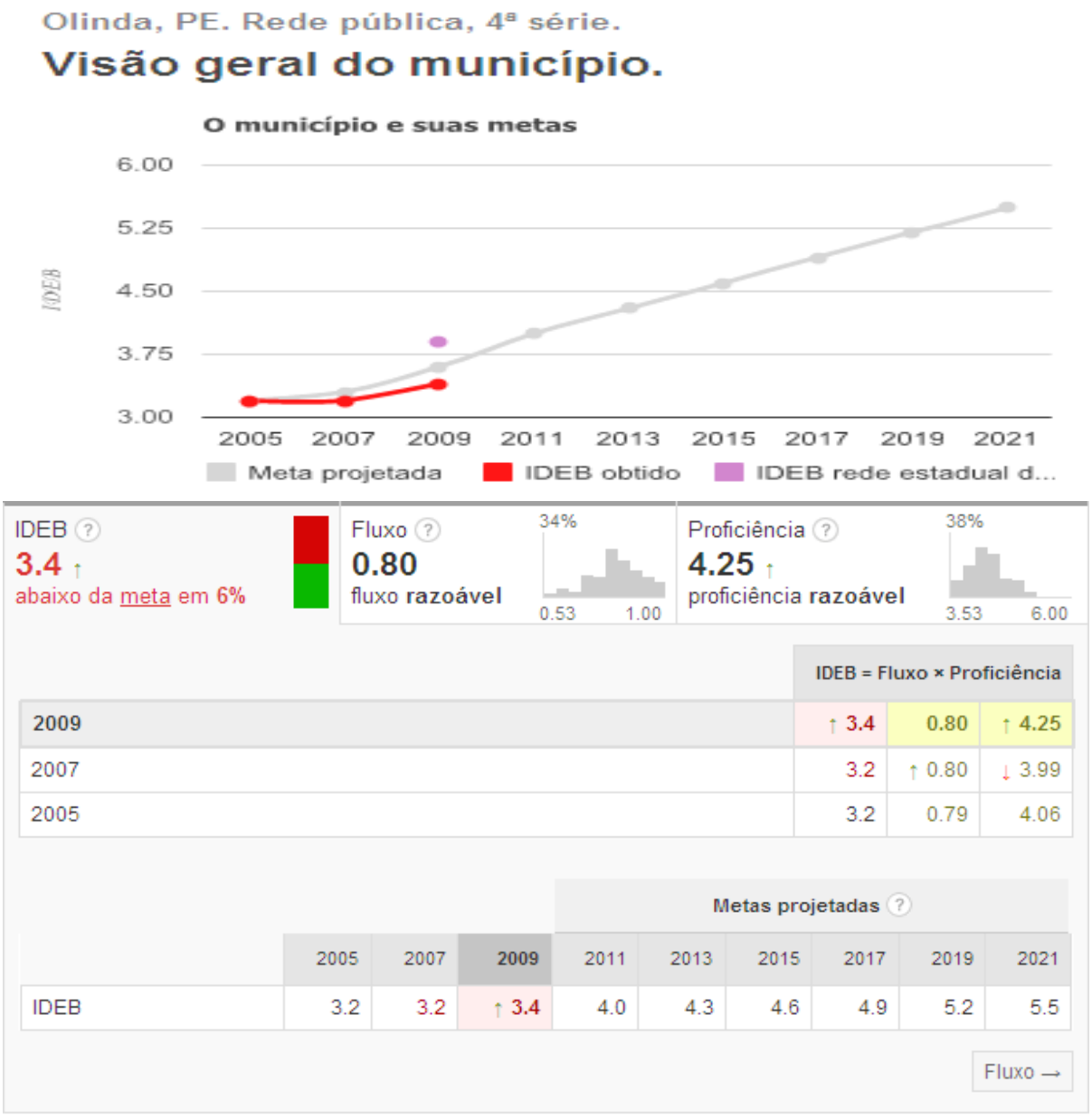
Pelo apresentado na tabela acima se observa que ocorreu um acréscimo significativo em 2009 de aproximadamente 35,1%, já no ano de 2010 este acréscimo foi de 50,72% que representam a inclusão de toda educação básica neste programa. O aporte do programa em 2011 foi de R$ 3,1 bilhões, para beneficiar 45,6 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% desse valor – ou seja, R$ 930 milhões – devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico das comunidades.

Para melhor investigar o município de Olinda colocamos os dados estatísticos juntos, no anexo H e os comentários de forma mais simplificada segue neste espaço.

O município tem hoje segundo o IBGE, aproximadamente 400 mil habitantes e com uma população em idade escolar de 83 mil pessoas. Pelos levantamentos do UNICEF, o percentual de crianças cujos pais têm menos de quatro anos de estudo chega aos 18.5%, o que é uma boa marca se comparado com o estado que chega a 33%, a região Nordeste com 35%, e o próprio país com 20%. O que é sem dúvida um fator que pesa em qualquer programa de melhoria na qualidade da educação.

A sua qualidade medida na Prova Brasil que é avaliada a cada dois anos pelo ministério da educação, tem como resultado em 2009 valores distantes da pontuação mínima estabelecida. Já o seu IDEB que é um indicador de qualidade nos anos iniciais do ensino fundamental anos iniciais, e dos anos finais, está abaixo do estado, da região Nordeste e do Brasil. O que é muito preocupante.

Gráfico 04: IDEB de Olinda em relação ao Estado de Pernambuco



	IDEB = Fluxo × Proficiência		
2009	↑ 3.4	0.80	↑ 4.25
2007	3.2	↑ 0.80	↓ 3.99
2005	3.2	0.79	4.06

	Metas projetadas								
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
IDEB	3.2	3.2	↑ 3.4	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2	5.5

Fluxo →

Fonte: MEC/INEP 2010. Sistematizado pela Meritt.
Seta Cor verde (↑): crescimento positivo em relação à última medição.
Cor vermelha (↓) - crescimento negativo (decréscimo).
O tamanho das setas varia conforme a intensidade do crescimento. **IDEB**
O preenchimento da célula em verde indica valor acima da meta; preenchimento em vermelho revela valor abaixo da meta e sem preenchimento aponta valor igual a meta. **Fluxo e proficiência**
Números em amarelo demonstram valores razoáveis. Valores baixos aparecem na cor vermelha.

Tabela 14: Resultado preliminar do Censo Escolar 2011 – Educacenso

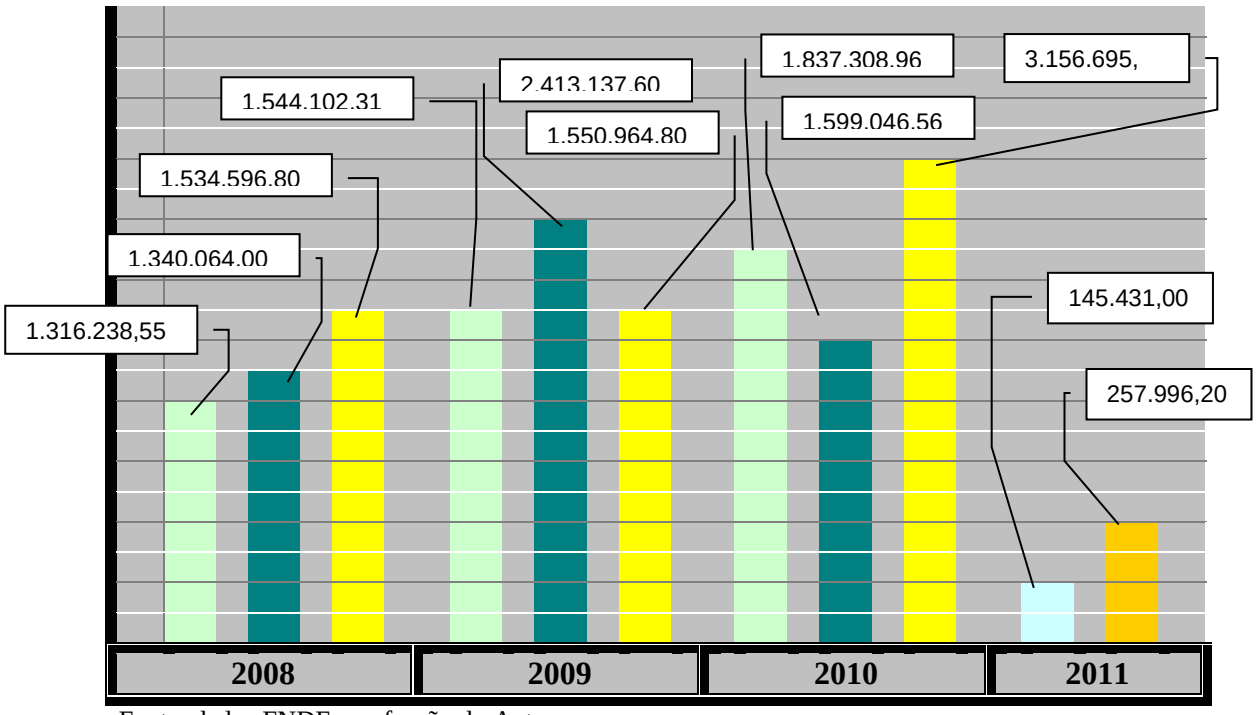
Municipal	Dependência	Matrícula Inicial									
		Ed.Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Profissional (Nível Técnico)	Educação de Jovens e Adultos EJA (presencial)		EJA (semipresencial)	
		Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais			Fundamental[2]	Médio[2]	Fundamental[2]	Médio[2]
OLINDA	Estadual	0	0	5.614	15.190	12.556	0	4.137	2.142	0	0
	Municipal	849	3.067	11.688	3.303	0	0	2.797	0	0	0
	Privada	725	6.350	11.575	8.832	4.360	723	0	0	0	0
	Total	1.574	9.417	28.877	27.325	16.916	723	6.934	2.142	0	0

Matrícula Inicial							
Educação Especial(Alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e Incluidos)							
Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Médio	Ed. Prof. Nível Técnico	EJA Fund[1,2]	EJA Médio[1,2]
0	0	178	47	20	0	92	3
1	14	101	17	0	0	37	0
3	28	63	24	5	1	0	0
4	42	342	88	25	1	129	3

[1]Não estão incluídos alunos da Educação de Jovens e Adultos Semi-Presencial
[2]Inclui os alunos da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional

A tabela 14 acima mostra as matrículas do ano de 2011 em Olinda nas dependências estadual, federal e municipal. A educação infantil revela ainda a presença muito forte da iniciativa privada uma vez que só a partir de 2009 esta etapa da educação começa a receber recursos oficiais. A creche continua sendo a etapa com maior crescimento de matricula desde 2009 com o advento de investimentos do FUNDEB, embora a pré-escola a dependência privada detenha mais de cem por cento das matrículas municipais. Nos anos iniciais do ensino fundamental é onde percebemos a presença mais acentuada do ensino municipal.

Gráfico 5: Recursos Transferidos pelo FNDE ao Município de Olinda



Fonte: dados FNDE, confecção do Autor

Legenda
- Salário Educacional
- Pro-Jovem Urbano
- Alimentação Escolar
- Aquisição de Ônibus
- Construção de Creche

A visualização total de investimentos municipais, estaduais e federal com a educação básica, fica prejudicada por conta da abrangência de outras etapas pelo ensino básico que ocorreu efetivamente a partir do ano de 2010 com a sistematização dos respectivos valores.

Tabela 15: Distribuição anual do salário-educação em Olinda

FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — Ministério da Educação

:: LIBERAÇÕES - CONSULTAS GERAIS ::

Entidade..: 10.404.184/0001-09 - PREF MUN DE OLINDA	Município.: OLINDA – PE

QUOTA - QUOTA ESTADUAL / MUNICIPAL

Data Pgto	OB	Valor	Programa	Banco	Agência	C/C
08/FEV/2011	751153	169.842,54	REPASSE DA COTA DO SE A EST. DF E MUNICIPIOS.	BANCO DO BRASIL	2365	0000387231
17/FEV/2011	751194	272.403,15	REPASSE DA COTA DO SE A EST. DF E MUNICIPIOS.	BANCO DO BRASIL	2365	0000387231
17/MAR/2011	751297	166.568,37	REPASSE DA COTA DO SE A EST. DF E MUNICIPIOS.	BANCO DO BRASIL	2365	0000387231
19/ABR/2011	751326	171.096,32	REPASSE DA COTA DO SE A EST. DF E MUNICIPIOS.	BANCO DO BRASIL	2365	0000387231
18/MAI/2011	751439	159.878,80	REPASSE DA COTA DO SE A EST. DF E MUNICIPIOS.	BANCO DO BRASIL	2365	0000387231
16/JUN/2011	751477	157.528,72	REPASSE DA COTA DO SE A EST. DF E MUNICIPIOS.	BANCO DO BRASIL	2365	0000387231
18/JUL/2011	751510	167.792,93	REPASSE DA COTA DO SE A EST. DF E MUNICIPIOS.	BANCO DO BRASIL	2365	0000387231
17/AGO/2011	751578	165.001,18	REPASSE DA COTA DO SE A EST. DF E MUNICIPIOS.	BANCO DO BRASIL	2365	0000387231
Total:		**1.430.112,01**				

Dados referentes ao fechamento do dia: **14/09/2011**

A tabela 15 acima é um exemplo de como ocorre a distribuição das quotas do salário-educação que são creditadas mensalmente pelo FNDE, em conta específica do município que aparece identificada com o nº do Cadastro Nacional de Pessoal Jurídica (CNPJ).

CAPÍTULO II

DIREITOS DEVERES E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Neste segundo capítulo iniciamos com a Constituição Federal e seguimos com um conjunto de outras leis que fundamentam e norteiam as questões dos direitos e deveres, passando a análise desses princípios básicos tomando como suporte o pensamento dos pesquisadores que atuam nesse campo de estudo, não deixando de fora um elemento um tanto que discutível e abordado por vários autores, mas de consenso difícil entre todos que militam dentro da educação que é a sua qualidade. Estando intimamente relacionada com a questão dos direitos e deveres da educação, esses dois temas se relacionam várias vezes e de diferentes maneiras dentro da investigação como se um não pudesse subsistir a uma análise sem que o outro também estivesse presente.

Nessa perspectiva tanto os elementos ligados a direitos e deveres educacionais, quanto à qualidade que estão presentes na Constituição Federal de l988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, também chamada de Lei Darcy Ribeiro, como no FUNDEF e/ou no FUNDEB e discutidas por vários autores, serão apresentados de forma a permitirem uma percepção do quadro teórico-educacional do Brasil. Além de subsidiar o caminho a ser trilhado pela investigação no que diz respeito aos seus objetivos de Compreender de que maneira o financiamentos educacional dirigidos para a educação infantil e ao ensino fundamental da rede municipal de Olinda, pode contribuir para a melhoria da qualidade da sua educação.

2.1 – Direitos e Deveres Educacionais

Para viabilizar as suas atribuições o “Estado” planeja os seus gastos na promoção e manutenção de serviços que tem por fim o beneficio da população tanto para a infraestrutura quanto para o desenvolvimento socioeconômico. Nesse contexto a investigação inicialmente objetiva levantar informações sobre as fontes de recursos para o financiamento da educação no município e sua periodicidade.

O século XX trouxe uma urbanização e industrialização muito acentuada e complexa para os municípios exigindo com isso um aumento de despesas e a necessidade de um planejamento mais rigoroso. Nesse processo, a definição de prioridade de investimento foi fortemente

influenciada pelos interesses de diferentes grupos sociais, tendo predominado, na primeira metade do século XX, a influência das grandes empresas (SILVA, 2008, p. 78).

Essas influências, dos poderosos, perduram ainda hoje principalmente no que diz respeito à educação da grande maioria da população menos assistida. Baleeiro, atesta que: em todos os tempos e lugares, a escolha do objetivo da despesa envolve um ato político, que também se funda em critérios políticos, isto é, nas idéias, concepções, aspirações e interesses revelados no entrechoque dos grupos detentores do poder (BALEEIRO 1974, p. 86), esse pensamento torna mais explicito a nossa fundamentação de ter como um dos objetivos dessa investigação a identificação das prioridades estabelecidas pelo município no campo educacional, como elas estão sendo atendidas e quais as principais dificuldades da gestão financeira.

Na obra "Cidadania, Classes Sociais e Status", Thomas Humphrey Marshall (1967), esclarece que a educação estaria relacionada ao desenvolvimento da cidadania. Analisando o conceito de cidadania o autor a dividiu em três partes ou elementos: civil, política e social. Desses três elementos, fiquemos com a análise do último, quando o autor diz que:

> O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem - estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1967, p. 63-4).

Corroborando com esse raciocínio Soares afirma que: a educação esta situada em uma dimensão, chamada de direitos sociais, surgida no século XIX e prosseguindo no século XX, abrangendo todos aqueles marcados pela luta dos trabalhadores, como o direito à educação, habitação, lazer, saúde e segurança (SOARES, 1998, p.45).

Na constituição do Império (1824), vamos encontrar dois incisos sobre a educação: um que versava sobre a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos e outro sobre os colégios e universidades, onde seriam ensinados os "elementos das ciências, das belas letras e artes". Para Chizzotti (2001), essa gratuidade não derivou de interesses articulados e de organizadas reclamações sociais era apenas um reconhecimento formal do direito do que uma obrigação efetiva do estado.

Outro registro na nossa história está contido na Emenda Constitucional nº 1, de l969, que reconheceu pela primeira vez constitucionalmente a educação como "direito de todos e dever do estado" (art. 176), que trouxe ainda uma lei especial no seu artigo 175, sobre a educação dos excepcionais. Na constituição federal de l988 vamos encontrar no artigo 6º a educação

consagrada como direito social juntamente com a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, etc., além do artigo 208 que detalha o dever do estado para que a educação possa efetivamente ser garantida.

Com relação à constituição de 1988, Oliveira (1995), diz que:

> [...] a carta constitucional de 1988 representa um salto de qualidade relativamente à legislação anterior, deslocando o debate da efetivação desse direito, da esfera jurídica para a luta social. Isso porque, através da maior precisão da relação e detalhamento de tal declaração, suprimiram-se os obstáculos legais formais a universalização do ensino fundamental para todos em todas as idades, introduzindo-se, explicitamente, até mesmo, os instrumentos jurídicos para a sua efetivação (OLIVEIRA, 1995, p. 3).

Na lei de diretrizes e bases de 1996, encontramos no título III "Do Direito à Educação e do Dever de Educar", o desdobramento da fundamentação que vem a garantir os elementos mínimos para efetivação de uma educação socialmente inclusiva.

As reformas educacionais ocorridas na década de 90 trouxeram um impacto negativo que foi a municipalização do ensino, abalando os direitos da população que mais necessitava da escola pública. Essa municipalização do sistema de ensino chegou com a proposta de repasse do fundo público para níveis cada vez mais micro, inclusive a própria escola (veja-se a lei 11947, de 16 de junho de 2009**,** denominada de Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE).

> Evitando-se, assim, a interferência "perniciosa" do centralismo governamental; desarticulam-se os mecanismos unificados de negociação com as organizações dos trabalhadores da educação (dinâmica que tende a questionar a própria necessidade das entidades sindicais); flexibilizam-se as formas de contratação e as retribuições salariais dos docentes, etc. (GENTILLI, 1996, p. 26).

Este processo colocado em movimento há décadas atrás, perdura ainda hoje, até em governos autodenominados de socialista, trazendo anomalias ao sistema educacional que diante de avaliações com resultados insignificantes adotam políticas de bonificação aos trabalhadores e trabalhadoras da educação, como forma de induzi-los a mascarar estes mesmos resultados.

De outra parte, nega-se a transferência aos municípios, aos governos estaduais e aos próprios professores ou à comunidade:

> [...] a necessidade de desenvolver sistemas nacionais de avaliação dos sistemas educacionais basicamente provas de rendimento aplicadas à população estudantil; b) a necessidade de desenhar e desenvolver reformas curriculares a partir das quais

> estabelecer os parâmetros e conteúdos básicos de um currículo Nacional; c) associada à questão anterior, a necessidade de desenvolver estratégias de formação de professores centralizadas nacionalmente e que permitam a atualização dos docentes segundo o plano curricular estabelecido na citada reforma (GENTILLI, 1996, p. 27).

No quesito estender os direitos, precisamos levar em conta que após exaustivas discussões daqueles artesões da educação do país e concluídas as conferências municipais, estaduais e com as deliberações da Conferencia Nacional de Educação (CONAE) no ano de 2010, voltam-se agora em 2011 os mesmos atores e atrizes acrescidos de outros tantos que compõem a nossa sociedade para uma discussão ainda maior com relação ao projeto de lei nº 8035 que cria Plano Nacional de Educação (PNE), que irá nortear os vários sistemas educacionais em nosso país nos próximos dez anos.

Nesse clima de mudanças, as decisões da 1ª Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010), esforçam-se por representar a base social do PNE, lutando por traduzir a síntese das demandas recolhidas, democraticamente, de trabalhadores, estudantes, pais, estudiosos no assunto e gestores públicos, das três esferas de governo, participantes da CONAE, em relação aos níveis, etapas e modalidades da educação nacional (pública e privada).

Fundamental é lembrar o que ficou como vivência quando da formulação do Plano Nacional de Educação 2001/2010, resultando experiência nada agradável na comunidade educacional, de modo que, transcorrida a década, o Estado brasileiro optou por promover conferências de educação sempre com o propósito de abranger a participação da sociedade no processo de construção da proposta do novo PNE.

Logo, as contribuições que foram elaboradas pela sociedade como proposta ao PNE, elaborada pelo Ministério da Educação, precisam ser amplamente discutidas com os parlamentares assim como o próprio órgão do Executivo Federal, de forma a adequar o Plano aos desígnios da CONAE. Esses estão alicerçados em um projeto libertador de educação, focalizado na promoção da cidadania e no desenvolvimento social, cultural, econômico e ambientalmente sustentável além de contemplar a distribuição de renda.

Chagas Fernandes, destaca de forma muito clara, cinco pontos significativos no processo de construção e tramitação do novo Plano Nacional de Educação (PNE). Primeiro, o processo de organização, bastante distinto daquele em que foi apresentado o PNE anterior. Neste momento a opção foi discutir com a sociedade através das conferências municipais e estaduais ocorridas no ano de 2009 e a conferência nacional ocorrida em 2010 em Brasília com a presença inclusive do

Conselho Nacional de Educação (CNE), da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Portanto esse início de trabalho é bastante diverso do quadro apresentado anteriormente.

Segundo, o PNE começa a tramitar num contexto de mudanças constitucionais relevantes como o conceito de profissionais da educação, que antes estavam separados, professores e funcionários, sendo agregados de maneira mais ampla como profissionais da educação; o fim da Desvinculação de Recursos da União (DRU), voltando a vigorar o percentual dos 18% dos recursos para a educação; a ampliação do ensino fundamental para 9 anos; o FUNDEB; a obrigatoriedade da educação básica gratuita dos 4 aos 17 anos; e a existência do próprio PNE como dever constitucional cujas metas estão vinculadas ao aplicação de percentuais do Produto Interno Bruto (PIB).

Terceiro, diz respeito à tramitação do PNE, ocorrer em um contexto de mobilização muito forte com a participação de instituições como a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a União Nacional dos Dirigentes de Educação (UNDIME), extrapolando desta forma a CONAE, além de agregar uma expectativa muito forte da sociedade em torno do próximo PNE.

Quarto, não partir do zero, mas unificar várias experiências de diversos setores da sociedade que não tiveram a oportunidade de se fazerem representados em um passado não muito distante (FERNANDES, 2011, p. 94-97).

Quinto e último ponto, por trazer uma disputa política em torno deste projeto, mas com uma probabilidade de se configurar como um texto progressista, que garanta a educação brasileira numa perspectiva de qualidade social para todos.

A Lei nº 9.424/96 prevê a fixação de um valor mínimo por aluno/ano, a ser assegurado Tanto aos Governos Estaduais como aos Municipais situados nos Estados onde a relação entre o total da receita do Fundo e o total de alunos do ensino fundamental (redes estadual e municipal) for inferior a esse valor mínimo.

Em 1997 esse valor foi determinado pela própria lei que regulamentou o FUNDEF (Lei nº 9.424/96). Já em 1998 passou a ser fixado por meio de Decreto Federal e, a partir de 2000, a fixação passou a ocorrer definindo-se valores diferenciados para as séries de 1ª a 4 ª e 5ª a 8ª e educação especial.

Tabela 16: Valor mínimo nacional por aluno/ano entre 1997 e 2006

1997 a 2006								
Ano	**1ª a 8ª série**	**1ª a 4ª série**	**5ª a 8ª série e Ed. Especial**	**Séries iniciais zona urbana**	**Séries iniciais zona rural**	**Quatro Séries finais zona urbana**	**Quatro Séries finais - rural e Ed. especial zonas urbana e rural**	**Ato legal de fixação do valor**
1997	300,00							Art. 6º, § 4º da Lei n.º 9.424, de 24.12.1996
1998	315,00							Dec. n.º 2.440, de 23.12.1997
1999	315,00							Dec. n.º 2.935, de 11.01.1999
2000		333,00	349,65					Dec. n.º 3.326, de 31.12.1999
2001		363,00	381,15					Dec. n.º 3.742, de 01.02.2001
2002		418,00	438,90					Dec. n.º 4.103, de 24.01.2002
2003		462,00	485,10					Dec. n.º 4.861, de 20.10.2003
2004		564,63	592,86					Dec. n.º 5.299, de 07.12.2004
2005				620,56	632,97	651,59	664,00	Dec. n º 5.374, de 17.02.2005
2006				682,60	696,25	716,73	730,38	Dec. nº 5.690, de 03.02.2006

FNDE/MEC

A lei específica do estado onde o valor per capita for menor ao valor mínimo nacional por aluno/ano, a União deve complementar a diferença, garantindo esse mínimo anual ao Governo Estadual e aos Governos Municipais da respectiva Unidade da Federação.

Como era de se esperar os municípios mais pobres são os mais beneficiados, uma vez que o FUNDEF busca equalizar os piores índices com a média nacional. Pela norma de confronto do FUNDEF os municípios mais pobres e as regiões mais atrasadas são os privilegiados.

A grande novidade que se apresentava naquela época era que o acompanhamento e a fiscalização social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo seriam exercidos, junto aos respectivos governos, dos entes federados, por conselho que representava cada segmento envolvido na educação. Como por exemplo, os conselhos municipais que teriam no mínimo quatro membros, representando: a) secretaria do município; b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental; c) os pais de alunos; e d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental. Este fundo teve tempo de vida útil de dez anos.

Apesar dos avanços significativos trazidos pelo FUNDEF, no modelo de financiamento e na abrangência do atendimento nesta etapa do ensino, algumas dificuldades continuaram sem uma solução possível. Alguns autores apontam as seguintes:

Pelo destaque ao ensino fundamental, outras etapas da educação básica permaneceram sem uma fonte de financiamento ou buscaram abrigo dentro dos 10% não-subvinculados pela EC 14; o subdimensionamento do valor aluno/ano pelo governo federal impediu a transferência de mais recursos com prejuízos mais acentuados aos estados mais pobres impedindo a redução das desigualdades regionais; a não destinação de novos recursos para o ensino fundamental manteve um tradição de baixo investimento em educação básica no país (OLIVEIRA e ADRIÃO, 2007, pag. 116).

Davies detectou também a mesma dificuldade uma vez que:

> O FUNDEF contribui para enfraquecer e desarticular o sistema de ensino, uma vez, que segundo a Lei 9.424, as matrículas da educação infantil, de jovens e adultos (supletivo) e do ensino médio não são consideradas para efeitos de redistribuição dos recursos. Como só as matrículas no ensino fundamental regular valem para a obtenção de recursos do Fundef, as autoridades tenderão a privilegiar tais matrículas e deixar de lado as dos demais níveis de ensino (DAVIES, l999, p. 17).

Queda de matrículas em estados demonstrou uma realidade nacional, como apontado pelo Relatório da UNDIME: "em apenas um ano de funcionamento, os efeitos perversos do FUNDEF na Educação Infantil já se fazem sentir. Houve uma diminuição de vagas para este segmento" (UNDIME, 1999, p. 04). Um das análises feitas à determinação do valor mínimo anual do Fundo é que, embora seja definida por ato do Presidente da República como estabelece a lei que regulamenta o fundo, a fixação dos valores não obedece à regra estabelecida de que o valor mínimo anual não pode ser. "*inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas*..." (parágrafo 1º, artigo 6º, lei 9.424/96). Assim, tal dispositivo implicaria em um valor superior aos atuais valores arbitrados. O descumprimento deste dispositivo tem implicado na definição de um valor mínimo nacional por aluno muito menor do que deveria ser e, dessa forma, a complementação da União ao Fundo tem sido cada vez menor (DIEESE, nota técnica nº 7).

Davies, (2006), relata que: "além de dar uma contribuição irrisória, sobretudo porque tanta propaganda fez dos milagres que o FUNDEF é capaz de operar, o governo federal (tanto

FHC quanto Lula) não cumpriu o artigo da lei do FUNDEF (n. 9.424), que estabelece o critério de cálculo do valor mínimo nacional, que serviria de base para o cálculo da complementação federal". Irregularidade desse porte foi reconhecida no relatório do GT criado pelo MEC em 2003, representou que ele deixou de contribuir com mais de R$ 12,7 bilhões de 1998 a 2002 (Brasil, MEC, 2003).

Investigando entre 1997 a 2000, Fernandes e Lourenço, dizem que:

> Os impactos do FUNDEF no município de Campo Grande MS, revelam que em 2000, foi possível uma analise dos impactos sobre a educação infantil incorporando os dados das crianças de até 3 anos. Assim, a demanda reprimida representou 79,48% na faixa de 0 a 6 anos. O mais alarmante foi o índice de 90,1% de demanda reprimida nas creches (FERNANDO e LOURENÇO, 2009, p. 65).

Outra consequência crucial do FUNDEF foi o processo de municipalização ocorrido em todo o país e não só como se pensava que ocorreria apenas em estados onde a municipalização era menor.

De acordo com Bremaeker (2003), a lógica do FUNDEF contraria a lógica do Fundo de Participação dos Municípios (FPM,), observado que os municípios de porte demográfico reduzido estão recebendo menos recursos pelo fato de possuírem (...) poucos alunos, mesmo que sejam responsáveis por 100% dos alunos matriculados no seu município (BREMAEKER, 2003, p. 34).

Essas e outras dificuldades que abalam os direitos legalmente constituídos nos alertam para a necessidade de uma constante vigilância com relação ao que já foi conquistado para que mais tarde não se apresentem como letra morta.

Para Anísio Teixeira a educação não deve ser entendida como uma vantagem, mas sim como um direito de cada indivíduo e, por conseguinte um dever público em uma perspectiva da construção de uma sociedade democrática e acrescenta ainda:

> O direito à educação faz-se um direito de todos, porque a educação já não é um processo de especialização de alguns para certas funções na sociedade. Mas a formação de cada um e de todos para a sua contribuição à sociedade integrada e nacional, que se está constituindo com a modificação do trabalho e do tipo de relações humanas (TEIXEIRA, l996, p. 60).

2.2 – Qualidade e Educação

Com um propósito de perceber a sua dimensão e nos situarmos dentro do problemático-título deste item, levantamos de inicio algumas questões relacionadas ao tema, ou seja: O que

vem a ser qualidade em educação? Que elementos compõem a qualidade educacional? Como isolar e mensurar cada um desses elementos e depois poder avaliá-los como um todo? É possível estabelecer um consenso entre os teóricos para definir o que é educação de qualidade?

Para discutirmos sobre o financiamento da qualidade na educação é inevitável, diz Amaral: antes, discutirmos sobre o que é qualidade, pela complexidade inerente à sua definição, considerando-se que existem especificidades fundamentais sobre o que é qualidade em cada um dos níveis e etapas educacionais (AMARAL, 2010, p. 124).

No Manual de Avaliação Externa da Qualidade do Ensino Superior de A.I Vroeijenstijn, que faz parte da Série Estudos e Debates, publicado pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), o autor citado por Amaral pergunta: o que é qualidade? A partir da qual se inicia uma discussão onde ele faz uma referência ao livro Zen e a Arte da Manutenção da Motocicleta, de Pirsig:

> Qualidade... você sabe o que é e, ao mesmo tempo, não sabe. Isso é contraditório. Algumas coisas, é certo, são melhores que outras; isto é, têm qualidade. Mas, quando se tenta dizer o que é qualidade, separadamente das coisas que a possuem, vai tudo para o espaço! Não há o que dizer. Mas se não é possível descrever o que é qualidade, como saber o que é, ou se existe? Se ninguém sabe o que é, talvez não exista de jeito nenhum, para quaisquer objetivos práticos. Mas, justamente para objetivos práticos, ela deve existir de fato. Em que mais os valores se baseariam? Por que as pessoas pagariam fortunas por algumas coisas e jogariam outras no lixo? Obviamente, algumas coisas são melhores do que outras... mas que é "ser melhor"? Assim, a mente gira como um pião, tecendo teias intermináveis, em vão. Afinal, que diabo é Qualidade? Que vem a ser isso? (CRUB, 1996, p.31).

A preocupação com a qualidade da educação é visível em vários governos do mundo todo, quando procuram disponibilizar o acesso à educação para a sua população. E não apenas nos países em desenvolvimento, que detém: elevadas taxas de analfabetismo, de distorção idade-série, de um grande número de jovens e crianças fora das escolas, abandono e condições precárias de ensino, mas do mundo chamado de desenvolvido pelas repercussões que uma educação de qualidade traz não só ao indivíduo como a toda sociedade (FRANCO, 2008, p. 7).

Já existe um consenso que países que possuem uma população mais educada, a sua força de trabalho é mais produtiva. E se torna mais fácil a sua formação profissional induzindo a uma recepção melhor a inovações tecnológicas o que leva as empresas a aumentarem os seus lucros e o país a atingir taxas de crescimento mais elevadas.

O Brasil que não foge a essa retórica capitalista e tem um percentual alto da sua população em idade educacional (aproximadamente 45% - IBGE/2008), a educação tem uma dinâmica bem maior, pois apresentam um papel social de agregação desses jovens evitando ou diminuindo a criminalidade, o uso de drogas, a pobreza os desníveis históricos de renda e, portanto a desigualdade social enraizada desde o seu processo de colonização. Dessa forma os investimentos em educação precisam ser eficientemente alocados para que tragam melhoria não só nos resultados da educação como também na própria vida da população.

Na nossa legislação a questão da qualidade da educação encontra-se contemplada na constituição federal de l988 no art. 206, inciso VII quando diz: "O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios [...] VII – garantia de um padrão de qualidade". Na Lei de Diretrizes e Bases (1996), nos arts. 74, 75 e 76, ocorrem uma procura de regulamentar o que venha a ser um ensino de qualidade. Trazem a seguinte redação:

Art. 74. A União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1o A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo estado, do Distrito Federal ou do município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2o A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3o Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1o e 2o, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente frequentam a escola.

§ 4o A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos estados e dos municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme

o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

Art. 76. A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos estados, Distrito Federal e municípios do disposto nesta lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

É importante destacar a quantidade de termos ressaltando a importância da qualidade na educação em tão poucos artigos da LDB e também da constituição federal: "ensino de

qualidade"; "padrão de qualidade"; "custo mínimo por aluno para assegurar ensino de qualidade" e "padrão mínimo de qualidade". Quando analisamos o FUNDEF e mais adiante o FUNDEB, no capítulo I, observamos também que essas premissas estavam contempladas nos dois fundos, mas na prática ocorreu uma inversão do processo lógico como esclarece Oliveira:

> Não se parte da discussão do que seria o ensino de qualidade e em seguida discute-se o montante de recursos necessários para atendê-lo, mas do montante de recursos disponíveis no momento. Dessa forma, não estamos tratando de um custo aluno necessário para garantir um padrão de qualidade. O que se tem é o "gasto" possível nas condições atuais como padrão de qualidade com uma pequena suplementação de caráter redistributivo por parte de União, desde que a esfera recebedora esteja aplicando corretamente seus recursos financeiros em educação (OLIVEIRA, 2007, p. 101).

Juntando-se a este pensamento, Davies, destaca que os governantes, em sua maioria, não se baseiam nas necessidades de uma educação de qualidade, para possíveis explicações dadas a ela, mas sim num percentual fixo e inflexível dos impostos, que é tido pelas autoridades como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação para a educação.

> Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim no mínimo este percentual. Não é por acaso que a imensa maioria dos governos alega aplicar apenas o percentual mínimo, como se isso fosse suficiente para atender as necessidades educacionais da população (DAVIES, 2006, p. 755).

Analisando a influência da aplicação de recursos na educação AMARAL cita artigos e estudos realizados como por Hanushek e Kimbo (2000), onde buscam estabelecer empiricamente a relação entre qualidade da força de trabalho e crescimento econômico e que após trinta anos aumenta o crescimento do produto em 1,4 percentuais por ano. E que a relação entre recursos escolares e qualidade do ensino é importante não apenas por suas decorrências em questões como políticas educacionais, mas também para a compreensão de outros temas nos quais a qualidade do ensino possa ter um papel.

Outro estudo trazido é o de Krueger (1999) onde explicita que diminuições na razão de alunos por professor têm forte impacto na qualidade do ensino. Os resultados são fortes diz o autor porque se baseiam em um experimento que alocou aleatoriamente professores e alunos em salas de aula grandes e pequenas (com muitos e poucos alunos).

Para Jaqueline Oliveira, trabalhos que buscaram avaliar os retornos privados e sociais associados à qualidade de educação em contraposição aos retornos da quantidade encontraram

evidências de que vale mais a pena investir em qualidade do que em quantidade. E citando Behrman e Birdsall (1983), que utilizando dados do censo Brasil de 1970, concluíram que tanto os retornos privados quanto os retornos sociais da qualidade são substancialmente mais elevados se confrontados àqueles calculados para a quantidade de educação. Acrescenta ainda a autora que identificar os efeitos dos insumos escolares sobre o desempenho educacional é fundamental para o desenvolvimento de políticas educacionais que visam melhorar a qualidade do ensino público (Jaqueline Oli..p.13).

Em FRANCO, observamos a argumentação de Hanushek (2005, pp. 17-18) que as evidências internacionais apresentam em geral os mesmos resultados obtidos nos Estados Unidos (incluindo também o Coleman Report), onde ressalta que não há uma relação consistente e sistemática entre recursos extras nas unidades de ensino e o desempenho dos alunos. Diz ainda que países em desenvolvimento, em geral, apresentam um pior desempenho e menores gastos com educação, o que induz as pesquisas a prescreverem políticas de insumos. Ademais, as limitadas informações sobre a qualidade das escolas, características das famílias e avaliações de desempenho dos alunos, e a impossibilidade de um acompanhamento do progresso de cada um deles ao longo dos anos e de traçar um paralelo entre esse progresso à escola e aos seus professores.

No Brasil dois artigos: Menezes-Filho e Pazello (2007) concluem a importância da implementação do FUNDEF aumentando o salário dos professores e isso acabou por aumentar a proficiência dos alunos de forma significante. Gordon e Vegas (2005) afirmam que investimentos do FUNDEF, quando usados como recursos adicionais à educação tiveram efeitos significantes na redução da distorção série-idade. Embora a falta de dados no nível municipal tenham restringido a abrangência da análise (AMARAL, 2011, p. 5, 11, 12).

A ênfase educacional no Brasil sempre esteve voltada para o crescimento econômico, a pobreza, criminalidade, a desigualdade, trabalho infantil, consolidação da democracia que os estudos tiveram uma tendência de estimativas em termos quantitativos e não qualitativos. Onde o nível educacional é percebido em termos de anos de estudo ou ciclos completos de escolaridade. O que provém da existência de um déficit significativo de escolaridade de grande parte da população (média de anos de estudo) diante de economias desenvolvidas, surgindo assim uma preocupação em romper com este ciclo vicioso (FRANCO, 2008, p. 22).

Ainda em Franco observamos os estudos de Castro (1970) sobre o perfil dos salários, os custos da educação e a taxa interna de retorno da educação (TIR)[1], que era extremamente elevada, logo o investimento em educação no país deveria ser fortemente estimulado. Outro estudo de referência, Langoni (1974) analisando o desenvolvimento brasileiro, o capital fixo e a TIR, chegando às mesmas conclusões de Castro (op. cit.1970), sobre necessidade de investir em educação como meio de promover o crescimento do país (FRANCO, 2008, p. 22).

Quando falamos em qualidade precisamos ter em mente que são necessárias avaliações das mais diversas possíveis para alcançá-la. Na tabela 17 abaixo, Franco (2005) nos auxilia nesta busca.

Tabela 17: Características dos tipos de avaliação de qualidades

Tipo de Avaliação	Potencialidades	Limitações	Alternativas
Desempenho de alunos	Sintonizada com o propósito da educação: a aprendizagem dos alunos	- Muitos fatores estão fora do controlo das escolas e dos professores - Mesmo no que depende da escola, o desempenho dos alunos é influenciado por vários professores	- Focalizar a melhoria da escola ao longo do tempo, em vez do desempenho em determinado momento. - Conjugar aspectos coletivos, dependentes da equipe da escola, com individuais, dependentes de cada professor.
Institucional	Assume a escola como unidade de análise	- Risco de burocratização - Não produz informação de cada docente	- Articulá-la com indicadores objetivos apurados por avaliação externa. - Conjugá-la com outros critérios
Conhecimentos e competências de professores	Produz indicador de cada docente	.Conhecimentos e competências podem não garantir boas práticas.	- Articulá-la com outros critérios
Desempenho de professores	Produz indicador para cada docente. Similar à avaliação de outros servidores, feita por meio de preenchimento de questionários e fichas.	- Risco de burocratização e irrelevância.	- Articulá-la com indicadores objetivos, apurados por avaliação externa sobre a escola, em especial com os fatores que promovem bom desempenho docente.

Fonte: Franco (2005, p. 5).

[1] Taxa Interna de Retorno da educação calculada como a taxa de retorno que iguala o valor presente dos custos de um ano a mais de educação com o valor presente dos benefícios deste ano adicional de estudo.

Trazendo para análise o tipo de avaliação de qualidades institucional (segunda linha da tabela 17) apontada por Franco, desde 1993 o país dispõe para avaliar a educação básica o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica Brasileira – SAEB, que avalia a cada dois anos, alunos da 5ª e 9ª série do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio, nas disciplinas de língua Portuguesa e Matemática. Ele é desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Outra ferramenta importante de coleta de informações é o Censo Escolar que é realizado anualmente também pelo INEP em parceria com os governos estaduais através da sua secretaria de educação e das prefeituras municipais.

Somando-se a essas duas ferramentas temos o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB que foi criado pelo INEP no ano de 2007 e torna realidade a concepção até certo ponto precursora de juntar em um só indicador, dois elementos por demais significativos para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Por reunir ao mesmo tempo a perspectiva pedagógica consequente das avaliações em larga escala do INEP à viabilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, permitindo com isso, que sejam traçadas metas de qualidade educacional para os sistemas. O calculo desse indicador é feito a partir dos elementos que caracterizam a aprovação escolar, coletados no censo escolar e as médias de desempenho nas avaliações do INEP. Portanto temos hoje o SAEB como índice de avaliação para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil especificamente para os municípios. (INEP/MEC). Como fruto desses trabalhos, temos o exemplo do IDEB de 2005, 2007 e 2009 de Olinda apresentado no capítulo I e suas projeções até o ano de 2021.

Neste momento de formulação do novo Plano Nacional da Educação (PNE), não podemos esquecer que a LDB em uma perspectiva pedagógica indica desde a sua criação em 1996 o que é fundamental para determinar o Custo Aluno Qualidade (CAQ), em seus artigos:

Art. 4º, inciso IX: "O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de": [...] IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; e Art. 25° Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançarem relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.
Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo.

Como observamos a lei já estipula necessidades que devem ser contempladas e também perseguidas pelas autoridades responsáveis.

Para Davies a aprovação do FUNDEB, não rompeu com a lógica estabelecida no FUNDEF e de fato, não programou a prática de garantir a implantação de um valor por aluno que promovesse de fato a qualidade educacional (DAVIES, 2006).

Mas a maior limitação dos investimentos educacionais está na percepção limitada de que as dificuldades da educação estão simplesmente na falta de dinheiro. Na realidade, o que deixa a educação brasileira com resultados ineficazes, muito mais do que a falta de recursos, é o descaso com que sucessivos governos federais tratam a educação: ela é apresentada simplesmente como se fosse uma problemática do município, e não uma responsabilidade federal (BUARQUE, 2006).

O ter mais verbas resolve as questões educacionais?

É o que explica Monlevade: é preciso não somente aumentar as verbas, mas mudar a estrutura de arrecadação e distribuição dos recursos. É possível? É, mas não é fácil, por que mexe com interesses arraigados de classes antagônicas (MONLEVADE, 2007, p. 51).

No que diz respeito à valorização dos profissionais da educação tratada pelos fundos, ocorre outro equivoco quando só estipula um percentual aos profissionais do magistério, não aos "trabalhadores em educação", o que é desejado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e ratificada em seu 31º Congresso Nacional em Brasília de 13 a 16 de janeiro de 2011.

Isso traria sem sombra de dúvida a ampliação da base da categoria e acrescentaria como reboque um significativo contingente de trabalhadores na luta pela real valorização profissional, e consequente contribuição para alcançar uma melhoria da qualidade da educação.

Como intervir no projeto de reforma tributária para garantir a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)? Com relação a este ponto a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, teve nos anos antecedentes um papel fundamental no desenvolvimento sistemático de cálculo para o CAQ para atendimento as diversas etapas e modalidades da educação básica, do qual o Conselho Nacional de Educação (CNE) considerou pertinente para ser adotada nos sistemas de ensino. Pela urgência da adoção desse dispositivo com capacidade de orientação do investimento público em educação, faz-se necessário o Ministério da Educação incentivar por um tempo determinado o debate desse conteúdo com a sociedade, uma vez que esta já dispõe de proposta para uma discussão proveitosa com os gestores públicos.

Em que perspectiva consolidar o Sistema Nacional Articulado de Educação? Isto requer uma estrutura organizativa (infraconstitucional e constitucional) diferente da que temos na

atualidade, e pela experiência principalmente do último Plano nacional, fica claro que o atual por si só, não terá a capacidade de estabelecê-lo. Portanto é primordial a criação de um conjunto de leis federais para dar suporte, e até de emenda constitucional, principalmente no que diz respeito aos casos da gestão democrática assim como da expansão da base de incidência do **financiamento** da educação. Nos dois casos o ideal é tramitar concomitantemente ao PL nº 8.035, de 2010, de forma a comprometer, de fato e de direito, o Brasil com as metas e estratégias definidas no PNE. (CNTE, 2011, p. 113).

Que percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) são suficientes como investimento para a educação? Os 7% que estão contemplados no Projeto de Lei ou o que reivindicam os sindicatos da educação, a Confederação Nacional dos Trabalhadores dos Trabalhadores em Educação (CNTE), os movimentos sociais e alguns partidos políticos, ou seja, os 10%? E a Lei de Responsabilidade Educacional que deve punir os administradores públicos que não saudarem as obrigações estabelecidas institucionalmente que podem ser em regime de colaboração (convênios) ou cooperação (base legal), principalmente os financeiros.

O que é necessário mudar no Brasil é a percepção de ter a educação com o significado de despesa, o que não corresponde ao recente estudo do IPEA/Ministério do Planejamento revelando que a educação é o investimento de maior retorno no Produto Interno Bruto (PIB). Para cada R$ 1,00 investido o retorno é de R$ 1,85. Portanto, devemos mudar o discurso e falarmos em investimento e não gastos da educação (CNTE, 2011, P. 117).

Como observamos a educação tem papel fundamental na formação dos trabalhadores, assim como na distribuição da renda no país, estruturando-se como uma das principais bases para o crescimento sustentável de longo prazo. Temos, portanto as razões para se assegurar o mencionado percentual de investimento na educação de 10% do PIB.

Na percepção do professor Nelson Cardoso do Amaral, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG), “seria necessário investir muito mais do que 10% do PIB para haver condições de comparar o Brasil com os EUA e países europeus”. Diz o pesquisador que, para analisar o indicador percentual do PIB, é necessário utilizar duas outras informações: “o valor do PIB do país e o tamanho do alunado a ser atendido”. Como exemplo ele traz as aplicações de dois países a Bolívia que aplicou em 2008 o equivalente a 6,4% do PIB em educação e o Canadá com uma aplicação de 5,2% como mostra a tabela abaixo.

Tabela 18: Recursos financeiros aplicados no setor educacional, por pessoa em idade educacional (Bolívia e Canadá)

País	% PIB aplicado em educação	PIB/PPP em US$ bilhões (de 2009)	Total de recursos em educação (US$ bilhões)	População em idade educacional	Valor aplicado por pessoa em idade educacional (US$)
Bolívia	6,4	45	2,9	4.142.335	695,00
Canadá	5,2	1.278	66,5	8.656.329	7.731,00

Fonte: (UNESCO, 2010) E (EUA.CIA, 2010) e cálculos do prof. Nelson C. do Amaral

Da forma como o MEC está analisando o investimento brasileiro, diríamos que a Bolívia propicia melhores condições financeiras para o setor educacional do que o Canadá. No entanto, ao observarmos melhor o quadro vemos que o Canadá aplicou US$ 7.731 por estudante em 2010 e a Bolívia, US$ 695. "É claro, o Canadá é que propicia melhores condições financeiras para o setor educacional ao aplicar 11 vezes mais recursos por pessoa em idade educacional que a Bolívia". Em um processo de mensuração dos investimentos em educação proporcional ao PIB, diz o pesquisador que é preciso conjugar três indicadores: total de recursos aplicados em educação como percentual do PIB; riqueza do país, expressa pelo valor de seu PIB; e a quantidade de pessoas em idade educacional.

Em sua investigação, o autor criou um ranking de desafio educacional. "O Yemen é o país, dentre os considerados, que possui o maior desafio educacional, seguido da Índia, Paraguai, Bolívia, Indonésia, China e Brasil, na 7ª. Posição". Porém o primeiro está fazendo um esforço enorme nesse setor, pois já aplica o equivalente a 9,6% do PIB em educação e, mesmo assim, possui um valor aplicado por pessoa em idade educacional muito inexpressível (US$ 493,00). Por conta do pequeno valor de seu PIB, levando-se em conta o quantitativo da população que está na idade correta para estudar.

Projetando um investimento para o Brasil de 10% em educação, descreve a investigação, o investimento anual por aluno seria de US$ 2.398,00, comparado com o valor de Botswana (US$ 2.532,00), África do Sul (US$ 2.694,00), Cuba (US$ 4.152,00), México (US$ 3.738,00), Argentina (US$ 4.152,00), Chile (US$ 4.425,00), Uruguai (US$ 4.647,00) e Rússia (US$ 6.845,00), se esses países também estivessem investido o equivalente a 10% de seus PIBs, em educação.

Ele ressalta ainda que os países com maior desafio educacional: "possuem uma população em idade educacional acima de 30%". No Brasil, este índice está atualmente em 45%.

"Somente a partir do ano de 2030 é que o Brasil entrará na faixa dos países que possuem menos de 30% de sua população em idade educacional". Conclui-se, portanto que os próximos dois PNEs necessitaram apresentar-se com uma destinação elevada de recursos financeiros para o setor da educação, se quisermos atingir um padrão de qualidade. "Sendo que a partir desse ano a própria dinâmica populacional colaborará para que os problemas educacionais brasileiros sejam diminuídos".

Em sua pesquisa Amaral, (2010) fez uma análise comparativa do investimento em educação entre países com população em idade educacional acima e abaixo dos 30%. Ele traçou uma média dos que estão acima dos 30%, grupo a que o Brasil pertence, está em US$1.209,00. "O Brasil, aplicando apenas US$ 959,00 por pessoa em idade educacional, tem um enorme desafio para atingir, por exemplo, o valor médio de todos os países selecionados, que foi de US$ 4.456,00". Pelos números colocados acima analisamos que seria necessário multiplicar por quase cinco aquilo que é aplicado atualmente. Isso significa: "aplicar o equivalente a 20% do PIB de recursos financeiros em educação. o que é claramente inviável, considerando que o limite a ser aplicado na área educacional parece ser o equivalente a 10% do PIB" (AMARAL, 2010).

Para estabelecermos uma comparação entre o que é necessário investir em educação para obtermos um padrão de qualidade (tabela 19) e o que é investido na atualidade (tabela 20), analisemos a pesquisa realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e publicada em 2006 apenas com escolas de educação básica pública que oferecem condições de um ensino de qualidade.

Tabela 19: Custo-aluno-ano a ser considerado nas projeções do financiamento da EB

Níveis /Etapas da EB	Custo-aluno-ano (1) (em R$) (Valor corrigido pelo IPCA médio 2008)
Creche (0-3 anos)	6.149,00
Educação Infantil (4-5 anos)	4.974,00
Ensino Fundamental (6-14 anos)	3.206,00
Ensino Médio (15-17 anos)	5.235,00

Fonte: Brasil, INEP, 2006, p. 46-49. (1) A pesquisa colheu dados em 2003.

Observa-se que os valores da pesquisa (tabela 19) são bem superiores aos divulgados pelo INEP (tabela 20), e que foram aplicados no ano de 2008. Chega mesmo a existir uma discrepância quando analisamos os valores do ensino médio que estão 2,47 vezes menores das reais necessidades levantadas pela pesquisa.

Tabela 20: Investimento Público Direto por Estudante - 2008

Níveis da EB	Investimento Público Direto (em R$) (Valores correntes de 2008)
Educação Infantil	2.206,00
Ensino Fundamental - anos iniciais	2.761,00
Ensino Fundamental - anos finais	2.946,00
Ensino Médio	2.122,00

Fonte: Brasil, MEC, INEP, DTDIE, 2008

Desta forma qualquer projeção em termos de investimentos educacionais não deve prescindir de aliar também qualidade em cada etapa e modalidade do ensino médio, sob risco de não se atingir as metas estabelecidas como bem explicitou Amaral quando recomendou que:

> Um primeiro desafio para a projeção do financiamento da expansão, com qualidade, da educação básica (EB), até 2020, é o estabelecimento de um referencial para a qualidade a ser considerada. Além disso, é preciso estabelecer metas a serem alcançadas na expansão do sistema (AMARAL, 2010, p.125).

Embora tenhamos que reconhecer que quando se trata de estabelecer um padrão mínimo de qualidade as discussões não são unânimes em apontar em uma só direção, e que:

> [...] devemos falar de **qualidades** e não de **qualidade**, ou seja, não existiria uma qualidade absoluta, mas a qualidade dependeria dos interesses de quem participa da discussão. Existiria uma qualidade do ponto de vista do estudante, do meio acadêmico, do mercado de trabalho, da sociedade, etc. (VROEIJENSTIJN, 1996, p. 34).

Pelo que relata em 2010 o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), a luta para resgatar o débito com a educação não esta sendo em vão, ou seja: "de janeiro a setembro, o custeio da área da Educação cresceu 35,4%, bem mais que os 6,6% da Saúde e os 22,9% do custeio restrito, ligado à manutenção da máquina pública". SIAFI-2010.

Há uma preocupação do governo federal com relação à Alimentação Escolar na Educação Básica, tanto que destinou de janeiro a setembro, R$ 2,106 bilhões para o programa Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, 54% a mais do que no mesmo período do ano passado. Tornando-se com isso o segundo programa a consumir recursos no setor, atrás apenas da Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que recebeu R$ 4,396 bilhões nos nove primeiros meses do ano. O Programa

Dinheiro Direto na Escola, por sua vez, incorporou R$ 693 milhões de janeiro a setembro, 38% valores esses acima do que foi utilizado no mesmo intervalo de tempo do ano anterior.

Mesmo com o incremento de recursos, em virtude do aumento percentual de certos impostos e o adicional de novos impostos no pacote que compõem o FUNDEB, juntamente com os acréscimos da União, a Educação Básica brasileira está longe de ter o mesmo suporte de outras nações (CASTRO, 2005).

Mesmo tendo assumido em campanha o compromisso de garantir a aprovação do FUNDEB, o governo Lula, não rompeu com a lógica estabelecida pelo governo FHC e, de fato: "não implementou a prática de garantir o estabelecimento de um valor por aluno coerente com os princípios legais e necessário para assegurar uma educação de qualidade" (DAVIES, 2006). Com esse proceder tal prática torna justa a declaração de Barros (2007) acerca de continuidade do atual governo em relação ao financiamento da educação e, particularmente, sobre o financiamento de um fundo específico para a Educação Básica.

O desconforto reside na realidade do custo de um aluno do Ensino Médio no Brasil não ser coerente com a construção de uma educação de qualidade. Estamos longe do valor médio praticado entre os países da OCDE (R$ 13.3000) e distante dos nossos companheiros do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul). Conforme os elementos divulgados no documento: "Indicadores estatísticos do sistema educativo do MERCOSUL – 2004" disponível no sítio do INEP. Argentina e Chile alcançaram um custo aluno do Ensino Médio superior a dois mil reais.

CAPÍTULO III

A ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA

Ao agregar elementos que por si já condensam uma complexidade que não é muito fácil de definição como financiamento, educação e qualidade a proposta de abordagem deste capítulo III é caracterizar todas as etapas da investigação com os seus caminhos e elementos percorridos. Falaremos da prioridade da investigação que tem como objetivo geral compreender se os investimentos realizados na educação municipal estão contribuindo para a melhoria da sua qualidade; dos sujeitos que escolhemos para receber as informações assim como do lócus investigado e de qual instrumentalização tivemos que utilizar forma mais adequada aos nossos objetivos.

3.1 – O Caráter da Investigação

Quando fizemos a opção por uma investigação em uma rede de ensino municipal tínhamos a ideia das dificuldades com relação à disponibilização de informações, tanto através de documentos do município como de sujeitos que estivessem dispostos através de entrevistas ou questionários a fornecerem dados que pudessem subsidiar nossa pesquisa. Esse entendimento foi construído ao longo da atividade sindical junto a vários municípios no que diz respeito à negociação salarial, de gestão democrática, formação profissional, propostas pedagógicas, condições de trabalho etc.

Para conseguir o objetivo geral exposto acima foi necessário o seu desdobramento nos seguintes objetivos específicos:

1 - levantar informações sobre as fontes de recursos para o financiamento da educação no município, sua periodicidade;

2 - identificar as prioridades estabelecidas e como elas estão sendo atendidas e quais as principais dificuldades da gestão financeira;

3 – analisar as informações colhidas no município e na literatura especializada acerca dos recursos destinados e quais as perspectivas apontadas.

4 – investigar se os recursos financeiros destinados ao município podem garantir uma educação de qualidade para todos.

Dessa forma escolhemos iniciar levantando informações sobre as fontes de recursos para o financiamento da educação no município e sua periodicidade. Dessa forma, decidimos iniciar nossa investigação explicitando o problema a ser trabalhado, dimensionando e abordando o financiamento educacional no município de Olinda como significativo ou não para provocar uma melhoria na qualidade da educação, questionando, que recursos o município recebe; quais as suas demandas; suas prioridades, como elas estão sendo atendidas e seus nós críticos. Essa identificação sem dúvida foi o que nos permitiu dar o passo seguinte para alcançar o segundo objetivo específico da investigação. Além de buscar as perspectivas de investimento para o futuro,

As discussões entre aqueles que defendem um aumento substancial do financiamento educacional como forma de atingir uma qualidade mínima da educação e outros que insistem em advogar a tese que o problema central da educação no país é de gestão e não de locação de mais recursos nas escolas, principalmente após 2010 com a 1ª Conferência Nacional de Educação que ouviu os municípios e estados que apontou a necessidade de passarmos dos atuais 4,5% do Produto Interno Bruto de investimentos para patamares de 10% ao longo dos dez anos de vigência do Plano Nacional de Educação, coloca esse tema da pesquisa em uma atualidade e com uma forte tendência de polêmica que não se esgota com facilidade.

Seguindo essa lógica o início da investigação teórica foi centrada em algumas publicitações de dados estatísticos tendo como fonte primária o IBGE o MEC e os institutos de pesquisas. Os relatórios da OCDE/PISA também fizeram parte da investigação assim como os estudos de alguns autores e pesquisadores nacionais e/ou internacionais que investigaram sobre as políticas de financiamento e suas repercussões na qualidade social da educação.

Como ponto de partida destacamos que em l930 foi criado o que conhecemos hoje como Ministério de Educação e Cultura (MEC), só que naquela época ele foi designado inicialmente como Ministério da Educação e Segurança Pública, que tinha a responsabilidade gerenciar os assuntos referentes à Saúde**,** Educação, Esporte e Meio Ambiente, sendo a Educação uma matéria de responsabilidade do Departamento Nacional de Ensino. Em 1934, o Governo coloca-a, como um direito de todos, sendo assegurada pela família e pelo Governo. Somente em 1953 a Saúde no País se tornou uma instituição independente, passando assim a educação para ser administrada exclusivamente pelo MEC.

Hoje o MEC concentra em sua página eletrônica um manancial de dados processados muito grande sobre municípios, estados e distrito federal; educação básica e superior; índices de

avaliações educacionais (muitos utilizados nesta investigação); administração dos fundos além de coordenar as políticas de financiamento educacional.

Desta forma a abordagem que foi utilizada tem uma característica descritiva/explicativa, pois descreve o repasse de recursos pelos fundos explicitando os pré-requisitos necessários que cada município ou estado deve preencher para ser contemplado. Como a investigação buscou observar os efeitos dos investimentos na melhoria da qualidade da educação, mesmo quando precisávamos quantificar estes investimentos, estávamos sempre na perspectiva de uma investigação qualitativa por expressar melhor os nossos objetivos e nos direcionar para um caminho de compreensão do problema.

Descrevendo também sobre investigação, Gil (2002), a definiu com muita propriedade e simplicidade como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos.

Utilizando como referência os objetivos já descritos, adotamos a abordagem qualitativa e quantitativa como a melhor forma de analisar os aportes de recursos investidos no município uma vez que temos a necessidade de explorar de que forma estes recursos se transformam em melhoria da qualidade de ensino. Reconhecemos que a investigação qualitativa se adéqua melhor para a análise deste fenômeno que precisa ser observado com maior profundidade.

Confirmando a abrangência da investigação qualitativa Chizzotti (2003) declara que seus objetivos estão relacionados à busca do sentido dos fenômenos investigados e à interpretação dos significados que os sujeitos a eles atribuem. O que nos credencia a afirmar que com uma abordagem puramente quantitativa não alcançaríamos os objetivos desejados.

Já o método quantitativo, como o próprio nome indica vem a caracterizar-se pelo uso da quantificação e, no nosso caso não serão aprofundadas técnicas estatísticas complexas, mas apenas as mais simples como o percentual e as médias. Muitas vezes o desejo de quantificar a todo custo tem levado as ciências sociais a investigarem algo que se quantifica facilmente, aumentando o número de pesquisas que, ao desprezarem elementos qualitativos, apresentam pobreza de resultados (RICHARDSON, 1999).

Portanto, a pesquisa qualitativa com seu caráter exploratório, estimulando o pensar e a fala dos entrevistados não poderia deixar de aparecer neste trabalho uma vez que a proposta é avaliar os impactos dos investimentos na melhoria da qualidade da educação do município.

Domingues, alerta que diante da diversidade de perspectiva, o pesquisador iniciante optando por uma investigação de cunho qualitativo precisa construir saberes que lhe permitam

recolher e analisar, com o máximo de fidedignidade, os dados que promoverão o desenvolvimento epistemológico do trabalho de pesquisa (DOMINGUES, 2006, p. 167).

Para Oliveira (2005, p. 66), "a pesquisa qualitativa se caracteriza como uma tentativa de se explicar profundamente o significado e as características do resultado das informações obtidas através de entrevistas ou questões abertas". É uma opção do investigador, e justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Segundo Oliveira-Formosinho o termo investigação qualitativa está ligado a uma família complexa e inter-relacionada de termos, conceitos e pressupostos, mas está longe de possuir um conjunto unificado de princípios (OLIVEIRA-FORMOSINHO, 2002, P. 95).

Com relação a uma pretensa incompatibilidade desses instrumentos de investigação Goode e Hatt, assim se pronunciaram: "a pesquisa moderna deve rejeitar como uma falsa dicotomia a separação entre estudos qualitativos e quantitativos, ou entre ponto de vista estatístico e não estatístico. Além disso, não importa quão precisam sejam as medidas, o que é medido continua a ser uma qualidade" (GOODE e HATT, 1973, P. 398).

A abordagem qualitativa crítica vai nos permitir uma maior flexibilidade para pesquisar as questões pertinentes ao financiamento municipal, pois está ligada a relações sociais, políticas e econômicas.

3.2 – Sujeitos e *Lócus* da Investigação

O primeiro contato com a secretaria municipal de educação foi pessoalmente através da Secretária de Educação, onde nos apresentamos com a Carta de Anuência assinada pela co-orientadora da investigação, documento da Faculdade além da explicitação sobre o que iríamos pesquisar.

Para cumprir os objetivos a que nos propomos, priorizamos entrevistar a equipe gestora da secretaria de educação municipal, não deixando que nenhum dos entrevistados fosse escolhido aleatoriamente. Esse contato com os pesquisados foi fundamental para que a investigação pudesse alcançar os seus objetivos de ser capaz de colher informações por dentro da secretaria de educação, ou seja, de quem convive diariamente com toda a sua sistemática para que cada pesquisado em sua fala expressasse as políticas financeiras que são afirmativas, as dificuldades e as perspectivas que eles/as apontam para o município.

Vale o registro do imprevisto que foi detectado no início da investigação uma vez que a Secretária de Educação foi substituída do seu cargo, dentro da reestruturação política que o município atravessava. Logo, todo o processo de entendimento e justificativa sobre a

investigação foi reiniciado e colocado novamente em prática com a atual gestão precisando de um esclarecimento dos objetivos e finalidades da pesquisa. Enfim, realizar uma nova apresentação do projeto que fora anteriormente qualificado na Universidade.

Após esse imprevisto, mantivemos a opção de entrevistar a ex-secretária de educação, logo em seguida o chefe de gabinete da secretaria de educação de Olinda/PE (a estrutura organizacional da secretaria de educação não comporta um/a secretário/a adjunto/a) e o vice-prefeito que também em gestão anterior exerceu o cargo de secretário de educação do município. Em seguida tivemos os primeiros contatos com o restante da equipe responsável pela gestão financeira e educacional do município de Olinda.

Tabela 21: Perfil de cada pesquisado da equipe gestora

Entre-vistado	Formação	Cargo	Função	Tempo de Serviço
E1	Sup. completo	Dir. de Execução Financeira	Gestor financeiro	20 anos
E2	Sup. completo	Professora	Chefe de gabinete	25 anos
E3	Sup. completo	Professor	Vice-prefeito	30 anos
E4	Sup. completo	Professora	Assessoria de gabinete	18 anos
E5	Sup. incompleto	Chefe de div. Financeira	Monitorar e prestar contas de programas especiais	3 anos
E6	Sup. Completo	Ex-secretária Professora	Consultora da Undime	25 anos
E7	Sup. completo	Chefe de div. Orçamentária	Executor financeiro e de contratos e licitações	24 anos
E8	Sup. completo	Professora	Chefe de divisão de inspeção	20 anos
E9	Sup. completo	Professora	Chefe do departamento de acompanhamento e registro escolar	25 anos

Pelo apresentado no quadro acima, percebe-se que a maioria dos sujeitos tem uma larga experiência na área educacional, um deles inclusive já tendo ocupado o cargo de diretor do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino da Secretaria de Educação Básica/MEC. Outros já exerceram a função de gestores/as escolares e conhecem bem o que significa administrar unidades de ensino sem estrutura física, com poucos materiais didáticos e parcos recursos para programar políticas e projetos na área educacional. Outros acumularam ainda a experiência na direção do sindicato dos trabalhadores em educação em Pernambuco, conhecendo os vários sistemas educacionais dos municípios do estado com suas dificuldades e seus limites.

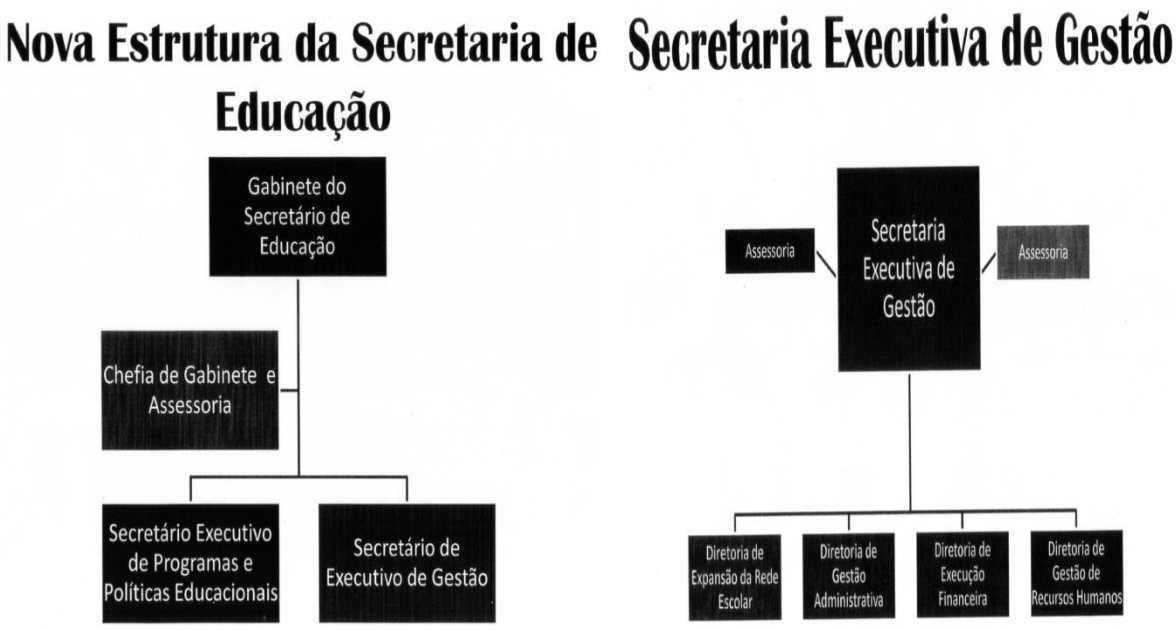
Destes entrevistados 67% têm a sua formação inicial e a sua prática como professor ou professora estando na linha de frente da educação em contato direto com os alunos, o dia-a-dia

das escolas e a ansiedade da comunidade escolar e suas perspectivas. Alguns já aposentados, (dois entre os noves pesquisados) mas que continuam militando na educação levando em consideração as suas vivências. Outro fato positivo é que praticamente cem por cento dos que se proporão responder a entrevista tem curso superior e 33% desse total tem formação técnica superior direcionada para o setor contábil e estão gerindo juntos com os demais o orçamento municipal.

Nessa fase da investigação explicamos detalhes e procedimentos necessários para o trabalho com os mesmos, deixando explícito que os nomes de todos os pesquisados seriam resguardados para que não ferisse o direito ao anonimato e por uma questão de ética segundo estabelece o Conselho Nacional de Saúde em pesquisas que envolvem indivíduos.

Inicialmente as entrevistas tiveram lugar nos espaços da secretaria de educação de Olinda por conveniência daqueles que lá trabalham, assim como no departamento financeiro, no departamento educacional, na sede do partido dos trabalhadores de Olinda e também na prefeitura do município. Entretanto, quando começamos as entrevistas, observamos que vários dos entrevistados/as não se sentiram a vontade para responder às perguntas do segundo bloco, chegando alguns a expressar isso, apesar da garantia do resguardo da individualidade de cada pessoa. A nossa preocupação foi grande, pois isso colocava a própria pesquisa em risco. A alternativa que encontramos junto aos mesmos/as, foi a elaboração de um questionário para esse segundo bloco com quatro questões abertas que distribuímos por todos para devolução três dias após. Apesar dessa preocupação da maioria é importante registrar que dois dos noves pesquisados, colocaram-se a vontade para a divulgação dos seus nomes e suas respostas.

Abaixo transcrevemos a estruturação hierárquica, onde estão situados os Departamentos: financeiro, de Educação e Inspeção, alvos da nossa entrevista junto com os demais secretários locados na Educação Olindense. Os demais detalhes podemos encontrar nos anexos F e G.



3.3 – A Instrumentalização da Investigação

Recorremos antes de tudo à consulta documental. Como instâncias de consultas buscamos o site do Tesouro Nacional, do Banco do Brasil, do Ministério de Educação (MEC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), as pesquisas do Instituto de Pesquisas Econômicas aplicadas (IPEA). Consultamos igualmente inúmeros dados estatísticos e de repasse de recursos feitos pelo FNDE, que é responsável por captar e distribuir recursos financeiros a vários programas do Ensino Fundamental, para identificar a realidade da estrutura da rede educacional e dos recursos que estão sendo alocados ao município.

Como não poderia deixar de ser incluído nesta investigação: o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com os seus setenta e quatro anos, além de elaborar várias pesquisas nas últimas décadas, reorganizou o sistema de levantamentos estatísticos e teve como eixo central de atividades as avaliações em praticamente todos os níveis educacionais. Esses instrumentos de investigação propiciaram uma percepção mais abrangente da rede de financiamento educacional e as leis que o regulam, percurso e dificuldades não só em relação ao município de Olinda como também a tudo que acontece no país favorecendo com isso a atingirmos os objetivos propostos.

Não perdendo de vista a definição de Chaumier citado por Bardin sobre a análise documental como “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo

do documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência" (BARDIN, 2000, p. 45).

Acrescentando ainda o que o autor chamou de Regra de Pertinência, "os documentos retidos devem ser adequados, enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise" (BARDIN, 2000, p. 98).

A coleta de dados também se estabeleceu através de questionário (apêndice B) com questões abertas e entrevistas parcialmente estruturadas e previamente agendadas, com esclarecimento dos gestores e seus representantes (quadros técnicos da secretaria), sobre os objetivos da investigação. Esta técnica é bastante utilizada em investigações nas ciências sociais, pois podemos apurar melhor as opiniões dos sujeitos através de matérias recentes que levam a um aprofundamento do tema previamente escolhido, como a maximização do tempo. Só deve ser utilizada quando se tem ciência do que perguntar para que os objetivos da investigação sejam plenamente alcançados.

Para Gil:

> [...] das técnicas de interrogação, a *entrevista* é a que apresenta maior flexibilidade podendo ser *informal,* quando se distingue da simples conversação apenas por ter como objetivo básico a coleta de dados; É *focalizada* quando, embora livre, enfoca tema bem específico, cabendo ao entrevistador esforçar-se para que o entrevistado retorne ao assunto após alguma digressão. *Parcialmente estruturada*, quando é guiada por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso. E enfim *totalmente estruturada* quando se desenvolve a partir de relação fixa de perguntas (GIL, 2002, p.117).

Na construção da entrevista, buscamos na literatura e nos projetos financeiros, elementos aparentemente controversos que provocasse a fala dos entrevistados de forma espontânea uma vez que não possuindo as mesmas funções apresentam visões diversificadas sobre o mesmo tema, segundo a sua realidade.

Pensar na entrevista como um gênero discursivo é a sugestão apresentada por Arfuch, e acrescenta: mesmo quando se trate de intercâmbios pautados, em que um dos interlocutores é o que pergunta e o outro está ali para responder, sabemos que todo o encontro tem uma boa dose de acaso e, em consequência, nunca é de todo previsível (ARFUCH, 1995, p. 34).

Silveira pondera com relação às entrevistas, dizendo que: as lógicas culturais embutidas nas perguntas dos entrevistadores e nas respostas dos entrevistados não têm nada de transcendente, de revelação íntima, de estabelecimento da verdade: elas estão embebidas nos

discursos de seu tempo, da situação vivida, das verdades instituídas para os grupos sociais dos membros dos grupos (SILVEIRA, 2002, p. 130).

Para Richardson:

> Os questionários cumprem pelo menos duas funções: descrever as características de um indivíduo ou grupo e medir determinadas variáveis de um grupo social. E não estão restritos a uma quantidade determinada de perguntas, nem a um tópico específico. Existem aqueles que incluem apenas duas ou três perguntas, outros que incluem mais de 100 páginas, dependendo da complexidade das informações a serem coletadas. Em geral, recomenda-se que o questionário, para ser aplicado, não ultrapasse uma hora de duração e que inclua diferentes aspectos de um problema, ainda que não sejam analisados em determinado momento. (Richardson, 1999, p. 190).

Gil observa que o questionário deve ser utilizado, sobretudo quando o universo a ser pesquisado é constituído por um grande número de elementos. (Gil, 2002, p. 146).

Richardson lembra com muita propriedade que uma das grandes vantagens do questionário com perguntas abertas é a possibilidade de o entrevistado responder com mais liberdade, não estando restrito a marcar uma ou outra alternativa (Richardson, 1999, p. 194).

A estrutura das entrevistas e questionários que formulamos teve o seu fundamento no quadro teórico que apresentamos.

3.4- Procedimentos de Análises de Dados

Os resultados obtidos nas entrevistas e questionários serão necessariamente aferidos junto à bibliografia que fundamenta teoricamente o financiamento educacional do país. Buscaremos a sua interpretação tendo por guia as teorias atuais; às análises estatísticas dos dados recolhidos na consulta documental e de base de dados oficiais, aplicaremos também uma analise de conteúdo ao material recolhido através das entrevistas e questionários junto aos pesquisados.

Todos esses procedimentos têm como objetivo responder se os recursos financeiros destinados e aplicados no município podem efetivamente garantir uma educação de qualidade para todos.

Quanto à análise de conteúdo no dizer de Bardin, é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferir

conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 1979, p. 31).

Realizando uma síntese, Richardson escreve que: a análise de conteúdo é um conjunto de instrumentos metodológicos cada dia mais aperfeiçoado que se aplicam a discursos diversos (RICHARDSON, 1999. P. 223).

Observando o tratamento que deve ser empregado com relação à apresentação das conclusões, cabe apenas dizer que será feita mediante relatório cuja elaboração se faz com os mesmos requisitos exigidos para uma investigação experimental (GIL, 2002, p. 105).

Para André, a análise de dados em uma pesquisa apresenta um momento significativo, que é quando surgem várias indagações como: por onde devo começar a análise? Que elementos devem ser privilegiados e quais devem ser descartados? Como devo elaborar o meu sistema de categorias? E que caminhos me possibilitarão ir além dos dados para chegar à estruturação de conceitos mais abrangentes? (ANDRÈ, 1987, p. 44).

A autora completa dizendo que não existem respostas simples para todas essas questões:

> O processo de análise dos dados qualitativos é extremamente complexo, envolvendo procedimentos e decisões que não se limitam a um conjunto de regras a serem seguidas. O que existem são algumas indicações e sugestões muito calcadas na própria experiência do pesquisador e que servem como possíveis caminhos na determinação dos procedimentos de análise (ANDRÉ, 2006, p. 44).

Colaborando na argumentação da complexidade, Martins acrescenta que:

> A questão da descrição na análise qualitativa é, em ciências Humanas, ainda mais complexa que nas ciências naturais. Portanto, em níveis de análise, teríamos as ciências exatas com sua estrutura conceitual própria, fundamentada nas ideias, as ciências naturais em conceitos que são diretamente apreendidos através dos sentidos, as ciências humanas fundamentam-se no modo de ser do homem, tal como se constituiu no pensamento moderno, como fundamento de todas as positividades e, ao mesmo tempo, situado no elemento das coisas empíricas (MARTINS, 2006, p. 50-51).

Há uma questão metodológica importante na pesquisa qualitativa é a que se refere ao fato de que não se deve insistir em procedimentos sistemáticos que possam ser previstos, em passos ou sucessões como uma escada em direção à generalização (MARTINS, 2006, p. 58).

CAPITULO IV

ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

Concretizada a fase de trabalho de campo a proposta do presente capítulo é: estabelecer uma análise sob dois ângulos aparentemente diversos para em seguida estabelecer uma ponte com a bibliografia levantada como marco teórico, assim também como os dados e índices apurados junto à secretaria do município de Olinda e com os institutos de pesquisas do governo federal. Buscando uma maior clareza separamos os resultados obtidos das entrevistas e dos questionários realizando de imediato a sua contextualização conforme a apresentação. A coleta das informações foi obtida de duas fontes que se confundem nas suas falas e interpretações uma vez que se não olharmos quem forneceu as informações teremos dificuldades em identifica-los. Essas fontes são os gestores-professores (GP) e os gestores-técnicos (GT).

4.1 – O Resultado das Entrevistas

Para fins de melhor entendimento da nossa investigação dividimos a análise das entrevistas em duas fases com a finalidade de adentrar com mais facilidade naquilo que os pesquisados/as responderam como forma de buscar um diálogo mais profundo com a sua realidade e pistas que apontem para mudanças no sentido de qualidade da educação municipal.

Como a nossa investigação trabalhou com seres humanos foi necessário nos pautarmos pelos princípios éticos compilados na resolução nº 196/1996 do Ministério da Saúde no que diz respeito ao sigilo ético das respectivas identificações das pessoas entrevistadas.

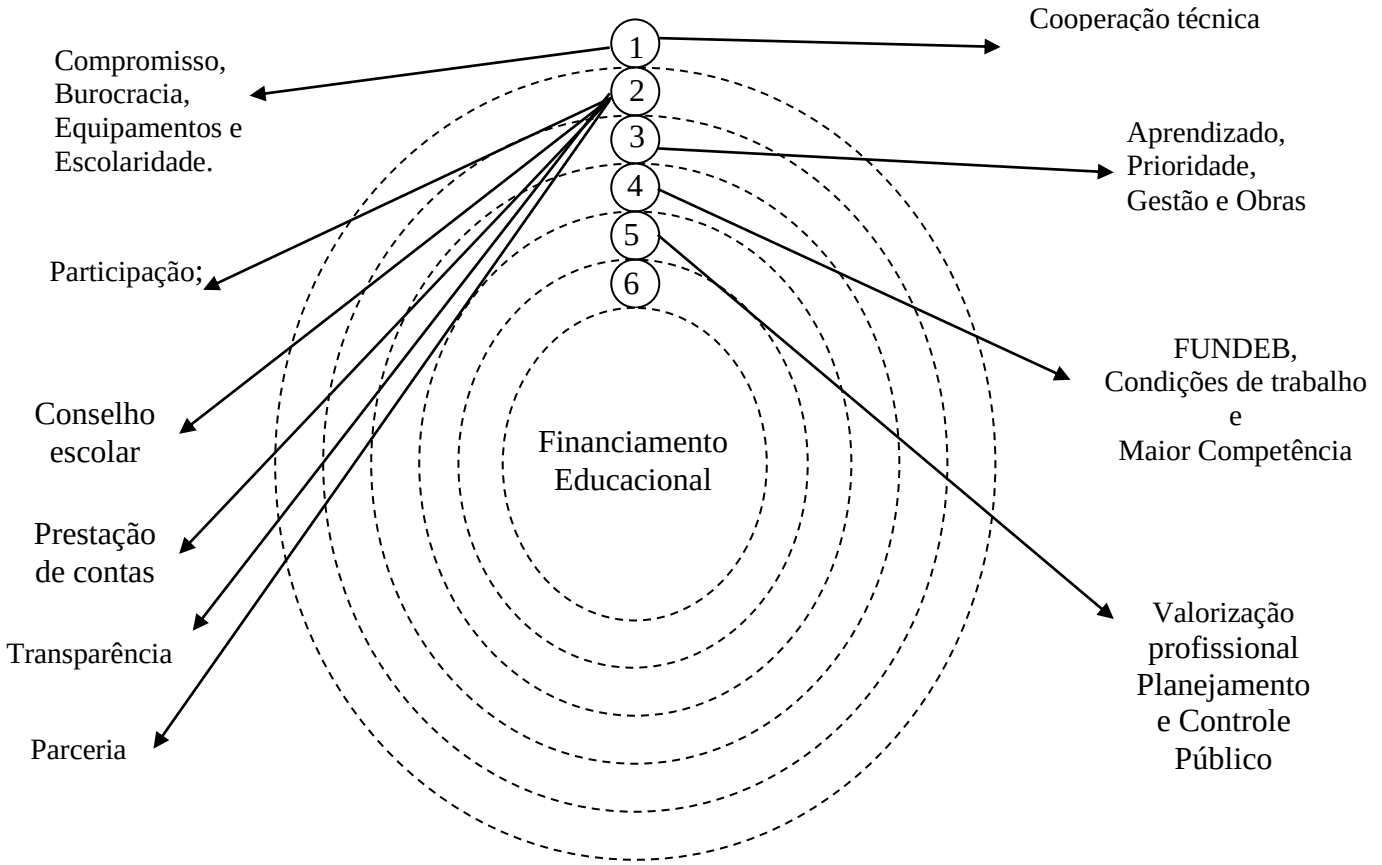
4.1.1 - Primeira Fase: adesão ao círculo de Bardin

Na primeira fase, o caminho escolhido foi trabalhar com elementos levantados a partir do método de análise de conteúdo, submetendo esses elementos ao círculo de frequência por ordem decrescente do centro para a periferia. Técnica essa proposta por Laurence Bardin, e bastante conhecida. Onde as palavras com mais saliência foram apresentadas também nesta sequência.

Pedimos aos entrevistados que falassem seis palavras que lhe brotasse da memória quando ouviam o pronunciamento da frase: "O financiamento favorece a qualidade da educação". O circulo na figura 1 revela que os participantes destacaram as palavras que lhes faziam sentido na relação do financiamento com a qualidade da educação e que apresentamos na seguinte ordem decrescente:

- 5 para a significação de Valorização Profissional e Controle;
- 4 significando FUNDEB, Condições de trabalho e Maior Competência da equipe gestora.
- 3 correspondendo ao Aprendizado, Prioridade, Gestão e Obras;
- 2 correspondendo ao Planejamento e Participação;
- 1 para o significado de Gestão, Burocracia, Equipamentos e Escolaridade.

Figura 1: Frequências com que as palavras aparecem com relação ao financiamento educacional e a qualidade de ensino está estabelecida por ordem decrescente do centro para a periferia



A sua construção, baseia-se segundo Bardin a um teste por associação de palavras, o mais antigo dos testes projetivos, permite, em psicologia clínica, ajudar a localizar as zonas de bloqueamento e recalcamento de um indivíduo. O objetivo proposto diz a autora é fazer surgir espontaneamente associações relativas às palavras exploradas ao nível dos estereótipos que engendram (BARDIN, 1979, p. 52).

Como podemos observar a vantagem da utilização do círculo é que ele nos propicia a visualização dos primeiros temas considerados como os mais importantes dentro da representação do financiamento educacional.

Nessa perspectiva é de se resaltar que a palavra "burocracia" aparece por duas vezes uma no imaginário do GT1 e outra no do GT3 que acrescenta ainda a palavra "norma", apesar da frase "o financiamento favorece a qualidade da educação" estar bastante clara, o financiamento foi percebido como mais um elemento que compõe a burocracia da máquina administrativa sem estar conectada necessariamente a uma qualidade da educação ou que possa conduzir a uma abrangência social mais ampla dentro mesmo do contexto da educação.

Esse comportamento ou percepção é compreensível quando provem dos gestores técnicos uma vez que no seu trabalho cotidiano enfrentam uma legislação fiscal que impõe um certo rigor, processos de licitações com várias exigências, além de demandas e prazos que a regulamentação orgânica do município reclama, portanto na grande maioria das vezes todo esse processo é compreendido como mais uma burocracia.

Já as palavras: condições de trabalho, uma maior competência e valorização profissional aliada ao controle social estiveram com forte presença na percepção dos professores como elementos implícitos para que a frase tivesse uma maior significação e o financiamento pudesse realmente se constituir em componente para auxiliar a educação a chegar a um patamar de qualidade. A palavra FUNDEB foi quase uma unanimidade tanto para os gestores técnicos (GT) como para os gestores professores (GP), resaltando a identificação de quase todos com o papel que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação desempenha junto a educação do país e pelo seu aporte de recursos para municípios, o distrito federal e os estados tanto para pagamento de salário como para a manutenção de toda a educação básica.

4.1.2 - Segunda Fase: Categorização dos Dados

Concluída a etapa de levantamento de um aspecto que contemplou alguns elementos da investigação e posteriormente da sua visualização no circulo de frequência, sentimos agora necessidade de classificá-los ou realizar uma categorização dos dados. Embora a ressalva de que: "isso não é uma etapa obrigatória na análise de conteúdo, mas a maioria dos procedimentos inclui a categorização, pois facilita a análise da informação" (RICHARDSON, 1999. P. 239).

Ao iniciarmos a tentativa de categorizar os dados recolhidos junto aos entrevistados deparamos com algumas dificuldades logo nos primeiros passos, visto que as palavras obtidas de inicio não se agrupavam em categorias. Refletimos em várias possibilidades: como se a frase escolhida para despertar associações de ideias nos entrevistados estivesse mal formulada ou que eu não fosse suficientemente claro sobre quais eram as minhas intenções com tal procedimento.

Pensamos até em voltar e remarcar uma nova entrevista com outra frase e procurando ser mais explicito nas minhas intenções. Buscando reler o que os teóricos publicaram sobre a categorização e todo o seu processo de construção além de analisar mais demoradamente as palavras ali recolhidas fomos pouco a pouco encontrando junto ao referencial teórico os pré-requisitos suficientes para entabular as primeiras categorias de análise. Portanto, esta etapa da pesquisa apresentou-se como um processo interessante e rico da construção do conhecimento.

Gil definiu a *categorização dos dados* como a organização dos dados de tal modo que o investigador possa assumir deliberações e acima de tudo tirar conclusões a partir deles. Acrescenta ainda que:

> Isso requer a construção de um conjunto de categorias descritivas, que podem ser fundamentadas no referencial teórico da pesquisa. Nem sempre, porém essas categorias podem ser definidas de imediato. Para se chegar a elas, é preciso ler e reler o material obtido até que se tenha o domínio de seu conteúdo para, em seguida, contrastá-lo com o referencial teórico. Essas leituras sucessivas possibilitam a divisão do material em seus elementos componentes, sem perder de vista a sua relação com os demais componentes (GIL, 2002, p. 134).

Essas leituras sucessivas receberam de Michelat (1980) a denominação de impregnação de seu conteúdo e que durante as leituras sucessivas vão aparecendo às dimensões mais evidentes, os mais significativos, as expressões e as tendências mais relevantes. Outra ponderação importante é feita por Lüdke e André de que é preciso considerar tanto o conteúdo manifesto quanto o conteúdo latente do material, portanto, que a análise não se restrinja ao que está explícito no material, mas procure desvelar conteúdos implícitos, dimensões contraditórias e mesmo aspectos silenciados (LÜDKE, ANDRÉ, l986).

Corroborando com o pensamento de Gil, André acrescenta que para a formação de categorias estão envolvidos variados procedimentos e que algumas dessas categorias analíticas podem derivar diretamente da categorização teórica que constitui o referencial de apoio. Outras surgirão a partir do próprio conteúdo das anotações feitas, especificando ou expandindo as categorias iniciais (ANDRÉ, 2006, P. 44). Logo, as duas formas apresentadas acima foram constatadas durante o nosso processo de investigação.

Fornecendo elementos que nos ajudam a pensar no processo de categorização Laurence Bardin informa que a categorização é um ato quotidiano na nossa vida: os jogos radiofônicos baseiam-se inteiramente na capacidade em produzir com rapidez números elementos desta ou daquela categoria e que desde a escola pré-primária as crianças aprendem a recortar, classificar e

ordenar, através de exercícios simples. E finaliza dizendo que o processo classificatório possui uma importância considerável em todo e qualquer atividade cientifica (BARDIN, 1979, p.119).

Relatando maneira de categorizar, Richardson diz que ela pode ser de duas maneiras, ou seja: na primeira, o sistema de categorias é estabelecido previamente e os elementos são distribuídos da melhor forma possível entre as categorias. Esse tipo de categorização exige do pesquisador sólidos fundamentos teóricos referentes ao problema em estudo. A segunda, o sistema de categorias não é dado, resulta da classificação progressiva dos elementos (RICHARDSON, 1999, p. 240).

Desvelar conteúdos implícitos no material pesquisado é sempre um confronto com os pressupostos teóricos colocados, isso levara a uma reexaminação e modificação em função da associação ou dissociação de ideias e conceitos identificados. Este movimento ininterrupto de confronto entre teoria e empiria deve resultar numa aproximação maior da realidade que a pesquisa pretende representar (ANDRÉ, 2006, P. 45).

Após a leitura desses autores e pelo trabalho realizado percebemos que a nossa investigação seguiu um caminho que vai da formação de categorias resultando da própria categorização teórica, como também da essência do conteúdo das anotações construídas durante o processo que resulta em uma expansão das categorias iniciais.

Pretendendo um entendimento mais abrangente das entrevistas e sem perder o foco nos nossos objetivos de investigação, construímos para essa primeira etapa da investigação um quadro de categorias baseado nas palavras observadas no apêndice – C, pelos entrevistados.

Tabela 22 – Palavras Distribuídas nas Categorias de Análise

CONTROLE SOCIAL	VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL	PRIORIDADE	MECANISMOS LEGAIS
Aprendizado	Competência	Planejamento	FUNDEB
Gestão	Condições de trabalho	Transparência	Burocracia
Obras	Escolaridade	Parceria	Cooperação técnica
Equipamentos	Compromisso	Participação	

A análise inicial nos revela que a expectativa levantada pelos gestores, quanto ao *"Controle das contas públicas (ou controle social)"*, enquanto componente do quadro de categorias estão em perfeita coerência com a conduta de uma gestão pública. Uma vez que

segundo a opinião da maioria dos gestores técnicos GT2, GT3, e dos gestores professores GP2, GP4, GP5 e GP6, um dos nós críticos da educação não seria necessariamente o montante de recursos a ela destinada, mas sim um problema de gestão e transparente prestação de contas desses recursos e acima de tudo uma fiscalização mais eficiente pelos órgãos responsáveis.

Reforçando esta ideia Nicholas Davies (2008), destaca ainda, dificuldades mais graves como: falta de acesso aos dados; ausência de padronização da forma de organização e apresentação pública; falta de explicação da metodologia de construção; mudanças de critérios de sistematização que impedem sua comparabilidade; incompetência na organização dos dados e manipulação para encobrir desvios ou má gestão dentre muitos outros. Até o Tribunal de Contas da União (2002) expõe essas dificuldades de confiabilidade das informações ao analisar os dados do Censo Escolar, quando da implantação do FUNDEB, onde foram detectadas várias irregularidades nas informações sobre as matrículas.

Com relação ao controle social, os gestores GT1, GP1 e GP3, lembram que é fundamental o suporte que os mecanismos legais propiciam uma vez que sem eles não será possível estabelecer o mínimo de equilíbrio para se efetivar o básico e nesse ponto lembramos o que preceitua a constituição federal de l988, no "artigo 205 que a educação é um direito de todos e dever do estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade....." , essa prioridade é lembrada por GT3, GP1, GP3 ..GP5 e reforça que nesta declaração estão contido o direito de todo cidadão de exigir do estado à prestação do serviço educacional.

Para Clarice Duarte, este direito público chamado de subjetivo propicia ao indivíduo a possibilidade de: "... transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo)", (DUARTE, 2004, p. 113).

Reportando-se a GT3, GP2, GP5, GP6, para que este direito se torne efetivo é necessário por parte da população de uma forma geral e também do individuo em especial de um instrumento de controle das ações estatais. O que somente se efetiva quando ele participa e acompanha as ações da gestão. Portanto o controle social das ações públicas está intimamente ligado à própria gestão e como ela se permite ver e perceber como algo público e que, portanto deve publicitar as suas ações.

Nas falas de GT1, GT3, GP2.....GP6, um fator que limita boa parte da fiscalização dos recursos educacionais dos fundos de coleta e distribuição de recursos é a forma como são

escolhidos os seus conselheiros, em boa parte por pessoas de confiança do poder executivo, apesar da orientação já expressa em lei de como formar os conselhos fiscais. Tudo isso aliado ao desconhecimento contábil, torna inviável a fiscalização por parte da sociedade.

Apesar de que temos em diferentes instancias como lembra GT1, GT2, GP1 e GP2 a 1possibilidade de exercer a fiscalização da prestação de contas dos recursos público através dos conselhos municipais e estaduais de educação, dos conselhos de acompanhamento e fiscalização do FUNDEB, dos tribunais de contas e do próprio ministério público. O que se faz necessário na atualidade é um processo de formação dos conselheiros, o que não foi feito nem pelo MEC nem pelos tribunais de contas, para ampliar a participação de controle social. Assim perguntamos como é possível qualificar a educação no município quando não é disponibilizada a formação sobre legislação fiscal e processos de acompanhamento dos recursos públicos?

Segundo Boaventura Santos, as funções assumidas pelo estado como responsabilidade social durante o período de "Estado Providência são transferidas para o setor privado não lucrativo e para a sociedade civil, por considerar-se inviável que sejam assumidas e exercidas pelo estado" (SANTOS, 2003, p. 89).

Dessa forma o direito à educação e seu financiamento sofrem interferência econômicas no sentido de reduzir os seus gastos sociais. Essa percepção foi marcante em todos os gestores técnicos (GT1, GT2, GT3), não somente pela sua formação como também por estarem mais intimamente ligados aos mecanismos de execução contábeis da administração. Nesse aspecto apenas os gestores professores GP1 GP2, perceberam dessa forma.

No que diz respeito ao aspecto do controle social sobre a aprendizagem além da instancias já comentadas nesta investigação a escola possui o conselho escolar onde todos os segmentos (professores, agentes administrativos, gestor escolar, alunos e representante da comunidade) devem se fazer representar, além de possuir também o Projeto Político Pedagógico (PPP) que deve ser revisto anualmente corrigindo eventuais falhas e renovando o espírito de participação.

A fala de GT2, GT3, GP2, GP4 e GP6, quanto à questão do controle social sobre obras e equipamentos e da própria administração do poder executivo após a constituição de 1988, observa uma ampliação das atribuições do ministério público na defesa dos direitos e da cidadania. Passando as ações, do âmbito de ações individuais, para um campo do coletivo que essa ação abrange.

"A valorização do Profissional" em educação, referida nas falas dos técnicos GT1 e GT2 e dos professores GP1, GP2, GP3 e GP4 no apêndice C, tem uma perspectiva e uma

abrangência muito grande no campo educacional e com reflexos junto à formação do profissional de educação no âmbito das políticas públicas, constituindo-se em processo complexo dado a nossa história educacional, na qual ora se revela o caráter centralizador dessas políticas, ora o seu caráter descentralizador, num percurso de descontinuidade dificultando tentativas de mudança. O que não podemos deixar de perceber é que a avaliação das condições de uma escola de qualidade tem forte relação com as condições de valorização do magistério. Essas falas dos pesquisados encontra uma forte confirmação no Relatório de Pesquisa, INEP/MEC do ano de 2004.

Traçando uma correlação sobre os relatos dos pesquisados e o que Franco, relatou dos estudos de Barber e Mourshed (2007), para identificar o que os países com os melhores sistemas educacionais do mundo em termos de qualidade fizeram e estão fazendo para alcançar a excelência no ensino público, eles chegaram a algumas conclusões: que a qualidade de um sistema educacional não pode exceder a qualidade de seus professores. É o que transparece nas falas de GT2, GP2, GP3 e GP4 quando colocam as competências como caminho para chegarmos a uma valorização profissional e, portanto buscar e alcançar essa qualidade tão procurada.

No centro do aprendizado e da qualidade do ensino, os pesquisados GP2 e GP5 colocam a valorização dos professores e dos diretores das escolas como algo fundamental. E dizem ainda GT1, GP3 e GP4 que em todos os municípios conhecidos, essa realidade transparece independentemente do grau de centralização do sistema, de sua história ou cultura nacional, o que é confirmado pelos autores em uma abrangência de países, estes profissionais são atraídos por diversas políticas de incentivo, principalmente monetário. Desta forma conseguem recrutar para a formação de professores o terço superior da distribuição de cada geração de formandos, o que no Brasil corresponderia ao 2º grau. Essa seria a forma de atrair bons profissionais?

Quanto à equiparação salarial de um professor iniciante ao salário inicial dos demais recém-formados em outras profissões que entram no mercado de trabalho, GT1 e GP6, referindo-se também a outras questões denominaram de valorização da profissão de professor, e por fim os autores acrescentam um processo de seleção para a entrada na profissão muito acirrada e controlada pelo estado (Ibid., p.19). É o que destaca a autora FRANCO, (2008, p. 80).

Complementando esse raciocínio dos autores destacam-se os procedimentos que alguns países mantêm ao longo dos tempos, como é o caso da Coréia do Sul onde são recrutados os 5% melhores alunos, na Finlândia os 10% e os 30% melhores em Singapura e Hong Kong. Nos Estados Unidos, os programas de sistemas em rápida melhoria, com o "Boston Teaching Recidency", o "Ney York Teaching Fellows" e o "Chicago Teaching Fellows" fazem a mesma coisa, recrutando os graduados das melhores universidades.

Isso é o que em uma escala ainda tímida em nosso país é revelado nas falas de GT2, GP3, GP4 e GP5, como uma cooperação técnica entre municípios e estados ou através de parcerias como destacaram GP1, GP5 e GP6 com uma forte tendência de valorização profissional que mais tarde caminha para uma melhor qualificação da educação. Observamos que nessa fala mais pedagógica de seleção do que técnica apenas um dos gestores técnicos emitiu uma opinião.

Segundo BARBER e MOURSHED, (2007), a Inglaterra conseguiu transformar o professor na profissão mais popular entre os alunos do 2º e 3º grau em apenas cinco anos. Mesmo nos países em que a profissão já tem um status elevado, como a Finlândia e a Coréia do Sul, o governo elevou o status do professor primário em relação ao secundário controlando a oferta de professores em cada nível ou oferecendo um pequeno diferencial mensal no salário para os professores do ensino primário.

No Brasil a constituição federal de 1988 no seu artigo 206. Relata que: o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: V – *valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;*
VIII – *piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal.*

E na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDB de 1996, que reza em seu art. 3º, inciso VII *que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII – valorização do profissional da educação escolar;*

Com relação ao Piso Salarial que foi também referendado pela lei nº 11494/2007 (do FUNDEB), lembrado por GT1, GT3, GP1 e GP3, passou quase dois anos em forma de Projeto de Lei, tramitando do Senado para a Câmara Federal e da Câmara para o Senado. A sua aprovação pelo Congresso Nacional só ocorreu vinte anos depois de aparecer na constituição, ou seja, em 16/07/2008. Decorrido este período e finalmente aprovado o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), eis que cinco governadores entram no Supremo Tribunal Federal (STF), com uma Ação de Inconstitucionalidade (ADI), da lei do piso. Por sua vez o Supremo levou nada mais, nada menos, do que dois anos e quatro meses, para julgar o mérito da questão, decidindo finalmente pela sua constitucionalidade.

Quanto aos Planos de Cargos e Carreira, exaustivamente discutidos em todo o país depois da aprovação da lei do FUNDEB, que também recomendava a sua criação, como caminho de estabelecer um roteiro de longo prazo na carreira dos trabalhadores em educação, não se

encontra plenamente regulamentado é a percepção de GT1, GT2, GP1, GP2, GP3 e GP4, de que muitos municípios ainda estão a esperar por eles.

Na atualidade percebemos que o Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, que tramita no congresso visando à criação do Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011-2020, retoma a discussão da valorização no seu artigo 2º e inciso IX que tem *a valorização dos profissionais da educação* como uma das suas diretrizes. O que foi lembrado por GP6 quando afirmou que "com isso pode-se capacitar melhor nossos profissionais". Em uma instancia local, os pesquisados colocaram nas suas falas o caminho que será necessário percorrer como os especificados por GT2, GP2, GP3 e GP4 através das competências; por GT1 e GT2 pelas condições de trabalho; pelo aumento da escolaridade reafirmada por GT1, GT2 e GP1 e de um compromisso educacional explicitado por GP1, GP3 e GP4. Como suporte para alcançar a valorização dos profissionais da educação.

No exame da outra categoria que aglomera as *"prioridades"* elencadas pelos entrevistados, reuni (segundo GIL, 2002, p. 134), palavras que obrigatoriamente precisam estar presentes quando existe: uma proposta, alguns objetivos a serem alcançados e muitas pessoas envolvidas. Estas palavras se bem que observadas, exprimem ao mesmo tempo coerência envolvimento e força, o que são imprescindíveis em um trabalho em grupo. Essas palavras são: Planejamento, Participação, Parceria e por fim a Transparência.

"Parceria" é a única entre as seis palavras que nenhum dos gestores técnicos (GT1, GT2 e GT3), enunciou quando perguntamos o que lhe vinha à mente quando escutava a expressão: "O financiamento favorece a qualidade da educação". Isso pode traduzir a natureza da atividade que desenvolvem diariamente no processo contábil e que tem uma característica de divisão ou compartimentalização o que fica muito claro na execução individual da sua tarefa financeiro-administrativo e quando pensamos também na sua formação técnica.

Quanto aos pesquisados com formação de professores essa característica não aparece uma vez que sua ação cotidiana de trabalho escolar envolve não somente os alunos, mas também os gestores escolares, outros professores, os agentes administrativos lotados nas unidades de ensino e em alguns momentos até a comunidade escolar situada fora dos muros da escola. Desses professores destacamos essa percepção em GP1, GP3, GP5 e também em GP6, o que expressa da mesma forma uma coerência na fala desse grupo de pesquisados.

Na questão da parceria que precisa existir entre os entes da federação (união estados e o distrito federal), a LDB contempla no seu artigo 11 uma prioridade para os municípios no inciso V: **Oferecer à educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, ensino fundamental,**

permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino(Brasil, LDB, 1996, artigo 11, inc.V, com os nossos grifos).

Em se tratando de prioridades observemos primeiramente a fundamentação do que está explicitado na lei maior da nação, contextualizando também a educação como direito primário da criança e ao adolescente, ou seja, a sua Constituição de1988, no artigo 227, que está inserido no Título VIII, e que não por acaso recebeu a denominação de: DA ORDEM SOCIAL:

> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com **absoluta prioridade**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, **à educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los salvo de toda forma de negligência discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, CF/88, 227, com os nossos grifos).

Pelo que explicita a constituição no artigo citado acima, visualizamos a obrigatoriedade que tem o estado de um "planejamento" consistente e duradouro, o que foi bem percebido pela maioria dos pesquisados GT1, GT3, GP2, GP4, GP5 e GP6 em uma perspectiva de se ter objetivos e buscar os meios dentro da estrutura administrativa da secretaria de educação de atingi-los criando estratégias financeiro-educacionais que culminem em benefício em termos de qualidade educacional para o município. Além de uma *parceria* com a sociedade civil para que todos esses itens descritos possam ser construídos e disponibilizados as crianças e aos jovens. Com relação a planejamento falaremos mais um pouco quando analisarmos mais adiante a questão das despesas públicas como também do orçamento **t**radicional e orçamento programa.

Para Silveira (2006), este artigo da constituição determina de forma clara a *prioridade* de atendimento às crianças e aos adolescentes, originando o Estatuto da Criança e do adolescente (ECA), e reforça dizendo que a declaração do direito a educação no ECA, amplia as condições de sua efetivação:

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;

Il - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso a escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único - É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (Brasil, ECA, art.53).

Outra palavra que se destaca dentro do grupo das prioridades elencadas pelos pesquisados GT2 e GP1, é a questão da "participação", principalmente pelo motivo de que o Estado brasileiro optou por promover conferências de educação sempre com o propósito de abranger a *participação* da sociedade no processo de construção da proposta do novo PNE.

Dessa forma observa-se uma forte participação de instituições como a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a União Nacional dos Dirigentes de Educação (UNDIME), caminhando mais além da própria CONAE, agregando assim de forma muito forte a sociedade em torno do próximo PNE. (Cadernos de Educação. CNTE**,** Brasília. Ano XVI – n° 24).

Portanto a participação terá também uma incisiva influencia na gestão democrática não só municipal, mas também nos estados o que foi pensado e também contemplado anteriormente na LDB no seu artigo 14, quando se refere à gestão e a participação: Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Assim sendo, não deve o município estar dissociado do que pensa o país no que implica em participação popular como bem citou GT2 e GP1, quando a questão é promover de forma contundente essa participação como ideário de se favorecer a qualidade da educação.

A última palavra a ser analisada nesse grupo de prioridades e que foi destacada de forma muito oportuna e atual por GT3, GP5 e também por GP6 é a "Transparência*"* que na nossa investigação está direcionada e com o significado de gestão de contas públicas e que precisa estar fundamentada em três princípios elementares da gestão democrática, ou seja, primeiro a Publicidade, que ao longo dessa investigação aparece em vários momentos com o neologismo expresso por publicitação.

Segundo a Compreensibilidade, ou seja, não é suficiente tornar público de forma ampla as informações contábeis, mas é preciso que ela esteja em uma linguagem acessível para a grande maioria e que por fim tenha a sua Utilidade pois encontramos uma série de informações

nos site de vários governos que têm um objetivo muito mais de marketing pessoal da gestão, agendas de trabalho diário dos gestores, inauguração de obras inexpressíveis e de cunho eleitoreiro do que propriamente informações e prestações de contas de real utilidade publica.

Para juntarmos a "transparência" ao orçamento público (tratado em várias etapas dessa investigação) é necessário antes pensarmos na legislação existente: A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios da unidade, universalidade e anualidade (Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de l964).

Silva, citando Giacomoni, sobre a lei acima, diz que:

> A *unidade* requer que cada unidade governamental deva possuir apenas um orçamento que será elaborado independentemente, mas cuja composição permitirá a visão global das finanças públicas. A *universalidade* exige que o orçamento contenha todas as despesas e todas as receitas do Estado. Dessa forma, as receitas e despesas dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, seus fundos e as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público devem ser incorporadas ao orçamento. A *anualidade* exige que os orçamentos sejam apresentados cada ano e que se refiram apenas a um ano fiscal, denominado de exercício financeiro (GIACOMONI, 1998, P. 66).

O interessante é que esse termo *Transparência* não aparece na Constituição Federal (CF) de 1998, como também na Lei de Diretrizes e Base da educação Nacional (LDB) de1996, nessas leis vamos encontrar a expressão "prestação de contas" que detectamos no artigo 34 da CF, esclarecendo que a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Na LDB vamos encontrar uma citação de prestação de contas no artigo 73 que reza o seguinte: Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no Art. 212 da Constituição Federal, no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

A Constituição determina ainda no art.5º, XXXIII que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do estado.

Guadagnin nos informa que:

> Foi em 1998, que a preocupação com a divulgação de dados da administração pública era efetivada: a Lei 9755 estabelece a criação de homepage na internet, pelo Tribunal de Contas da União, a fim de publicar as seguintes informações:

> .....IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício do ano anterior; ..... (GUADAGNIN, 2011, p. 5).

Destacamos que somente em 2004 é que foi criado o Portal da Transparência do governo federal que é um sítio na internet lançado pela Controladoria Geral da União em novembro desse ano para que o cidadão acompanhe a aplicação dos recursos públicos em âmbito federal. Através desse instrumento, a população fica sabendo qual o destino dos recursos públicos que foi enviado ao seu município.

E qual a importância do gestor técnico GT3 e dos Professores GP5 e GP6 terem falado sobre a transparência nas contas públicas no município? Existem transgressões nas prestações de contas por estados e município onde o Tribunal de Contas do Estado (TCE), flagrou contas maquiadas com a finalidade de burlar as normas vigentes. Observemos como exemplo o que aconteceu em 2011 onde mais de metade dos demonstrativos financeiros apresentados pelos prefeitos nesse exercício foram reprovados (TCE/2011, Relatório). O TCE informa ainda que esses problemas são tão recorrentes que já é previsível saber em quais pontos serão encontradas falhas na próxima prestação de contas dos municípios.

E o que faz a fiscalização do TCE? Emite um parecer prévio sobre as contas e envia para a Camará Municipal (no caso dos municípios) ou para a Assembleia Legislativa (para governos estaduais). Não há imputações de débitos nem multas. O processo é julgado pelo legislativo que pode ou não acatar o parecer do TCE. A responsabilidade deste processo é "política". No topo dos principais exemplos de rejeição de contas de governos estaduais ou municipais, somente para citarmos alguns temos: o não cumprimento do mínimo de 25% em investimento na área de educação, como determina a constituição federal, e o não cumprimento do mínimo de 15% em investimento na de saúde, ausência de documentos na prestação de contas e ausência de Plano Municipal de Educação. Essas constatações pelo Tribunal de Contas da União (TCU) realça o significado da "transparência" citada por GT3, GP5 e GP6.

A última coluna da tabela 22 que representa as categorias onde estão situados os Mecanismos Legais de Organização dos Fundos, da regulamentação legal, a operacionalidade dos mesmos, os mecanismos de captação e repasses dos seus recursos, periodicidades e impedimentos constitucionais ou entraves burocráticos já tivemos a oportunidade de analisar no capítulo dois e três desta investigação.

Como as questões de burocracia, licitação e cooperação técnica apareceram também de forma bastante acentuada quando formulamos a quarta pergunta solicitando: que em uma

perspectiva financeiro-educacional os pesquisados enumerassem quatro das principais dificuldades da gestão iremos analisá-las com mais detalhes citando os pesquisados individualmente quando da discussão dessa pergunta no ponto 4.2 – na quarta pergunta.

4.2 – Resultados dos Questionários

Nesse item vamos avaliar o resultado dos questionários que trabalhamos com os (seis) gestores que possuem formação acadêmica de professores (GP) e os (três) gestores que tem formação técnica (GT) na área contábil, portanto todos os nove com formação superior. Dessa forma distribuímos quatro questões abertas para o grupo. A nossa intencionalidade era realizarmos apenas entrevista e não entrevistas e questionários, mas devido às circunstâncias já explícitas no item 3.2, quando tratamos dos Sujeitos e Lócus da Investigação adotamos essa opção, embora que na obra Pesquisa Social Richardson (1999, p. 189), referindo-se ao assunto diz que o Questionário é realmente uma entrevista estruturada.

Ao analisar as respostas trazidas pelos questionários que estão contidas no apêndice C, sempre em uma tendência de comparar as respostas, levamos em conta a posição que sujeitos ocupam ou ocuparam dentro da estrutura organizacional da secretaria de educação de Olinda. Visualizando a sua experiência não só da abrangência do tema proposto como também a conjuntura vivenciada pelo Município e Estado em relação à educação.

Como estamos pesquisando as influências ou não do financiamento na qualidade da educação, buscamos saber inicialmente qual era o entendimento dos gestores com relação às: **"fontes dos recursos para o custeio educacional e qual a sua periodicidade".** Uma vez que esse entendimento permite uma visualização mais completa do processo financeiro-educacional. De uma forma geral as respostas se concentraram em:

> "Programas do FNDE através de convênios com periodicidade anual e FUNDEB com periodicidade mensal. (GT1)
> Recursos próprios; FUNDEB; convênios e/ou programas firmados com o governo federal. (GT2)
> FUNDEB; Salário educação; programas: mais educação, escola aberta e PDDE (GP1)."

Quando observamos as falas dos gestores acima, notamos que a questão do FUNDEB, que foi criado pela emenda constitucional nº 53 de 19/12/2006, é de entendimento geral, isso se justifica através do impacto que ele trouxe a partir de 2007 ao ensino do país, pois garantiu o financiamento da creche, da pré-escola, dos nove anos do ensino fundamental e dos três anos do

ensino médio. Outra fonte citada pelos gestores e de fundamental importância para o financiamento é o salário-educação, vamos ver como ele aparece abaixo:

> ".....(GP1)
> Impostos próprios: IPTU, ISS, ITBI, IRRFS, arrecadados ao longo de cada exercício; transferências estaduais: ICMS, IPVA, arrecadados ao longo de cada exercício. (transferências importantes para a cidade, pela expansão nos setores comercial e de serviço e pelo aumento considerável de parcela da população que passa a adquirir veículos automotores); transferências federais: FPM, ITR, IPI, e a desoneração do ICMS dos produtos exportados. Destaca-se destas transferências o repasse do FPM, ocorrendo religiosamente nos dias 10,20, e 30 de cada mês; salário-educação; transferências diretas e/ou voluntárias de programas nacionais como o PNAE, PDDE; repasses frutos de convênios. (GP2)
> FUNDEB; salário-educação (parcela única/mensal); programas: PDDE, mais educação, PDE escola, escola aberta, Escola acessível, receitas do município. (GP3)
> FUNDEB, duas vezes por mês; percentual vinculado ao município, uma vez por mês; salário-educação, uma vez por mês; programas: PNAE, uma vez por mês, PNATE (para quem faz transporte escolar), uma vez por mês; contribuições voluntárias: mais educação, PDE, PDDE, escola aberta que dependem da adesão do município a determinados programas. (GP4)
> FUNDEB mensalmente; salário-educação. (GT3)."

Interessante que pelo tempo de sua criação que data desde 1964 o salário-educação que tem seu cálculo como base o total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título aos segurados empregados com uma alíquota de 2,5%, não tenha sido lembrado nos questionários como deveria uma vez que 60% dele alimentam as Quotas Estaduais do Salário-educação e os restantes 40% é o que forma o Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE) com todos os seus programas.

Agravando esse fato resaltamos que apenas cinco dos nove gestores reunidos, citaram o salário-educação e desses, somente um dos gestores técnico (GT3), lembrou-se de relacioná-lo. Nesse ponto perguntamos: como é possível se ter uma formação técnica contábil e passar vários anos trabalhando em uma diretoria de execução financeira e não se lembrar de citar essa fonte de recursos educacional por demais importante para o município?

Na tabela 15: **Distribuição anual do salário-educação em Olinda**, observamos como ocorre a distribuição das quotas mensais do salário-educação que são creditadas mensalmente pelo FNDE, em conta específica do município que aparece identificada com o nº do Cadastro não saber dessa fonte de recurso com quotas mensais e com um total de R$ **1.430.112,01** de repasse em apenas seis meses durante o ano de 2011?

O que realmente surpreende para essa primeira pergunta foram as respostas dadas pelos gestores GP5 e GP6, gestores integrantes da inspeção escolar de que "não sabiam informar com precisão." Ora como isso pode acontecer se antes mesmo da aprovação da lei do FUNDEB em

2007, ocorreu uma ampla discussão na comunidade escolar e na sociedade como um todo sobre que impostos iram incidir na nova lei? Que mecanismos de aportes desses recursos iriam ser criados? E em que tempo isso ocorreria? E ainda sobre o conselho do FUNDEB que deveria ser regulamentado em todos os municípios e estados com representantes das comunidades de todos os municípios e estados?

Todo esse debate das forças progressistas e atrasadas no próprio congresso nacional e as consequências da própria lei chamou a atenção do país inteiro para pensar no financiamento educacional. Logo perguntamos onde estavam esses gestores que não guardaram na memória um fato tão marcante nos sistemas educacionais dessa nação?

O fato positivo para essa questão refere-se ao gestor (GP2), que não esqueceu absolutamente nenhuma fonte, descrevendo com precisão que as fontes são: primeiro, de recursos próprios das arrecadações do município, segundo, de repasses do governo estadual e por fim de repasse do governo federal. E acrescentando ainda as fontes de cada imposto federal, estadual ou municipal.

É importante lembrar que os impostos que o município arrecada se constitui em obrigação prescrita na Constituição Federal de 1988:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

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

O registro do preceito constitucional acima tem por finalidade destacar que se questiona muitas vezes: o que e como o município está gastando os proventos educacionais? Pensarem-se apenas no FUNDEB, FNDE com seus vastos programas e nos demais repasses federais ou estaduais, deixando-se de lado os impostos que o município arrecada. Isso talvez justifique por que apenas os gestores GT2, GP2, GPE e GP4, citaram essa fonte de recurso como registrado acima, se expressando de formas diferentes, mas reconhecendo a origem. Exemplo: “os recursos próprios,” “os impostos próprios” ou “percentuais vinculados ao município.”etc.

Quanto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), através do exposto pelos gestores, ficou bem visível na memória dos gestores a sua participação no financiamento educacional, isso por conta de seus diversos programas que estão mais presentes no cotidiano da

secretaria de educação e das escolas fortalecendo com isso o processo que almeja qualidade educacional para o município.

Para conhecer se o atendimento das necessidades financeiro-educacional ocorre regularmente no município, perguntamos aos gestores: **"as prioridades estabelecidas e que dependem de recursos financeiros são atendidas? Sim ou não? Por quê?"** Para melhor compreensão dividimos as respostas em três grupos. O primeiro grupo está composto por aqueles/as que disseram que existe um atendimento pleno; o segundo pelos que disseram que existe o atendimento, mas de forma parcial e por último os que acreditam que não há atendimento. Vejamos qual é a opinião do 1º grupo que entende que as prioridades são atendidas plenamente:

> "Plenamente. Através das transferências constitucionais. (GT1)
> Sim. De acordo com o plano estratégico definido anualmente, o orçamento desta secretaria pretende atingir as principais metas do plano de governo, independente de problemas externos que compliquem a execução (GT2)".

Apenas dois gestores técnicos GT1 e GT2, percebem o atendimento de forma plena das prioridades estabelecidas pela secretaria da educação um deles (GT1), simplesmente por meio das transferências constitucionais. E o que norteia essas transferências? Os artigos 211; 212 e 213 da constituição federal orientam as instâncias: federal, estaduais, o território federal e os municipais, sobre essas transferências. A LDB no seu artigo 68, quando trata das origens de recursos públicos destinados à educação, fala no item II sobre as transferências tanto constitucionais e outras transferências e no artigo 69 § 5º esclarece que essas transferências são praticadas imediatamente de uma esfera a outra da administração, buscando equalizar a capacidade arrecadadora assim como as responsabilidades na execução de serviços ofertados pela administração pública. Com exemplo temos os Fundos de Participação tanto de Estados e Distrito Federal (FPE), como também de Municípios (FPM), que são maneiras de repasse de recursos do governo federal para os demais entes federados.

A importância dessas transferências é tanta que Oliveira chega a afirma que:

> A maioria dos municípios brasileiros seria financeiramente inviável, como esfera administrativa autônoma, caso não recebesse as transferências de recursos de outras esferas. Como regra, a grande maioria dos municípios brasileiros arrecada, através de impostos próprios, menos de 10% de sua receita total. Mais de 90% de suas receitas provêm das transferências de outras esferas, o que explica em muito a relação de dependência política de prefeitos de pequenas cidades em relação aos governos estadual e federal (OLIVEIRA e ADRIÃO, 2007, p.86).

Como tão bem explicita a LDB essas transferências dividem "responsabilidades na execução de serviços ofertados pela administração pública", não obriga, nem há uma fiscalização

rigorosa sobre onde realmente foi aplicado o recurso transferido. Logo o simples fato delas existirem não garante efetivamente que as necessidades serão atendidas, dependendo sempre da boa vontade de quem administra. É o que a pratica cotidiana demonstra em vários municípios e estados.

Já o segundo gestor técnico (GT2), coloca de maneira bastante crédula que basta o plano orçamentário anual da secretaria de educação definir suas metas e prioridades que eles serão contemplados "independentes de problemas externos" como se o município fosse uma ilha totalmente isolada e sem receber reflexos econômicos e políticos nenhum do que acontece no estado e no país. Outra distorção desse primeiro grupo é acreditar que o executivo municipal disponha de recursos para atender as demandas educacionais e que realmente tenha vontade política-administrativa para tal. Faltou para esse 1º grupo o conhecimento da situação no mínimo estrutural da rede educacional e suas necessidades, o que uma simples visitas as escolas responderiam com facilidade. Isso demonstra uma visão bastante distorcida da realidade do cenário local e nacional. Para confirma esse pensamento, basta lembrar um exemplo: que a nação está há três anos sem o Plano Nacional de Educação (PNE) por interesses dos mais diversos.

Do 2º grupo com mais de cinquenta por cento de pesquisados, compreende que as prioridades são atendidas, mas de forma parcial, repassemos as seguintes falas dos gestores:

> "Sim, em parte pelo motivo da lentidão das licitações. (GT3)
> Em parte são atendidas. (GP1)
> Sim em parte. Porque na sua maioria, as ações voltadas para o ensino necessitam deflagrar processos licitatórios; da obrigatoriedade do cumprimento de 25% que nem sempre é cumprido mês a mês; da rapidez nas informações que nem sempre acontece com precisão. (GP3)
> [...]Nem sempre! Isto porque, em primeiro lugar, em Olinda, como acontece em cerca de 90% das prefeituras (segundo o diretor do SIOPE) não se cumpre o que se determina a LDB, no seu artigo 69. Em Olinda ainda ocorria que, tudo que era investimento tinha que passar pelo crivo de uma Comissão de Controle Interno(CCI), da qual a SE não participava com isso, em geral, nos messes de baixa arrecadação, a CCI determinava as prioridades e os recursos inclusive da educação, cobriam os gastos , para depois haver a compensação. Quantas vezes, por exemplo tivemos obras paralisadas por falta de pagamento aos empreiteiros, comprometendo o cronograma da construção ou reforma. Com essa centralização na gestão, as licitações todas da prefeitura eram organizadas pela mesma comissão, que aí atrasava os processos, dada a demanda. Quando chegava no último trimestre era a correria para "dá conta dos 25%", quando deveriam está sendo investidos mês a mês. Portanto, nosso planejamento sempre ficou comprometido pela falta de autonomia. (GP4)
> O planejamento efetivo por parte das direções das escolas, com prestação de contas. (GP6)"

Sobre o tempo que leva o processo de licitação a que se refere o gestor técnico GT3, podemos dizer que a obrigatoriedade desse procedimento licitatório está fundada no art. 37, XXI,

da Constituição Federal (CF), que fixou o procedimento como obrigatório para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na Lei nº 8.666/1993, casos esses onde são feitas contratações sem a realização de licitação. Portanto com caracteres de inexigibilidade e dispensa de licitação.

A questão da licitação necessariamente não impede que as prioridades sejam autorizadas desde que o município esteja cumprindo com suas obrigações legais. O que se exige do gestor municipal é um planejamento que anteveja as suas demandas com tempo inclusive que oportunize reprogramações e que não haja solução de continuidade.

Outra problemática se refere a não aplicação dos 25% dos impostos recolhidos na educação pela prefeitura explicitada pelos professores GP3 e GP4, diz respeito sem sombra de dúvida aos órgãos fiscalizadores que dispõem de como avaliar as contas da prefeitura e penalizar o gestor municipal pelo ocorrido. É de se destacar a semelhança nesse grupo da coerência das respostas apresentadas pelos pesquisados GP3 e GP4.

Confirmando tudo isso se cria como declarado pelos pesquisados GP3 e GP4 uma "Comissão de Controle Interno (CCI), da qual a secretaria de educação não participava" e que realmente administra os recursos com outros gastos, naturalmente fora da educação. O que caracteriza outro poder dentro da prefeitura do município, capaz de dizer o que deve e o que não deve acontecer com relação aos investimentos. Precisando, portanto de artifícios contábeis no final de cada período de prestação de contas para compensar essas transações, com isso, gera-se comprometimento de qualquer planejamento financeiro-educacional realizado.

Outra resposta de GP3 a essa questão justificando as prioridades serem atendidas em partes pela gestão, se reveste de ares ou aspectos de solicitação: "De que o secretário de educação faça o gerenciamento dos recursos, que até então é feito pela fazenda municipal, que não visualiza com sensibilidade a real necessidade do atendimento à educação". Essa questão de sensibilização na esfera administrativa pública é algo pela qual necessariamente não se deve contar, o gestor deve é cumprir a parte legal que lhe é determinada uma vez que existem as leis que são frutos da sensibilização, reflexão e discussão de muitos, portanto essas leis é que devem prevalecer.

Quanto às direções das escolas citadas por GP5, elas não se constituem no alvo da nossa pesquisa uma vez só recebem os recursos que são liberados pela secretaria da educação. Isso é claro não isenta essas direções de fazerem seus planos orçamentários e executá-los quando dispõem de recursos e para tal intento, deveriam envolver os conselhos escolares como recomenda a legislação em vigor, pois é para isso que eles foram criados.

Vamos agora perguntar ao 3º grupo constituído por dois professores: As prioridades estabelecidas e que dependem de recursos financeiros são atendidas? Sim ou não? Por quê?

> "Não. A falta de sintonia entre o planejado pela secretaria de educação e o controle financeiro efetuado pela secretaria da fazenda, não permite o atendimento pleno daquilo que é considerado prioritário. Este descompasso decorre da ausência de autonomia financeira da SE, conforme o que dispõe o § 5º do art. 69 da LDB, dispondo que os recursos vinculados à educação sejam repassados de 10 em 10 dias para uma conta específica do órgão responsável pela educação. (GP2)
> Não. Não há um planejamento efetivo por parte das direções das escolas, nem participação dos membros dos conselhos escolares nas definições e utilização dos recursos. (GP5)"

A fala de GP2 confirma a falta de compromisso com a educação já colocada anteriormente o que explicita a ausência de sintonia entre a secretaria de educação que deveria gerir os recursos e a secretaria da fazenda que realmente administra, e onde os depósitos que deveriam ocorrer a cada 10 dias na conta da secretaria não acontece. A falta de autonomia financeira aqui exposta da secretaria da educação revela o lado fraco do poder de priorizar ou não determinadas necessidades que são imprescindíveis, logo lhe tira o poder de decisão.

Como boa parte dos pesquisados tem consciência da precariedade no atendimento das prioridades municipais destacamos que essa qualidade tão almejada realmente está difícil de acontecer. Quanto às direções das escolas citadas por GP5, já fizemos um comentário sobre isso quando GP6 coloca isso anteriormente.

Na pergunta seguinte solicitamos dos pesquisados que **"em uma perspectiva financeiro-educacional, enumera-se quatro das principais dificuldades da gestão".** Os pesquisados conseguiram para esse questionamento ser bem objetivos e fizeram isso com muita precisão naquilo que representaram como empecilhos. Como várias das respostas foram coincidentes fica demonstrado pelos gestores o conhecimento das limitações e as problemáticas do trabalho que executam. Dessa forma resolvemos dar um tratamento às informações tomando como base as dificuldades apresentadas em uma ordem crescente de coincidência. Primeira às falas únicas:

> "Pouco conhecimento que se tem do financeiro-educacional. (GP1)
> Não cumprimento de índices estabelecidos. (GT1)
> Falta de organização na utilização dos recursos. (GP6)
> Ausência de socialização dos conhecimentos. (GP1)
> Baixa remuneração dos trabalhadores envolvidos. (GT1)
> O fluxo financeiro é direcionado para outras prioridades em detrimento das necessidades educacionais. (GP2)"

A fala primeira fala de GP1 remonta a uma realidade que vai despontando no país que se refere do interesse das pessoas de participarem dos conselhos instituídos (conselho escolar, conselho do FUNDEB, etc.) para o acompanhamento da gestão financeira e sua consequente participação, embora se reconheça a distancia da intencionalidade e da falta de entendimento do tema pela grande maioria como bem atestou Gadotti e Romão:

> Salvo raras exceções, a maioria dos administradores de sistemas educacionais e educadores quase sempre desprezaram este tema, deixando-o aos economistas, contadores e pessoal ligado às finanças, esquecendo-se que a falta de controle dos meios educacionais pelos próprios educadores tem sido uma das principais razões do descumprimento dos mínimos vinculados. Conta-se nos dedos das mãos o número de educadores e de publicações dedicados ao tema (GADOTTI e ROMÃO, 2001, p. 103).

Para o técnico GT1 o não cumprimento de índices estabelecidos acarreta dificuldades de gestão, isso na prática é perfeitamente aceitável uma vez que destrói alguns parâmetros que norteiam o progresso da atividade educacional como um todo e tem sido usado até pelo MEC como elemento de intervenção na liberação de recurso para estados e municípios que não alcançam os índices pré-estabelecidos.

A ausência de socialização dos conhecimentos (GP1), explicitada aqui, caracteriza uma linha de postura onde esse saber é propositalmente fragmentado dentro de uma suposta linha de produção, onde não é importante que cada componente saiba o que os demais fazem, ou seja: dividir para melhor reinar.

Quando juntamos as duas últimas dificuldades apresentadas nessa sequencia pelos pesquisados: Falta de organização na utilização dos recursos. (GP6), e a Baixa remuneração dos trabalhadores envolvidos (GT1), observa-se que elas têm muito em comum, são na realidade queixas antigas das entidades acadêmicas e sindicais e que estão intimamente relacionadas com o desempenho da educação que se encontra abaixo do esperado pelos diversos sistemas de ensino espalhados por esse país.

Vejamos que GP6 não afirma, em uma visão financeiro-educacional, que a falta de recursos é uma das principais dificuldades da gestão, mas sim que a desorganização na utilização desses recursos é realmente o que cria obstáculo para que os resultados positivos da gestão apareçam. Isso caracteriza uma centralização do poder municipal, disfarçado de desorganização. A quem realmente interessa essa desorganização detectada por GP6? A falta de padronização quando se está trabalhando com contas pública, a incompetência na organização dos dados servem para manipulação e encobrir desvios da má gestão dentre muitos outros aspectos.

No que concerne às baixas remunerações dos envolvidos com as gerências de financiamento educacional vamos lembrar apenas duas coisas: primeiro, que a grande maioria dos responsáveis lotados nas secretarias de educação desse país, são professores/as concursados como tal, exercendo temporariamente outras funções. Segundo, que a Constituição no seu artigo 37 quando trata da Administração Pública no item XVI, reza que:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos privativos de médico;

Compreendemos, portanto que isso abriu uma brecha para permitir as Prefeituras, Estados Distrito Federal e a União, remunerar aos professores 40% abaixo do que recebem outros profissionais que possuem a mesma formação acadêmica por que os primeiros possuem o "grande privilegio" constitucional de terem dois vínculos empregatícios no serviço público. O que induz a um desgaste profissional e consequente impedimento na qualificação educacional.

Na afirmativa de GP2 sobre o fluxo financeiro ser direcionado para outras prioridades em detrimento das necessidades educacionais traduz uma prática bastante rotineira em vários municípios e detectada por alguns Tribunais de Contas, onde esse recurso oriundo quer seja de repasses federais, estaduais ou de impostos arrecadados do próprio município se prestem a socorrer dificuldades financeiras de outras secretarias.

Em alguns casos são servidores administrativos (motoristas, auxiliar de serviços gerais, agentes administrativos) que não são funcionários da secretaria de educação, mas recebem seus proventos como se ela pertencesse, o que caracteriza desvio de recursos da educação. Isso acarreta no fechamento de cada ano o poder executivo a fazer despesas desprovidas de critérios, para que possa justificar a exigência constitucional de todo município aplicar 25% dos seus impostos em educação.

Nas principais dificuldades da gestão que foram apresentadas, analisaremos agora as falas de coincidências apontadas por duplas. A primeira dupla tem referência com os recursos orçamentários:

> "Execução orçamentária. (GT1) e
> Otimização da utilização dos recursos orçamentários dos vários programas e projetos. (GP5)

Com relação à otimização de recursos, como poderíamos defini-la? Seria, neste caso, ter poucos recursos e aplicá-los segundo uma gestão participativa, envolvendo os conselhos

escolares, o conselho municipal de educação e o conselho do FUNDEB, segundo as atribuições que cabe a cada um desses conselhos? E também de forma a priorizar as demandas mais urgentes e que beneficiariam a um maior número de pessoas envolvidas ao longo do tempo? Pela insatisfação apresentada por GP5, não há do que contestar, pois é desta forma que os recursos públicos devem ser pensados e acima de tudo geridos.

O compartilhamento de determinadas funções, por um bom tempo, muitas vezes favorece a percepção do trabalhador no que diz respeito aos problemas existentes é o que notamos nesse caso, quando tanto o técnico da divisão financeira GT1, quanto à professora GP5, temporariamente em uma chefia técnica demonstram, apontando em comum a dificuldade de cumprir orçamentos propostos.

Com isso reforçamos que se tratando de executar um orçamento, pressupõe-se que: primeiro, os envolvidos tenham sentado para discutirem e em seguida definirem quais são as prioridades ou que pelo menos outros gestores tenham feito essa parte. Segundo, em que tempo essa realização vai concretizar-se. Terceiro quem são as pessoas envolvidas para que isso efetivamente seja executado e quarto, qual o montante de recurso destinado para tal execução e de que forma ele será liberado? Como vemos esses pré-requisitos dificilmente serão atendidos em uma secretaria que não administra os seus próprios recursos e não elege em conjunto com os seus pares as prioridades educacionais.

Agora analisemos o que colocaram a segunda Dupla com relação ao conselho escolar:

> "Ausência de uma efetiva discussão com o conselho escolar para elaboração do plano de gestão (GP5).
> Não ocorre discussão com o conselho escolar na elaboração do plano gestão.(GP6)".

Quanto à afirmativa da ausência de diálogo entre a gestão central e o conselho escolar explicitado por GP6, mostra um total desconhecimento de qual o papel que devem exercer os conselhos escolares que são legalmente constituídos (Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, artigo 14.). Esse desconhecimento é unilateral ou as partes envolvidas estão realmente esquecidas? Se observarmos literalmente o que respondeu GP6, como dificuldade: a discussão com o conselho escolar na elaboração do plano gestor.

Percebe-se que existe um plano gestor, mas que o conselho escolar não é convocado para discutir seus aspectos, ou seja, na teoria o conselho existe, mas não exerce as suas atribuições por conveniência da gestão do município. Portanto o que caberia ao conselho escolar nesse caso? Se organizar melhor? Formalizar uma denúncia aos órgãos responsáveis pela fiscalização como o

Ministério Público e/ou ao tribunal de contas?

O que se sabe segundo Pedro Demo é que a sociedade civil de estilo popular não tem, nem de longe, as virtudes de organização de outros segmentos (sem falar no próprio Estado), como o clero, o latifundiário e o empresariado, Demo P. Participação é conquista; noções de política social participativa. Fortaleza, Ed. UFC, 1986.

A terceira dupla reforça a questão das receitas insuficientes para arcar com as despesas educacionais do município.

> "A cidade tem uma receita pequena em função de não contar com a existência de um parque industrial. (GP2)
> Recursos insuficientes para oferecer um padrão mínimo de qualidade educacional. (GP4)".

Quando a referência para o financiamento educacional são as fontes próprias que o município arrecada, Olinda está em patamares de inferioridades em relação a outros municípios uma vez que não possui como colocado por GP2 um parque industrial. Suas características são de cidade histórica onde a grande maioria da população dorme no município, mas trabalha na capital do estado, Recife.

Os 25%, tabela 01, dos impostos próprios do município que constituição recomenda que sejam aplicados na educação são originários do: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto Sobre Transmissão de Bens e imóveis (ITBI), e do Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Municipais (IRRFS). Desses 25%, 20% são do FUNDEB para aplicação na Educação Básica e 5% na educação Infantil e ou Ensino Fundamental.

Como esses impostos são insuficientes para arcar com as despesas do município, este tem direito a complementação do próprio FUNDEB, que tem caráter distributivo estadual e nacional conforme o número de alunos. As tabelas 03, 05, 07 e 08 além do gráfico 02 do item 1.2 Política Públicas de Financiamento Educacional no Brasil explicitam de forma mais clara como ocorre à arrecadação e distribuição desses valores. É importante relembrar quando Oliveira e Adrião (2007, p. 86) a afirmam que: A maioria dos municípios brasileiros seria financeiramente inviável, como esfera administrativa autônoma, caso não recebesse as transferências de recursos de outras esferas.

Outra dificuldade apresentada pela dupla seguinte diz respeito à falta de clareza na prestação de informações pelo município:

> "necessidade de rapidez nas informações o que nem sempre acontece com precisão (GP3).

Falta de eficiência na prestação de contas (GP6).”

Quando se trata de prestação de contas e informações públicas é necessário salientar que o país esta de uma forma geral dando um passo significativo através da exemplificação do Portal da Transparência do Governo Federal onde o que é captado pelos impostos tem sua fonte registrada e a destinação dos recursos feitos diretamente pelo governo central ou através de repasses a estados e municípios e são cotidianamente publicitados. Permitindo que esses entes federativos extraiam as informações e as publiquem em seus próprios portais**.**

É o que orienta a Lei Complementar 131/2009 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dessa forma cada município deve criar seu próprio portal de transparência, isso naturalmente é um processo e como tal precisa ser cobrado pela sociedade como um todo e pelos funcionários que necessitam da informação para melhor planejamento e execução das suas atividades.

Abaixo reproduzimos uma amostra da publicidade de transferência de recursos para o município Olindense direcionada ao “apoio a alimentação escolar na educação básica” onde são acrescidas outras informações relacionadas aos repasses para o estado e os demais municípios.

Tabela 23. Transferência de recursos por Estado/Município

UF: PERNAMBUCO: EXERCÍCIO: 2013

Descrição do total		Valor
Total destinado ao Estado:	R$	14.604.482.840,88
Total destinado ao Governo do Estado:	R$	5.132.234.658,15
Total destinado aos municípios do Estado:	R$	9.472.248.182,73
Total destinado ao município **OLINDA**:	R$	**198.129.331,79**
Total destinado à ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica:	R$	2.139.116,00

Fonte: CGU/Brasil – 2014.

Outro empecilho trazido agora pela dupla GP5 e GP6 foi com relação ao excesso de burocracia para aquisição dos equipamentos e materiais. O termo burocracia surgiu inicialmente na segunda metade do século 18 era empregado apenas para designar a estrutura administrativa estatal, formada pelos funcionários públicos, como lembra Renato Cancian. Já no século 20 na

antiga União Soviética o termo burocracia era sem dúvida uma crítica à rigidez do aparelho do estado.

Na atualidade revela uma estrutura organizativa caracterizada por regras e procedimentos explícitos e regularizados. No nosso caso trás um sentido pejorativo, significando uma administração com muitas divisões, regras, controles e procedimentos redundantes e desnecessários ao funcionamento do sistema. Portanto algo prejudicial ao andamento normal da secretaria de educação nas suas compras e que deve ser evitado sem fugir ao que diz a lei. A preocupação que essas falas trazem e que dentro das escolas o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Ministério da Educação elimina uma série de burocracia para a concretização de compras.

A dificuldade da gestão que foi apresentada pela dupla seguinte diz respeito ao despreparo da equipe que trabalha com gastos e prestação de contas dento da secretaria de educação:

> "Pessoal envolvido no processo de planejamento e execução financeira com dificuldade na execução dos gastos. (GT3).
> Dificuldade na prestação de contas pela equipe responsável pela gestão financeira da secretaria de educação (GP5)."

Tanto o gerente financeiro e a professora em cargo técnico de chefia detectaram a deficiência na equipe encarregada do gerenciamento e prestação de contas da secretaria. Esse fato é preocupante uma vez que o setor financeiro é estratégico para que o trabalho tanto das outras equipes da secretaria como de o pessoal que trabalham nas diversas escolas possam ser executados no tempo adequado.

A formação continuada da mão de obra tem se constituído em uma preocupação e ao mesmo tempo uma reinvidicação dos trabalhadores em educação em vários municípios e no próprio estado de Pernambuco, mas que na verdade deveria ser uma estratégia dentro do planejamento anual da secretaria de educação.

Na pesquisa que realizamos no site da secretaria de educação de Olinda constatamos que o último encontro sobre aplicação e prestação de contas dos recursos do FNDE que visava ajudar os gestores na administração dos recursos utilizados nas escolas foi em setembro de 2011. A formação foi ministrada por especialista técnico do FNDE/MEC (Ministério da Educação).

A formação continuada dos trabalhadores em educação de uma forma geral precisa ser observada como um investimento e não como um gasto. Quanto mais tivermos uma população educada a sua formação será mais fácil induzindo a uma recepção melhor a inovações

tecnológicas e melhoria qualidade da sua educação que leva o país a atingir taxas de crescimento mais elevadas.

Dentro da análise das dificuldades vamos continuar o agrupamento das coincidências em dupla para melhor visualização desses empecilhos, agora no campo da estrutura física da secretaria de educação.

> "Estrutura física precária que não atende as necessidades. (GP3)
> "Estrutura deficitária e arcaica, sem levar em conta os desafios de uma gestão democrática. (GP4)."

O trabalho quando executado sob uma estrutura física deficiente, acarreta perdas que na maioria das vezes não é possível contabilizar. O casario onde funciona a grande maioria dos departamentos da gerencia financeira da secretaria de educação estão localizadas em construções antigas de difícil adaptação para uma agilidade que pede a movimentação do pessoal gestor e dos visitantes com as partes hidráulicas e elétricas sempre em manutenção para instalação de equipamentos tecnológicos mais cada vez mais modernos são salas de recepção sem um bebedouro, divisórias em salas de espaços físicos reduzidos e de limitado conforto para quem visita e principalmente para quem está ali o dia todo.

As pesquisas com relação às escolas são também deploráveis, ou seja, 44% das escolas brasileiras encontram-se na categoria de infraestrutura Elementar, ou seja, cada instituição pertencente a esta categoria tem no máximo os seguintes itens: água, sanitário, energia, esgoto e cozinha e não tem acesso a estruturas como TV, computadores, biblioteca, laboratórios de informática e de ciências, entre outros. Apenas 0,6% das escolas estão alocadas na categoria Avançada. Grande parte das escolas com infraestrutura Elementar e Básica encontram-se nas regiões Norte e Nordeste. Na área rural está a ampla maioria das escolas de infraestrutura Elementar. Como bem mostrou o artigo intitulado "Uma Escala Para Medir a Infraestrutura Escolar". *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 24, n. 54, p. 78-99, 2013).

Já Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), que compõem os 40% do FUNDEB, pode ser aplicada em:

Uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino

 aluguel de imóveis e de equipamentos;

 manutenção de bens e de equipamentos (mão de obra especializada, materiais e peças de reposição diversas, lubrificantes, combustíveis, reparos, etc.);

 conservação das instalações físicas utilizadas na educação básica (reparos, limpeza, etc.);

 despesas com serviços de energia elétrica, água e esgoto, serviços de comunicação e informática, etc. (Manual de Orientação do FUNDEB, pag. 23. 2008).

Dessa mesma forma os vários financiamentos oriundos do salário-educação propiciam para que os recursos possam ser utilizados na melhora da estrutura física do sistema escolar repercutindo na sua qualidade educacional.

Nesse momento vamos juntar quatro pesquisados falando sobre uma mesma dificuldade que está relacionada com recursos liberados através de processo licitatório:

> "Liberação de recursos quando envolvem processos licitatórios. (GT1)
> A homologação de licitações da COPAL é a maior dificuldade, pois atrasa a entrega dos materiais e execução dos serviços esperados. (GT2)
> Processo licitatório do município muito lento, deixando muitas vezes compromissos sem realização. (GT3)
> Acompanhamento do processo licitatório. (GP1)

As questões fundamentais que envolvem o processo legal de uma licitação já foram tratadas de forma sucinta quando relatamos as respostas sobre a pergunta se as prioridades estabelecidas têm ou não atendimento, isso dentro da análise do segundo grupo. O fato interessante com relação ao processo licitatório é que os três técnicos pesquisados colocam aqui os seus reclamos praticamente em uma mesma voz. O que sem dúvida empresta uma força muito maior a essas vozes.

Além disso, as falas aqui expostas para essa dificuldade transparecem certa irritação e preocupação com relação a todo o processo da licitação no que diz respeito: ao acompanhamento (GP1), à lentidão que deixa muitas vezes compromissos sem efetivação (GT3), enfim, com o atraso na entrega de materiais e do próprio serviço esperado (GT2). O que se revela nessas respostas é o não cumprimento dos prazos legais pela própria prefeitura trazendo um prejuízo para uma cadeia de exigências e solicitações da secretaria de educação e todos/as beneficiários da licitação, além de um desgaste para os integrantes da gestão técnica e financeira.

A fala de GT2 quando diz que: "A homologação de licitações da COPAL é a maior dificuldade, pois atrasa a entrega dos materiais e execução dos serviços esperados". Provoca certa estranheza, mas primeiro precisamos ter ciência do que é a COPAL? A sigla representa a Comissão Permanente para Assuntos de Licitação da Prefeitura de Olinda. Segundo, perguntar: se o município possui uma Comissão Permanente para licitações foi também criado um outro caminho para licitações? É importante registrar que prefeitura criou um site de licitações e que o seu objetivo ali relatado é oferecer a todos os cidadãos, órgãos públicos, empresas e demais instituições da sociedade civil informações transparentes sobre as licitações realizadas através da Gestão Municipal.

O não poder acompanhar a aplicação dos 25% que o município arrecada ou de forma geral não administrar os recursos que lhes eram de direito foi sem dúvida a dificuldade que mais aglomerou os pesquisados isso é bastante compreensível uma vez que é para isso que eles estão trabalhando. Ao todo são cinco dessa forma passemos a ouvir as dificuldades apresentadas:

> "Não acompanhamento dos gastos dos 25% dos recursos arrecadados do município. (GT3)
> Não acompanhamento dos 25% (a secretaria de educação não gerencia os recursos). (GP1)
> O não cumprimento do que dispõe o artigo 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (GP2)
> O acompanhamento da execução dos 25%, que é feito pela secretaria da fazenda municipal. (GP3)
> Falta de autonomia financeira. (GP4)"

Essa anomalia apresentada pelos quatros pesquisados acima, diz respeito à administração dos recursos que deveria ser executada pela secretaria da educação sendo feita por outra secretaria (fazenda), uma vez que esses recursos tem origem no que chamamos de verbas carimbadas, ou seja, aquelas que têm origem estabelecida por lei assim como a sua destinação, não sendo lícito a sua utilização ou administração por outra secretaria. Essa prática realmente é colocada em execução por várias prefeituras desse país. Sendo citado por GP4 na resposta da pergunta anterior o percentual de 90% das prefeituras desse país que não cumprem com essa determinação.

Essa questão já foi parcialmente levantada quando fizemos a nossa segunda pergunta (sobre o atendimento das prioridades para o segundo grupo) e comentada também.
O que se torna bastante claro é que não gerenciar os próprios recursos gera um abismo por falta de identificação daquilo que realmente há necessidade com aquilo que se pode administrar.

Outra matéria a se examinar nessas respostas, em um olhar para os pesquisados, diz respeito ao tratamento cotidiano, onde esses possam se perceber como agentes públicos que representam a sociedade, investidos por ela da condução dos seus interesses e dos poderes que essa demanda subtende. Mesmo que o poder municipal desvirtue suas atrições trabalhistas. Uma vez que a legislação que deve ser aplicada para cada caso já se encontra regulamentada. Portanto, os órgãos fiscalizadores precisam cumprir o seu papel de orientar, fiscalizar e punir os infratores.

Analisemos agora a última pergunta desse bloco: "**Para você, os recursos financeiros destinados ao município garantem uma educação de qualidade para todos**"? Apesar de se apresentar como uma situação momentânea a questão proposta em grande parte foi respondida como algo destinado há um tempo futuro, além de apresentar-se cheio de condicionamentos

pelos pesquisados para que fosse viável responder que "sim", que acreditam na possibilidade de uma garantia de qualidade educacional para todos. Eles afirmaram que:

> "Sim. (GP1)
> Se os recursos forem aplicados de forma autônoma pela secretaria de Educação, seguindo criteriosamente o que for estabelecido como prioridade, o município poderá atingir um patamar mais qualificado na oferta da educação. O que **não** significa, ainda, a garantia de uma educação de qualidade para todos. Existe a necessidade de mais recursos em função do perfil da cidade de Olinda, que tem uma população próxima dos 400mil habitantes (praticamente um terço da população do Recife) e se depara com uma receita treze vezes menor que a receita da capital Pernambuco. (GP2)
> Pode sim, desde que o seu planejamento seja executado na sua totalidade, considerando os limites de despesas de cada programa/ação. (GP3)
> Não. Especialmente para Olinda uma cidade com mais de 400 mil habitantes, porém com recursos que não atendem as necessidades de gestão educacional. Recentemente, pelo planejamento estratégico formulado, verifica-se que, analisando-se o orçamento financeiro execução orçamentária de educação em relação aos 25%, seriam necessários pelo menos quatro vezes mais para que o município equilibrasse a sua sustentabilidade educacional às necessidades sociais da população. (GT1)
> Sim. São vários os convênios de obras, principalmente a partir de 2012. E programas de alfabetização e incentivo à política municipal de ensino. (GT2)
> Se administrados com autonomia, competência e transparência podem oferecer uma educação melhor do que a que é oferecida pela grande maioria. E se:
> 1.que se cumpra, de uma vez por todas, a determinação de garantir aos gestores educacionais a gestão plena dos recursos da área, como já acontece na saúde;
> 2. que o ente federado que arrecada mais, aumente seu investimento;
> 3. que se promova a reforma tributária no país, para diminuir as desigualdades regionais;
> 4. que o novo PNE (Plano Nacional de Educação) seja aprovado com a vinculação de recursos de vinculação do PIB, de 7% até 2014 e 10% até 2.020, de acordo com o aprovado na CONAE.
> 5. ainda conforme deliberação da CONAE, o estabelecimento do mecanismo do CAQ: "como alternativa ao atual desequilíbrio regional e à oferta de educação básica pública, o financiamento à educação deve tomar como referência, e em caráter de urgência, o mecanismo do custo aluno/qualidade (CAQ). (GP4)
> Em parte, uma vez que o município depende muito dos recursos federais, levando em conta ainda os prazos. (GT3)
> Sim.(GP5)
> Sim. Com isso pode-se capacitar melhor nossos profissionais. (GP6).

Pelo elenco de dificuldades que foram apresentadas pelos pesquisados ao longo dessa investigação é natural que explicitem vários pré-requisitos para que a qualidade seja um reflexo dos investimentos efetuados. Dessa forma podemos dividir os pesquisados em três grupos. Primeiramente observamos os que responderam simplesmente que sim GP1 e GP5, sem a necessidade de explicitar outras ideias além das que eles já mostraram ao longo da pesquisa.

No segundo grupo (GT2, GT3, GP3, GP4 e GP6), há uma grande quantidade de condicionantes "SE" para que a qualidade educacional possa materializar-se nas respostas

divulgadas. Apenas para ilustrar as várias condições apresentadas, vejamos a professora GP4 que com toda a sua experiência também em administração expressou-se através de seis condicionantes para que a qualidade não fosse apenas algo utópico. O terceiro grupo (GT1 e GP2), formado pelos que responderam "não", a argumentação apresenta-se de forma mais precisa, racional e coerente com a realidade que é vivenciada pelo município na atualidade.

Quando o gestor técnico GT1 fala que: "os recursos não atendem as necessidades de gestão educacional e analisando-se o orçamento financeiro/execução orçamentária de educação em relação aos 25%, seriam necessários pelo menos quatro vezes mais recursos para que o município equilibrasse a sua sustentabilidade educacional às necessidades sociais da população". Percebe-se com isso o quanto é importante uma visão mais abrangente da identificação dos investimentos educacionais e o estabelecimento das suas prioridades como etapas para se alcançar uma qualidade educacional.

Na ocasião do estudo do FUNDEF e do FUNDEB, tivemos a oportunidade de verificarmos como são formados e distribuídos estes fundos, mas as despesas públicas necessitam ser identificadas e classificadas para melhor percepção e transparência nas ações. Portanto, as decisões orçamentárias precisam estar embasadas não só em avaliações mais também em análises técnicas das alternativas possíveis.

Dessa forma o Ministério da Educação representou as despesas como segue na tabela 24 abaixo:

Tabela 24: Despesas do Orçamento Público

Despesas públicas	
Despesas correntes	**Despesas de capital**
Despesas de custeio: Pessoal; Material de consumo; Serviços de terceiros e encargos. **Transferências correntes:** Transferências intragovernamentais; Transferências intergovernamentais; Transferências a instituições privadas; Transferências ao exterior; Transferências a pessoas; Encargos da dívida interna; Encargos da dívida externa; Contribuições para formação do patrimônio do Servidor Público – Pasep; Diversas transferências correntes.	**Investimentos:** Obras e instalações; Equipamentos e material permanente; Investimentos em regime de execução especial; Constituição ou aumento de capital de empresas industriais ou agrícolas; Diversos investimentos; Inversões financeiras; Aquisição de imóveis; Aquisição de outros bens de capital já em utilização; Aquisição de bens para revenda; Aquisição de títulos de crédito; Aquisição de títulos representativos de capital já integralizado; Constituição ou aumento de capital de empresas comerciais ou financeiras; Concessão de empréstimos; Depósitos compulsórios; Diversas inversões financeiras. **Transferências de capital:** Transferências intragovernamentais; Transferências intergovernamentais; Transferências a instituições privadas; Transferências ao exterior; Amortização da dívida interna; Amortização da dívida externa; Diferença de câmbio; Diversas transferências de capital.

Fonte: Secretaria de Educação Básica – MEC.

Se compreendermos o orçamento como o cálculo da receita teoricamente arrecada dentro de um período financeiro e dos gastos que devem ser feitos pela administração podemos deduzir que o determinar um conjunto de procedimentos e ações tanto da educação, como dos sistemas e das escolas deve ser meticulosamente pensado, não perdendo de vista que colocar essas ações em prática depende, em grande parte, das condições objetivas (condições financeiras, materiais e humanas) do poder central e local.

O orçamento, dentro da nossa perspectiva de investigação, ele precisa ser percebido fazendo parte do planejamento de recursos tanto na rede educacional quanto nas escolas. Portanto:

> O orçamento é uma fase do *planejamento*, ou seja, é uma lei que orienta a execução dos planos governamentais. Na lei orçamentária devem estar previstas todas as receitas e todas as despesas públicas correspondentes a um ano. Assim, no orçamento, seja da União, estado, Distrito Federal ou município, deve estar todas as fontes de receitas destinadas à educação (impostos, transferências, salário-educação e outras) e todas as despesas que serão realizadas – compreendendo os gastos com pessoal, material, serviços, obras, equipamentos e outros (SEB-MEC, 2006, p. 27).

Pela fala do gestor técnico GT2, dizendo que Sim, é possível garantir uma educação de qualidade para todos, pois são vários os convênios de obras, principalmente a partir de 2012. Reportando-se também a alguns programas existentes como os programas de alfabetização e de incentivo à política municipal de ensino. Isso nos faz lembrar a necessidade de ilustrar sobre a diferença e a evolução entre o orçamento tradicional e o orçamento-padrão.

Para uma melhor percepção da questão apresentamos uma tabela diferenciando orçamento tradicional do orçamento-programa:

Tabela 25: Principais diferenças entre o Orçamento Tradicional e Orçamento Programa

Orçamento Tradicional	Orçamento-Programa
1- O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1- O orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2- A alocação de recursos visa à aquisição de meios.	2- A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3- As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais.	3- As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4- Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4- Na elaboração do orçamento, são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5- A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.	5- A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
6- Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	6- Principal critério de classificação: funcional-programático.
7- Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7- Utilização sistemática de indicadores e padrões de mediação do trabalho e dos resultados.
8- O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8- O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: Giacomoni, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 1998.

Pelo que visualizamos acima o nosso entendimento se completa quando agregamos a definição de Silva:

> O orçamento tradicional normalmente identifica apenas as diferentes espécies de gastos: pessoal, material de consumo, publicidade e propaganda etc. realizadas pelas diferentes unidades de uma organização. Tal informação talvez seja suficiente em organizações simples que desempenham uma única função, de tal forma que o objetivo do gasto fique indiretamente identificado pela unidade administrativa encarregada de sua realização. O mesmo não se verifica, todavia, em organizações complexas e de maior porte que, regra geral, se compõe de diferentes unidades, cada uma delas desempenhando uma ou mais funções diferentes relacionadas aos objetivos gerais de desenvolvimento do grupo (SILVA, 2001, p. 104).

Expressando a mesma preocupação o outro gestor técnico GT3, fala que: uma vez que o município depende muito dos recursos federais, e que deve ser levado em conta ainda os prazos para a chegada desses recursos que cada convênio estabelece logo essa qualidade mínima só pode ser alcançada em parte. Quando falamos dos repasses estaduais ou federais para os municípios da sua extensa rede de convênios, projetos e distribuição de recursos já comentados no capítulo dois e três desta investigação não podemos deixar também de resaltar a sua essencialidade uma vez os recursos próprios são insuficientes para ofertar uma educação com o mínimo de qualidade, tornando o seu planejamento e gerenciamento extremamente deficientes pela maioria dos municípios.

Nesse aspecto vamos observar a tabela 26 e fazer uma relação entre repasses e seus resultados principalmente com os valores sempre crescentes do FUNDEB para estados e municípios.

Tabela 26 – IDEB – Resultado e Metas para Olinda

	Ideb Observado				Metas Projetadas							
Município	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
OLINDA	3.1	3.1	3.2	3.5	3.2	3.5	3.9	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4

Como os resultados da mensuração inicial feita pelo IDEB no ano de 2005 foi abaixo do esperado para todo o Brasil, a partir de 2007 foram estabelecidas metas para cada município, estado, distrito federal e também para o país. Analisando a tabela acima, vemos que a primeira meta projetada para o ano de 2007 de 3.2 não foi alcançado, ficando o município em 3.1, percebemos que em 2009 o IDEB obtido de 3.2 é aquele projetado para 2007, e o obtido em 2011 de 3.5 foi o projetado para 2009. Dessa forma podemos concluir que o município só consegue a cada aferição alcançar o IDEB de dois anos atrás, o que é uma perspectiva muito

nefasta, pois o que era uma diferença de 0.1 inicialmente em 2007, cresce para 0.4 em 2011, ou seja, a cada medição o município se distancia mais e mais das metas projetadas.

Neste período o FUNDEB, já estava em vigor, portanto o município já recebia valores maiores tanto para pagamento de salário de professores e de funcionários lotados na secretaria de educação, como também para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Nesse momento pergunta-se: como o município vai concretizar em 2013 um índice de 4.2? Se em seis anos, de 2005 para 2011, não houve crescimento que conduzisse o município a uma perspectiva de acréscimo dos índices esperado? E em consequência na melhoria da sua qualidade educacional. E o que leva o município a não esboçar reação alguma nesse período?

Realmente são perguntas difíceis de serem respondidas, uma vez que apenas com o aumento de recursos isso não aconteceu no transcurso desses anos.

Um dado importante e favorável tem o município para que possa se aproximar das metas projetadas, que é o número de professores 1.528 para cerca 23.000 alunos. Apresentando, portanto, uma relação confortável entre professor e aluno, ou seja, aproximadamente de um professor para quinze alunos. O que é um fator de importância relevante no processo de ensino-aprendizagem. Krueger (1999) explicita que diminuições na razão de alunos por professor têm forte impacto na qualidade do ensino.

Nas falas dos pesquisados GP2 quando diz que: "Se os recursos forem aplicados de forma autônoma pela secretaria de Educação, seguindo criteriosamente o que for estabelecido como prioridade, o município poderá atingir um patamar mais qualificado na oferta da educação". E na fala de GP4 que "se administrados com autonomia, competência e transparência podem oferecer uma educação melhor do que a que é oferecida pela grande maioria. E reforçando ainda que se cumpra, de uma vez por todas, a determinação de garantir aos gestores educacionais a gestão plena dos recursos da área, como já acontece na saúde".

Essas falas ressaltam uma limitação administrativa que já apareceu como respostas nas duas últimas perguntas feitas aos pesquisados e já analisada nessas duas ocasiões, ou seja: ora quando queríamos saber se as prioridades detectadas estavam sendo atendidas e ora quando solicitamos a enumeração de quatro das principais dificuldades da gestão financeiro-educacional, isso revela um problema que incomoda de forma bastante acentuada os pesquisados além de agravar uma distorção interna na gestão e repercute de forma negativa na administração municipal de uma forma geral.

Trabalhando ainda nessa questão destacamos agora as falas dos pesquisados GT1 que apresenta a seguinte resposta: Não. Especialmente para Olinda uma cidade com mais de 400 mil

habitantes, porém com recursos que não atendem as necessidades de gestão educacional. E de GP2 explicitando: Existe a necessidade de mais recursos em função do perfil da cidade de Olinda, que tem uma população próxima dos 400mil habitantes (praticamente um terço da população do Recife) e se depara com uma receita treze vezes menor que a receita da capital Pernambuco.

Comparar realidades diferentes muitas vezes nos leva a formulações equivocadas por isso essas falas nos remetem a um olhar mais atento aos números que os pesquisados trazem a tona para fundamentar as suas respostas. Analisando apenas os dados consolidados do ano de 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), com relação à receita que cada município apresenta e que tem uma composição de três impostos que os mesmos arrecadam e incidem sobre o orçamento educacional, ou seja, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial – IPTU; o Imposto Sobre Serviços – ISS e o Imposto sobre Transmissão-Intervivos – ITBI, verificaremos que a soma desses impostos no Recife apresentou o valor de R$ 555.549.451,39 e no município de Olinda foi de R$ 42.810.791,96 (Finanças Públicas – IBGE, 2009) o que em realidade corresponde a aproximadamente treze vezes de diferença como foi colocado na fala de GP2.

O que se pode perguntar agora é se esses números apresentados acima fossem equacionados corrigiria o problema de Olinda? Por esses motivos sentimos a necessidade de investigar as estimativas populacionais levantadas também pelo IBGE, com relação ao ano de 2013 onde a capital do Estado, Recife aparece com uma população de 1.599.513 habitantes e o município de Olinda com 388.127 habitantes.

Como podemos observar pelos números pesquisados pelo instituto, Olinda não possui sequer um quarto da população do Recife (que seria de 399.879 habitantes) quem dirá um terço da sua população, na verdade Olinda tem 24,26% da população do Recife. Se buscarmos essa relação estatística entre os dois municípios também no ano de 2010 encontraremos Olinda com um percentual de 24,56% da população do Recife, logo as falas merecem um pouco mais de análise.

Para termos compreensão da dificuldade de compararem-se municípios fomos investigar também as relações entre: o número de escolas de cada município em 2012 e encontramos o Recife com 211 escolas de ensino fundamental e 171 de ensino pré-escolar e o município de Olinda com 50 escolas de ensino fundamental e 44 de ensino pré-escolar, o que dá uma diferença a mais para Recife de 4,22 vezes das escolas de ensino fundamental e 3,88 das escolas de ensino pré-escolar.

Já com relação ao item matrícula nas redes municipais de ensino no ano de 2012, percebe-se que o Recife possui 66.503 alunos matriculados no ensino fundamental e 10.695 alunos matriculados na pré-escola enquanto Olinda possui 14.752 matrículas no ensino fundamental e 2.751 matrículas na pré-escola o que assegura uma diferença de 4,5 vezes a mais para Recife do número de matriculados no ensino fundamental e 3,88 vezes a mais de matrículas na pré-escola.

Essas correlações encontradas para os municípios e que foram analisadas nos dois parágrafos anteriores tanto para o número de escolas quanto para o número de matrículas disponibilizado pelo IBGE através do Censo Educacional 2012 do INEP, aparecem também nos dados que coletamos da investigação no site do Tesouro Nacional com relação ao FUNDEB do ano de 2012, onde a grade exposta no anexo I apresentam os aportes de recursos mês a mês ao longo do ano e as fontes dos impostos que dão origem ao FUNDEB, isso tanto para o estado de Pernambuco como para os municípios de Recife e de Olinda. Nesses dados observamos que enquanto o Recife tem um aporte de R$ 206.866.682,20, o de Olinda alcança R$ 46.278.939,70 o que equivale a 4,47 vezes a mais os recursos de Olinda.

Pela analise apresentada observa-se que quando colocamos frente a frente dois municípios com características bastante diferenciadas como é o caso de Recife e Olinda ocorrerá sempre a necessidade de compreensão de uma serie de elementos para não incorrermos em erros graves comparando municípios que não devem ser comparados. Nesse caso podemos levantar várias questões como o número de docentes que cada rede de ensino possui anexo J, a sua folha de pagamento e os investimentos feitos em formação continuada. Quanto às escolas do ensino fundamental e pré-escolar qual são o porte dessas escolas e os recursos para a sua manutenção a estrutura física dessas escolas como estão, possuem área de recreação, equipamentos, material didático quadras de esporte etc.

Pelos dados levantados acreditamos que certas comparações são difíceis de traduzirem a realidade entre as redes de ensino envolvidas uma vez que não encontramos parâmetros para analisarmos com segurança o que nos levam a outras variáveis históricas, culturais ou estatísticas que estão passiveis também de indução ao erro, pois são sistemas de ensino que envolve uma estrutura hierárquica diferenciada e uma legislação toda própria, o que é permitido dentro do arcabouço jurídico do país.

Portanto estabelecer uma comparação entre a população geral dos municípios e suas receitas educacionais (o que foi realizado tanto pelo gestor com formação técnica como pelo gestor com formação no magistério), achando que esse é o roteiro para o equilíbrio verdadeiro

das contas públicas, nos conduz a erros grosseiros e se pelo menos pudéssemos traçar um paralelo entre a sua população matriculada ou em idade escolar, a estrutura física da rede de ensino, o corpo docente, as condições de trabalho, as políticas públicas de gestão, as fontes de recursos, a capacidade de gerar novos recursos e de estabelecer convênios para repasses federais etc. talvez pudéssemos melhorar a nossa percepção dos caminhos que conduzam a uma educação de qualidade para todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fechar um ciclo de investigação é sempre muito significativo pelas etapas que foram vividas neste caminhar, pela descoberta daquele texto ou autor que dialoga com a problemática que você está investigando, pela apreensão da realidade, pelas noites mal dormidas, pelos fins de semana inexistentes para o mundo, enfim, pelo aprendizado recolhido.

Discutir a problemática do financiamento educacional no Brasil e na América Latina não é tarefa simples pela falta de clareza das políticas públicas de financiamento e acima de tudo, ausência de objetividade quando se trata de estabelecer metas e procedimentos. Quando a tudo isso, aliamos outra problemática bastante controversa na área educacional como a qualidade, teremos sem dúvida, muito a investigar com poucas publicações no país sobre o tema.

Tanto os autores nacionais como internacionais, além do programa internacional de avaliação de estudantes, o PISA, os documentos oficiais de caráter nacionais assim como as falas dos pesquisados, reconhecem o papel significativo atribuído ao financiamento como garantidor de melhorias nos índices de avaliações educacionais. Mais do que isto, é um elemento de melhoria da qualidade do ensino, repercutindo na formação da mão de obra, na assimilação de tecnologia, influenciando no desenvolvimento intelectual da população e capaz de elevar o Produto Interno Bruto de uma nação.

Em se tratando da Educação Básica Brasileira de uma forma geral se pode afirmar que os problemas concentram-se em três pilares:

1º - No paradoxo da estrutura federativa;

2º - Na eterna ausência de prioridade educacional dos governantes e

3º - No desrespeito conivente do judiciário com os desmandos do poder legislativo.

É importante ressaltar que essa estrutura educacional, com destaque a gestão de financiamento, reflete e difunde o problema da desigualdade social no país, já que não é capaz de ofertar educação de qualidade a todos os cidadãos, indiscriminadamente. Isso se deve à forte concentração de riqueza e à ausência de um Sistema Nacional de Educação, que contribuem com a segregação social. A escola pública tornou-se a escola do pobre.

A pesquisa realizada com os gestores do município olindense e os resultados dos índices de avaliação revelam que apenas a injeção de mais recursos no sistema educacional de imediato não causará um impacto positivo na qualidade da sua educação é o que concluímos pelas respostas apresentadas a última pergunta formulada: “se os recursos financeiros destinados ao

município garantem uma educação de qualidade para todos". Dos nove que responderam a investigação apenas dois GP1 e GP5, afirmaram que sim, mas não apresentaram justificativas, outros dois GT1 e GP2, afirmaram de forma categórica que não e justificaram coerentemente as suas falas.

Já os cincos pesquisados restantes GT2, GT3, GP3, GP4 e GP6, colocaram tantas condições para se alcançar essa qualidade, como analisado anteriormente que acabaram criando outra realidade municipal, fugindo, evidentemente da pergunta formulada o que equivale declarar que nas atuais condições não é possível uma educação de qualidade. Para ilustrar esse fato apenas GP4 listou seis condicionantes para que a qualidade pudesse acontecer. Isso sem dúvida descaracteriza a pergunta feita e cria outra realidade para o município.

Os demais estabeleceram condições para obtenção da qualidade o que implica em mudar a realidade atual do município. Para ilustrar, somente GP4 listou seis condicionantes.

O que agrava a problemática educacional do município, além do que já foi exposto é que com a abrangência feita pelo FUNDEB a partir de janeiro de 2007 de toda a educação básica, resaltando a educação infantil (creche e a pré-escola), que era de inteira responsabilidade dos municípios, houve um aumento significativo do aporte de recursos e os resultados não são os esperados.

Outro fato marcante foi que em 2009 o município apresentava pelos números do IBGE 880 docentes e 21.396 matrículas e em 2012 o número de docentes diminuiu para 769, o que representa uma queda de 12,61% e as matrículas se reduziram para 17.503, o que equivale a um decréscimo de matrícula na ordem de 18,20%. Isso representa uma diminuição de despesas do município durante esse período, com uma forte tendência de se manter como demonstra os números do IBGE com o decréscimo de natalidade que ocorre no país.

Os diversos convênios celebrados entre o município e o governo federal nesse mesmo período tanto para a construção de creches como o Programa Dinheiro Direto na Escola, o programa de transporte de alunos com a doação de ônibus, necessariamente não contribuíram de forma efetiva para uma resposta satisfatória no seu Índice de Desenvolvimento da Educação Básica o IDEB, como observamos anteriormente na tabela 25. Sem reflexo positivo, portanto na melhoria da qualidade da sua educação.

Um fator favorável dentro da política de valorização já devidamente implementada no momento pelo sistema, foi a aprovação pela Câmara Municipal no município do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) além do Plano de Cargos e Carreira (PCC) e de um expressivo processo de formação continuada, embora as tensões por parte dos professores ainda continuem

no que diz respeito a seus reajustes. Como se observa os investimentos influi na qualidade do ensino municipal, embora de forma tímida, mas isso apenas não trará essa qualidade, carecendo de investimentos na estrutura física e no capital humano, aliado a uma gestão "otimizada" dos próprios recursos financeiros, além de um projeto político pedagógico que atenda as expectativas municipais.

O projeto do governo municipal é "estabelecer um compromisso do Poder Executivo de comum acordo com os docentes em reverter os indicadores atuais, na perspectiva de se garantir desenvolvimento na carreira para os professores, vinculado ao seu desempenho profissional e à evolução positiva da aprendizagem no Município". www.olinda.pe.gov.br

Afirma ainda "é imprescindível que nesse contexto, haja um consistente plano de investimentos nas escolas públicas municipais, tornando-as com plenas condições estruturais para a prática pedagógica, podendo ser contempladas com investimentos extras, com bonificação remuneratória para os seus profissionais, conforme evolução do desenvolvimento educacional".

Muito provavelmente a formação continuada proposta de maneira coerente deva acontecer, mais primeiramente com os técnicos e a equipe gestora. E isto fica claro, quando confrontamos as respostas apresentadas durante as entrevistas.

Elemento bastante controverso a política de premiação na esfera educacional, trouxe a discussão a várias partes do mundo e no país também. Estados e municípios levantam debates acalorados com esse tema.

Implementado no estado de Pernambuco a LEI Nº 13.486, DE 01 DE JULHO DE 2008, que Institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, não passou por qualquer entendimento com os trabalhadores em educação e com a sociedade e o mais desastroso ainda: sem uma definição clara dos parâmetros que guiam esta política o que vemos são escolas que em anos anteriores foram premiadas com 100% de aproveitamento, e, em ano seguinte estão com uma pontuação de 0%. Como explicar que outras unidades de ensino onde falta estrutura adequada, material didático e até mesmo professores e a sua pontual está acima dos 50%? (avaliação dos resultados propostos pelo DECRETO Nº 35.103, DE 07 DE JUNHO DE 2010, entre os anos de 2010 até 2014).

Enquanto isso o Plano de Cargos e Carreira devidamente aprovado, Lei Estadual nº 11.559/1998. Contempla a ascensão na carreira pelo desempenho do profissional isso há mais de seis anos e não é aplicado. Como explicar tal anomalia? É por essas e outras arbitrariedades que os trabalhadores em educação e autores diversos desaprovam tal política de avaliação.

Quais os riscos e limites da associação de incentivos à avaliação de desempenho? Questiona Souza (2008, p. 88), e a autora mesmo responde nas três citações abaixo:

Demanda pela definição clara dos objetivos, para orientar o estabelecimento de parâmetros e medidas. No entanto, frente à polissemia do termo "qualidade" e à dificuldade de se estabelecer uma mesma noção, válida para todos os contextos educativos, além de sua não pertinência, constitui um entrave em sua formulação (MORDUCHOWCZ, 2003).

Alguns alertas já estão colocados para seus possíveis efeitos, como, diminuir a dignidade do docente, minar sua motivação intrínseca, enrijecer os currículos e destruir vínculos entre professores e alunos (CASASSUS, 2007).

E o perigo de eventual estreitamento do currículo das escolas que visam se adaptar às exigências do sistema de monitoramento e a possível exacerbação de diferenças cognitivas entre as comunidades ricas e pobres, urbanas e rurais, reforçando as disparidades sociais existentes (FLETCHER, 1995).

Esgotado o ciclo das conferências municipais, estaduais e a Nacional e com a sociedade um pouco mais organizada, apresentam-se propostas estruturantes para todo ensino do País, tanto nas instâncias do ensino básico como no ensino superior. Como as de repercussão no financiamento que devem assegurar a preparação e aprovação de uma reforma tributária transparente, no período máximo de dois anos, fundamentada pela justiça social e o equilíbrio regional e voltada, essencialmente, em assegurar recursos financeiros suficientes e constantes para ocorra à efetivação de direitos sociais e distribuição de renda que assegurem uma educação de qualidade para todos.

Buscando uma opção para a gritante irregularidade entre as regiões do país e à disponibilidade educacional básica pública, é primordial que o financiamento da educação precisa adotar como modelo, e em caráter de emergência, o mecanismo do *custo aluno/a - qualidade (CAQ).* O CAQ que deve ser pensado tendo como ponto de partida o custo anual por estudante dos insumos da educação capaz de propiciar que a educação básica pública adquira e se realize com base em um padrão mínimo de qualidade.

A construção do CAQ **e**xige amplo debate sobre: a quantidade de alunos por turma, remuneração adequada e formação continua aos/às profissionais da educação, condições de trabalho aos/às professores e funcionários/as, materiais necessários à aprendizagem dos/das estudantes (como salas de informática, biblioteca, salas de ciência, quadra poliesportiva, oficinas de música e de artes, mobiliário adequado, além de sala de recursos para apoio pedagógico a estudantes com dificuldade de aprendizagem etc.). Em síntese, deve considerar o conjunto dos

insumos exigidos para a adequada relação de ensino-aprendizagem nas escolas públicas brasileiras que oferecem a educação básica. LDB Arts. 4, 25, 74, 75. EC 59.

O empenho para execução das metas do PNE ficará gravemente comprometido com relação a alguns pontos críticos complementares e interdependentes se não forem garantidos entre outros:

a) Regulamentação do Art. 211 da Constituição Federal, que trata do Regime de Colaboração. Regime que deverá estabelecer regras de colaboração educacional e financeira entre a União, Estados e municípios.

b) modificação na estrutura atual de financiamento da educação, levando-se em conta a participação adequada dos diferentes níveis de governo (federal, estaduais, municipais e distritais) relativa aos investimentos nas redes públicas de educação.

c) definição de objetivos de qualidade em todos os níveis educacionais.

d) Aprimoramento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação da sociedade no que tange ao financiamento da educação, como: ampla divulgação do orçamento público; acesso aos dados orçamentários e transparência nas rubricas orçamentárias; e comunicação entre as metas do PNE e os demais instrumentos orçamentários da União, estados, Distrito Federal e municípios.

e) Instituição, como política de Estado, da obrigatoriedade de administração do total de valores da educação em contas específicas exclusivas em todos os níveis (federal, estadual, distrital e municipal).

f) Aplicação dos recursos públicos exclusivamente nas instituições públicas de ensino (CONAE, 2010, P. 107).

Com relação ao projeto do MEC para o Plano Nacional de Educação PL 8.035, que estabelece para a **Meta 20:** Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país. Assim como as suas seis estratégias para atingir este fim são extremamente vagas e não atende a uma das principais reivindicações da CONAE 2010, qual seja: instituir, por certo período de tempo a ser discutido, o percentual de investimento do PIB em 10%. "A CONAE, também indicou incremento anual do Produto Interno Bruto em 1% até se alcançar o patamar de 10%, devendo, este, ser mantido até que sejam estabelecidos os novos paradigmas educacionais do país" (CNTE, 2011, P. 117).

Portanto, muita expectativa foi criada sobre qual o percentual que deveria ser estipulado no projeto de lei elaborado pelo executivo, e isto gerou sem sombra de dúvida uma grande frustração em toda a sociedade, além de não estabelecer uma produção que defina prazos e responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a

contribuição dos recursos que tornassem viável a universalização do atendimento público escolar com qualidade.

A pesquisa apresentou limites no que diz repeito a documentos que pudessem ser analisados na própria Secretaria de Educação ou em seu site com relação aos investimentos educacionais, esse fato limitou o alcance de parte do terceiro objetivo da investigação (analisar as informações colhidas no município e ....), além da entrevista que inicialmente foi planejada e de informações de ordem mais especifica de recolhimento e aplicação de recursos, revelando que o portal da transparência comentado no item 4.1.2, ainda não se estabeleceu no município.

O que a pesquisa resalta nas falas contundente dos pesquisados é que enquanto a administração dos recursos da educação não for executada pela secretaria de educação, enquanto os repasses não tiverem periodicidade garantida, as prioridades elencadas não forem atendidas, enquanto acontecer deficiência em valorização, formação, condições de trabalho e salarial, desvios de recursos para outras prioridades e/ou secretarias, falta de clareza nas ações, melhoria na estrutura física e de pessoal, cumprimento dos prazos de licitação e execução de obras, burocracia que dificulta as ações, em fim o descumprimento da legislação fiscal-educacional dentro do município, dificilmente teremos uma educação de qualidade apesar do aumento gradativo ano a ano dos recursos educacionais.

Dessa forma perguntamos:

Qual a educação de qualidade que perseguimos?

Por certo é a que promove a construção da cidadania.

Mas construir cidadania significa o que?

Significa “construir” o indivíduo que intervém e protagoniza a sua própria historia.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Luiz F. L. Estanislau do. **Os Determinantes dos Gastos Educacionais e seus Impactos sobre a qualidade do ensino.** Dissertação de mestrado. USP. São Paulo, 20011.

AMARAL, Nelson Cardoso**.** Financiamento da educação básica: e o PNE 2011 – 2020. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 123 – 141, 2010.

ANDRÈ, Marli E. D. A. A Pesquisa no Cotidiano Escolar. In ___Fazenda, Ivani. **Metodologia da Pesquisa Educacional.** 10º ed. – São Paulo, Cortez, 2006.

ARFUCH, Leonor. **La entrevista, uma invención dialógica.** Barcelona: Paidós, 1995.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças.** 10ed. Rio de janeiro: Forense, 1974.

BARBER, Michael; MOURSHED, Mona. **How the World's best-performing school systems come out on top.** McKinsey&Company. Sept. 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: edições 70, 1979.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: edições 70, 2000.

BEHRMAN, Jere R..., BIRDSALL, Nancy. The Quality of Schooling: Quantity Alone is Misleading. **The American Economic Review**, v. 73, n. 5, dezembro 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1946.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília**: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n° 4024, de 20 de dezembro de l961. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.**

BRASIL. Decreto n° 51404, de 05 de fevereiro de 1962. Dispondo sobre o funcionamento do **Conselho Federal de Educação**.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. 12 de setembro de l962. No âmbito da lei n° 4024/61 LDBEN.

BRASIL. **Salário-Educação**, 1964. Organizado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no artigo 212° § 5°.

BRASIL. Lei n° 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as **Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB.**

BRASIL. Lei n° 9424, de 24 de dezembro de 1996. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério (FUNDEF).** Emenda Constitucional n° 14/1996.

BRASIL. Portaria Ministerial n° 931, de 21 de março de 2005. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica Brasileira, SAEB**. MEC.

BRASIL. **Conselho Escolar**. Lei 9394, de 20 de dezembro de l996, artigo 14.

BRASIL. **Receita Federal do Brasil**, Ministério da Fazenda.

BRASIL. Lei n° 10172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o **Plano Nacional de Educação, PNE,** e dá outras providências.

BRASIL. Lei n° 10772, de janeiro de 2001. Sanciona o **Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação, FNDE.**

BRASIL. Lei n° 11494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, FUNDEB.**

BRASIL. Lei n° 11738, de 16 de julho de 2008. Aprova **o Piso Salarial Profissional Nacional, PSPN.** Com atuação no Normal Médio.

BRASIL. **Manual de Orientação do FUNDEB**, FNDE/MEC. 2008.

____. Decreto n° 6094, de 24 de abril de2007. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, IDEB.** INEP/MEC.

BRASIL. Lei 11947, de 16 de junho de 2009. **Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE**. MEC.

BRASIL. **Índice de Desenvolvimento Humano**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Relatório de Desenvolvimento Humano (RHD).

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Pesquisa Nacional Qualidade na Educação:** problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica. Relatório de Pesquisa. Brasília: 2006.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Investimento por Aluno por Nível de Ensino** – valores reais. Brasília: 2008.

BRASIL. **Prova Brasil**. Portaria Ministerial n° 69 de 04/05/2005. MEC.

BRASIL. **Programa Internacional de Avaliação de Alunos**, PISA, 2009.

BRASIL. **Conselho de Alimentação escolar, CAE**. Artigo 7° da lei 11947/2009. FNDE/MEC.

BRASIL. **RELATÓRIO DE PESQUISA PROBLEMATIZAÇÃO DO CONCEITO DE QUALIDADE** Presente na pesquisa *custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade.* MEC/INEP, outubro, 2004.

BRASIL. **Censo Escolar Brasileiro, 2010**. MEC.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento final da CONAE**. BRASÍLIA: MEC, 2010.

BRASIL. ***Relatório do GT sobre o cálculo do valor mínimo do FUNDEF*/MEC.** Brasília, 2003. Disponível em: **www.mec.gov.br**

BRASIL. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil** / elaboração Luiz Fernandes Dourado... [et. al.]. –Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA**. Lei nº 8069 de 13/07/1990. Brasília.

BREMAEKER, F.E.J. *A influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002*. *Série **Estudos Especiais***, n. 59, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), dez. 2003. Disponível em: <http://www.ibam.org.br>. Acesso em: ago. 2006.

BUARQUE, Cristovam R. Cavalcanti. **Artigo reproduzido do Jornal O Globo, edição de 18/02/2006.**

CANCIAN, Renato. **Pedagogia & Comunicação**, Especial para a Página 3. 09/04/2007.

CALLEGARI, Cesar. (Org.). **O FUNDEB e o Financiamento da Educação Pública no Estado de São Paulo.** 4. ed. São Paulo: Aquariana 2009.

CASASSUS, J. El precio de la evaluación estandarizada: la pérdida de calidad y la segmentación social. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 71-79, jan./abr. 2007.

CASTRO, Cláudio de Moura. **Investiment in Education in Brazil**: a study of two industrial communities. Tese(PhD). Graduate School of Vanderbilt University, 1970.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e America Latina. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.26, n. 92, p.841- 858, Especial - out. 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão e Vaz, F. Gastos das Famílias com Educação. In**: Gastos das Famílias.** Brasília, DF, IPEA, 2007.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação,** Braga, Portugal, año/vol. 16, n. 002, p. 221-236, 2003.

CHAIA, Josephina. **Financiamento escolar no segundo império**. Marília, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Marília. 1965.

CHAUMIER, Jaques. **Les Techniques Documentaires**. PUF, 2ª Ed. 1974. In: Bardin, Lourence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: edições 70, 2000.

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, CNTE. PNE: A Visão dos(as) Trabalhadores(as) em Educação. **Cadernos de Educação.** Brasília. Ano XVI – n° 24 – janeiro a junho de 2011.

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, CNTE. **31º Congresso da CNTE, de 13 a 16 de janeiro de 2011. Brasília.**

CRUB. *Avaliação Externa da Qualidade do Ensino Superior*. **Série Estudos e Debates.** Brasília-DF, 1996.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: A Redenção da Educação Básica? **Educação e Sociedade,** vol. 27, n.96 – especial p. 753 – 774, out. 2006. Disponível em **http://www.cedes.unicamp.br**

DAVIES, Nicholas. **A Confiabilidade e Comparabilidade de Estatísticas Educacionais**. Rio de Janeiro, 2008.

Declaração Mundial sobre Educação para todos. Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. UNESCO. Jomtien, Tailândia. 1990.

DOMINGUES, Isaneide. Grupos dialogais: compreendendo os limites entre pesquisa e formação. In____. Pimenta, Ghdin e Franco (orgs). **Pesquisa em Educação-Alternativas investigativa com objetos complexos.** São Paulo, Loyola, 2006.

DUARTE, Clarice Seixas. **Direitos público subjetivo e políticas educacionais**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, n.18 (2), 113-118. 2004.

Estudos em Avaliação Educacional. **Uma Escala Para Medir a Infraestrutura Escolar** v. 24, n. 54, p. 78-99, 2013).

FLETCHER, P. Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas. **Estudos em avaliação educacional,** São Paulo, n. 11, p. 93-112, jan./jun. 1995.

FRANCO, Ana Maria de Paiva. **Os Determinantes da Qualidade da Educação no Brasil**. Tese de doutorado – 149 p. USP. 2008. São Paulo.

FRANCO, Creso. **Estudos sobre avaliação da educação e valorização do magistério**. Documento elaborado para o CONSED, mar. 2005. Mimeo.

GADOTTI, Moacir; Romão, José E. (Orgs.). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 4. ed. São Paulo: Cortez 2001.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 8ª ed. **Revista Atualizada**. São Paulo: Atlas, 1998.

GIL, Carlos Antonio. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOODE, William; Hatt, Paul K. **Métodos em pesquisas sociais**. São Paulo: Nacional, 1973.

GORDON, Nora e Vegas, Emiliana. Education Finance Equalization, Spending, Teacher Quality and Student Outcomes: The Case of Brazil's FUNDEF. In: Vegas, Emiliana (ed)

GRAÇA, Vasco. (2009). **Sobre o financiamento da Educação**: condicionantes globais e realidades nacionais. *Rev Lusófona Educ*, 13, 49-80.

GUADAGNIN, Ananda. A Transposição na Gestão Pública. Uma Análise da sua Concretização em Porto Alegre, Canoas e Novo Hamburgo. UFRGS, Porto Alegre. 2011.

Incentives to Improve Teaching: lessons from Latin America. Washington D.C.: The World Bank, 2005.

HANUSHEK, Eric A. e KIMKO, Dennis D.. Schooling, Labor-Force Quality, and the Groyth of Nations. **The American Economic Review**. v. 90, n. 5, December 2000, p. 1184-1208.

HANUSHEK, Eric. Why Quality Matters in Education. **Finance and Development**. p. 15-19, jun. 2005. disponível em <http://edpro.stanford.edu/hanushek/content.asp?contentId=49>

KRUEGER, Alan B. Experimental Estimates of Education Production Functions. **The Quarterly Journal of Economics**. Vol.114, nº 2 (may 1999), pp.497-532.

LANGONI, Carlos Geraldo. **As Causas do Crescimento Econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: APEC, 1974.

LIMA, Lauro de Oliveira. **Estórias da educação no Brasil**: de Pombal a Passarinho. 3. Ed. Rio de Janeiro: Brasília, l975.

MARTINS, Joel. A Pesquisa Qualitativa. **Metodologia da Pesquisa Educacional**. 4º ed. – São Paulo, Cortez, 2006.

MARX, Karl. **O capital**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1978.

MENEZES-FILHO, Naércio e PAZELLO, Elaine. Do Teachers' Wages Matter for Proficiency? Evidence from a Funding Reforn in Brazil. **Economics of Education Review.** Vol. 26, nº 6 (dec. 2007), pp. 660-672.

MICHELAT, G. "Sobre a utilização da entrevista não diretiva em Sociologia" in M. Thiollente. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo Polis, 1980.

MONLEVADE, João Antonio. **Idéias para a construção da qualidade da educação.** Ceilândia, DF: idéia, 2007.

MONLEVADE, João Antonio. **Para entender o FUNDEB**. Ceilândia, DF: idéia, 2007.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. Carreira, incentivos e estruturas salariais docentes. In: **PREAL – Programa de Reforma Educativa da América Latina e Caribe**. Rio de Janeiro: PREAL Brasil, 2003.

OLIVEIRA-FORMOSINHO, Julia, **Um capítulo metodológico:** estudos de casos. In: _____. KISHIMOTO, Tizuko (orgs.). Formação e contexto: uma estratégia de integração. São Paulo, Pioneira/Thomson Learning, 2002, 89-108.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi e outros. **Uma breve história do Brasil**. In: IBGE, Brasil em números. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

OLIVEIRA, Maria Marli de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Recife: Bagaço, 2005.

Organização Não Governamental (ONG). **Capital Brasileira da Cultura** (CBC), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Janeiro/2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, (UNESCO). 1982.

PARENTE, Cláudia da M. D. **O Processo decisório de Implementação da Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Planos de Trabalho (PTA), no Município de Vinhedo-SP (1997-1999).** 222f. Dissertação – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

PERNAMBUCO, Lei Estadual nº 11.559/1998. Instituiu o **Plano de Cargos e Carreiras** do quadro permanente de pessoal do sistema público estadual de educação.

PERNAMBUCO, Lei Estadual nº 13.486/2008. Instituiu o **Bônus de Desempenho Educacional – BDE.**

RAMON, Oliveira de. Os Limites do FUNDEB no Financiamento do Ensino Médio. **Currículo sem Fronteiras**, v. 8, n.2, PP. 78-96, jul/dez 2008. UFPE.

RIBEIRO, Darcy. Prefácio, **Diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília: Senado federal, 1997.

RICHARDISON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SALLES, Carlos Alberto de. **Legitimação do Ministério Público para defesa de direitos e garantias constitucionais.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, 166p. USP. 1992.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**: O Social e o Político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 9. ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2005.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia: o espaço da educação na universidade.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 37, n. 130, p. 99-134, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. 2. ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema de Educação**: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Brasília: MEC/CONAE, 2009. Texto organizado a pedido da assessoria do MEC para

servir de subsídio às discussões preparatórias da CONAE. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/conae/images/ stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE OLINDA. http://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/secretaria-de-educacao

SEVERINO, Joaquim. **Metodologia do trabalho cientifico**. São Paulo, Cortez, 2002.

SILVA, Cristiane Oliveira e. **Avanços e Retrocessos no Direito à Educação em Santo André:** um Estudo de Caso. Dissertação – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). 2008.

SILVA, Fernando Antonio Rezende. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo: atlas, 2001.

SILVEIRA, Adriana A. D. **Direito à Educação e o Ministério Público**: Uma Análise da Atuação de duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do Interior Paulista. Dissertação – Faculdade de Educação da Universidade de são Paulo (USP). 2006.

SILVEIRA, Rosa M. Hessel. A Entrevista na Pesquisa em educação – uma arena de significados. In: Costa, Marisa Vorraber (org.) **Caminhos Investigativos II**: outros modos de pensar e fazer pesquisa em educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SKINNER, Burrhus Frederic. **Tecnologia do ensino**. São Paulo: EPU; EDUSP, 1972.

SOUZA, Sandra M. Zákia L. Avaliação e carreira do magistério: *Premiar o mérito?* **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v.2, n. 2-3, p.81-93, jan./dez. 2008

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um Direito.** Rio de Janeiro: editora UFRJ, 1996.

TEIXEIRA, Anísio Spinola. Bases preliminares para o plano de educação relativo ao fundo nacional do ensino primário. **Revista Brasileira de estudos pedagógicos**. Rio de Janeiro, vol. 38, n. 88, pp. 97-107, out/dez. 1962.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **http://www.tce.pe.gov.br/PC/Prestaçãodecontasexercicío2011**.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **http://www.tce.pe.gov.br/relatorio2001**.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Decisão 871/2002** – Plenário. Ministro Relator Iram Saraiva. Brasília: TCU, 2002. 36 p.

VIEIRA, Juçara Dutra. **Piso Salarial Nacional dos Educadores**: Dois séculos de atraso. Brasília: CNTE, 2007.

VROEIJENSTIJN, A. I. Manual da Avaliação Externa da Qualidade do Ensino Superior. Conselho de Reitores das Universidades brasileiras (CRUB). **Estudos e Debates**, Brasília, v. 18, 1996.

WEBER, Max. **O Significado de Burocracia**. http://educaçao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/burocracia-max-weber-e-o-significado-de-burocracia.htm. Consulta em 26/01/2014.

www.olinda.pe.bov.b

APÊNDICES

APÊNDICE - A

ROTEIRO DA ENTREVISTA

UNIVERSIDADE LUSÓFONA DE HUMANIDADES E TECNOLOGIAS
FACULDADE DE TEOLOGIA INTEGRADA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

Mestrando: Edeildo de Araujo Silva Filho
Orientador- Oscar Conceição de Sousa
Co-orientadora: Márcia Karina da Silva Luiz

TÍTULO DA PESQUISA: **"O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE OLINDA PERNAMBUCO"**

Campo de Pesquisa: Secretaria de Educação de Olinda
Entrevistado:_____
_
Sexo_____idade_____atividade que Exerce_____
Data da pesquisa:_____/_____/_____

1 - Escreva seis palavras que vem a sua mente quando escuta a expressão:

O Financiamento favorece a qualidade da Educação

1. **_____**
2. **_____**
3. **_____**
4. **_____**
5. **_____**
6. **_____**

APÊNDICE - B

ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO

UNIVERSIDADE LUSÓFONA DE HUMANIDADES E TECNOLOGIAS
FACULDADE DE TEOLOGIA INTEGRADA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

Mestrando: Edeildo de Araujo Silva Filho
Orientador- Oscar Conceição de Sousa
Co-orientadora: Márcia Karina da Silva Luiz

TÍTULO DA PESQUISA: **"O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE OLINDA PERNAMBUCO"**

Campo de Pesquisa: Secretaria de Educação de Olinda
Entrevistado:_____
__
Sexo_____idade_____atividade que
Exerce_____ Data da
pesquisa:_____/_____/_____

2 - Quais as fontes de recursos para o financiamento da Educação no município e qual a sua periodicidade?

3 - As prioridades estabelecidas e que dependem de recursos financeiros são atendidas? Sim ou Não. Por quê?

4 – Em uma perspectiva financeiro-educacional enumere as quatros principais dificuldade da gestão.

5 - Para você, os recursos financeiros destinados ao município podem garantir uma educação de qualidade para todos?

APÊNDICE – C
RESPOSTAS DA ENTREVISTA

Fale seis palavras que vem a sua mente quando escuta a expressão:
"O financiamento favorece a qualidade da Educação"

GT1

Encarece/Burocracia
Favorece/Abrange
Iguala/Ascensão

GT2

Educação de Qualidade
Obras/Boas condições
Incentivo ao Professor
Alfabetização
Manutenção do Ensino

GT3

Burocracia/Dados
Planejamento/FUNDEB
Escola/Normas

GP1

FUNDEB/EJA
Mais Creche
Escolas bem Equipadas
PCCV-Piso Salarial
Participação/Transparência

GP2

Estrutura/Valorização
Gestão/Aprendizagem
Desempenho/Avaliação

GP3

Prioridade/Colaboração
Sistema/Competências
Compromissos/Fundos

GP4

Gestão Plena dos Recursos
pela Secretaria de Educação
Indissociáveis/Planejamento
Controle Social/Autonomia
do Gestor/Equipe
Competente e Comprometida

GP5

Parceria/Transparência
Cooperação técnica
Prestação de Contas
Planejamento
Conselho Escolar

GP6

Parceria com a Sociedade
Prestação de Contas
Planejamento Técnico
Planejamento com clareza
Transparência
Conselho Escolar ativo

APÊNDICE – D

RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO

Entrevistados	2. Quais as fontes de recursos para o financiamento educacional e qual a sua periodicidade?	3. As prioridades estabelecidas e que dependem de recursos financeiros são atendidas? Sim ou não. Por quê?	4. Em uma perspectiva finaceiro-educacional enumere as quatro principais dificuldades da gestão.	5. Para você, os recursos financeiros destinados ao município garantem uma educação de qualidade para todos?
GT1	Programas do FNDE através de convênios com periodicidade anual e FUNDEB com periodicidade mensal.	Plenamente. Através das transferências constitucionais.	- execução orçamentária; - liberação de recursos quando envolvem processos licitatórios; - cumprimento de índice; - baixa remuneração do pessoal envolvido com educação.	Não. Especialmente para Olinda uma cidade com mais de 400 mil habitantes, porem com recursos que não atendem as necessidades de gestão educacional. Recentemente, pelo planejamento estratégico formulado, verifica-se que, analisando-se o orçamento financeiro execução orçamentária de educação em relação aos 25%, seriam necessários pelo menos quatro vezes mais para que o município equilibrasse a sua sustentabilidade educacional às necessidades

				sociais da população.
GT2	-recursos próprios; - FUNDEB; - convênios e/ou programas firmados com o governo federal	Sim. De acordo com o plano estratégico definido anualmente, o orçamento desta secretaria pretende atingir as principais metas do plano de governo, independente de problemas externos que compliquem a execução.	A homologação de licitações da COPAL é a maior dificuldade, pois atrasa a entrega dos materiais e execução dos serviços esperados.	Sim. São vários os convênios de obras, principalmente a partir de 2012. E programas de alfabetização e incentivo à política municipal de ensino
GT3	- FUNDEB mensalmente; - salário-educação	Sim, em parte pelo motivo da lentidão das licitações.	- acompanhamento dos gastos dos 25% dos recursos arrecadados do município; - pessoal envolvido no processo de manuseio com dificuldade na execução dos gastos; -gestores despreparados para gastos dos recursos financeiros do PDDE; - processo licitatório do município muito lento, deixando muitas vezes compromissos sem realização.	Em parte, uma vez que o município depende muito dos recursos federais, levando em conta ainda os prazos.
GP1	- FUNDEB; - Salário educação; - programas: mais educação,	Em parte são atendidas.	- acompanhamento dos 25% (a secretaria de educação não	

	escola aberta, e PDDE.		gerencia os recursos); - acompanhamento do processo licitatório; - pouco conhecimento que se tem do financeiro-educacional. - a concepção de que só alguns têm que entender.	Sim.
GP2	- impostos próprios: IPTU, ISS, ITBI, IRRFS, arrecadados ao longo de cada exercício; - transferências estaduais: ICMS, IPVA, arrecadados ao longo de cada exercício. (transferências importantes para a cidade, pela expansão nos setores comercial e de serviço e pelo aumento considerável de parcela da população que passa a adquirir veículos automotores); - transferências federais: FPM, ITR, IPI, e a desoneração do ICMS dos produtos exportados. Destaca-se	Não. A falta de sintonia entre o planejado pela secretaria de educação e o controle financeiro efetuado pela secretaria da fazenda, não permite o atendimento pleno daquilo que é considerado prioritário. Este descompasso decorre da ausência de autonomia financeira da SE, conforme o que dispõe o § 5º do art. 69 da LDB, dispondo que os recursos vinculados à educação sejam repassados de 10 em 10 dias para uma conta específica do órgão responsável pela educação.	- a cidade tem uma receita pequena em função de não contar com a existência de um parque industrial; - o fluxo financeiro é direcionado para outras prioridades em detrimento das necessidades educacionais. Este procedimento leva o poder executivo a fazer despesas desprovidas de critérios, no final de cada ano, pela necessidade de se atingir os 25% constitucionais; - não cumprimento do que dispõe o artigo 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; - as disposições	Se os recursos forem aplicados de forma autônoma pela secretaria de Educação, seguindo criteriosamente o que for estabelecido como prioridade, o município poderá atingir um patamar mais qualificado na oferta da educação. O que não significa, ainda, a garantia de uma educação de qualidade para todos. Existe a necessidade de mais recursos em função do perfil da cidade de Olinda, que tem uma população próxima dos 400mil

	destas transferências o repasse do FPM, ocorrendo religiosamente nos dias 10,20, e 30 de cada mês; - salário-educação; - transferências diretas e/ou voluntárias de programas nacionais como o PNAE, PDDE; - repasses frutos de convênios.		orçamentárias não correspondem às necessidades reais de um Sistema de Ensino como o de Olinda, Instituído desde 2007.	habitantes (praticamente um terço da população do Recife) e se depara com uma receita treze vezes menor que a receita da capital Pernambucana.
GP3	- FUNDEB; - salário-educação (parcela única/mensal); - programas: PDDE, mais educação, PDE escola, escola aberta, Escola acessível, - receitas do município.	Sim em parte. Porque na sua maioria, as ações voltadas para o ensino necessitam deflagrar processos licitatórios; da obrigatoriedade do cumprimento de 25% que nem sempre é cumprido mês a mês; da rapidez nas informações que nem sempre acontece com precisão; De que o secretário de educação faça o gerenciamento dos recursos, que até então é feito pela fazenda municipal, que não visualiza com sensibilidade a real necessidade do atendimento à educação; O município também dispõe de uma Comissão de	- o acompanhamento da execução dos 25%, que é feito pela secretaria da fazenda municipal; - dificuldade de conclusão dos processos licitatórios; - clareza das informações; - estrutura física e de pessoal.	Pode sim, desde que o seu planejamento seja executado na sua totalidade, considerando os limites de despesas de cada programa/ação.

		Controle Interno-CCI que controla os desdobramentos dos investimentos tanto no que compete aos 25%, como também, com relação ao salário-educação.		
GP4	- FUNDEB, duas vezes por mês; - percentual vinculado ao município, uma vez por mês; -salário-educação, uma vez por mês; - programas: PNAE, uma vez por mês, PNATE (para quem faz transporte escolar), uma vez por mês; - contribuições voluntárias: mais educação, PDE, PDDE, escola aberta.....que dependem da adesão do município a determinados programas.	Falo do período em que fui secretária de educação de Olinda (de abril de 2005 a maio de 2011). -Nem sempre! Isto porque, em primeiro lugar, em Olinda, como acontece em cerca de 90% das prefeituras (segundo o diretor do SIOPE) não se cumpre o que se determina a LDB, no seu artigo 69: "...os recursos destinados à educação, inclusive os 5% de recursos próprios (após deduzir os 20% do FUNDEB) devem ser depositados, em conta específica, todo dia e de cada mês. Conta essa que deve ser gerida pelo titular da pasta. Os recursos destinados à educação, ao contrário do que determina a lei, na	- falta de autonomia; - recursos insuficientes para oferecer um padrão mínimo de qualidade educacional; - pessoal desqualificado, imposto por acordos políticos; - estrutura deficitária e arcaica, sem levar em conta os desafios de uma gestão democrática.	Se administrados com autonomia, competência e transparência podem oferecer uma educação melhor do que a que é oferecida pela grande maioria. E se: 1.que se cumpra, de uma vez por todas, a determinação de garantir aos gestores educacionais a gestão plena dos recursos da área, como já acontece na saúde; 2. que o ente federado que arrecada mais, aumente seu investimento; 3. que se promova a reforma tributária no país, para diminuir as desigualdades regionais; 4. que o novo PNE (Plano Nacional de

		grande maioria dos municípios encontram-se em contas da prefeitura, administrados pelos secretários de administração e fazenda. O que é que acontece, então: a secretaria de educação quando muito é informada do volume dos recursos, mas não controla as aplicações dos mesmos nem o seu fluxo. Em Olinda ainda ocorria que, tudo que era investimento tinha que passar pelo crivo de uma Comissão de Controle Interno (CCI), da qual a SE não participava com isso, em geral, nos messes de baixa arrecadação, a CCI determinava as prioridades e os recursos inclusive da educação, cobriam os gastos, para depois haver a compensação. Quantas vezes, por exemplo, tivemos obras paralisadas por falta de pagamento aos empreiteiros, comprometendo o cronograma da construção ou		Educação) seja aprovado com a vinculação de recursos de vinculação do PIB, de 7% até 2014 e 10% até 2.020, de acordo com o aprovado na CONAE. 5. ainda conforme deliberação da CONAE, o estabelecimento do mecanismo do CAQ: "como alternativa ao atual desequilíbrio regional e à oferta de educação básica pública, o financiamento à educação deve tomar como referência, e em caráter de urgência, o mecanismo do custo aluno/qualidade (CAQ).

		reforma. Com essa centralização na gestão, as licitações todas da prefeitura eram organizadas pela mesma comissão, que aí atrasava os processos, dada a demanda. Quando chegava ao último trimestre era a correria para "dá conta dos 25%", quando deveriam está sendo investidos mês a mês. Portanto, nosso planejamento sempre ficou comprometido pela falta de autonomia. A CONAE aprovou o estabelecimento da lei de responsabilidade educacional e há um projeto tramitando, o PL 8.039, que propõe a referida lei. No entanto, não se pode criminalizar um/a gestor/a que não tem a gestão plena dos recursos da pasta.		
GP5	Não sei informar com precisão.	Não. Não há um planejamento efetivo por parte das direções das escolas, nem participação dos membros dos conselhos escolares nas	- otimização da utilização dos recursos dos vários programas e projetos; - efetiva discussão com o conselho escolar para elaboração	Sim.

		definições e utilização dos recursos.	do plano de gestão; - burocracia para a aquisição dos equipamentos e materiais; - eficiência na prestação de contas.	
GP6	Não sei informar com precisão.	O planejamento efetivo por parte das direções das escolas, com prestação de contas.	- Eficiência na prestação de contas; - burocracia para aquisição dos equipamentos e materiais; - discussão com o conselho escolar na elaboração do plano gestão; - Organização da utilização desses recursos de acordo com os programas e projetos.	Sim. Com isso pode-se capacitar melhor nossos profissionais.

ANEXOS

ANEXO A – CARTA DE ANUÊNCIA

CARTA DE ANUÊNCIA

Olinda, 30 de junho de 2011

Ao Gestor da Secretaria de Educação de Olinda

Professor Paulo Valença

Assunto: Solicitação de Autorização

Solicitamos autorização para que o mestrando, Edeildo de Araujo Silva Filho, do Curso de Mestrado Ciências da Educação da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, sob a orientação da Professora Dra. Márcia Karina da Silva, desenvolva uma pesquisa para a construção da Dissertação de Mestrado intitulada "O Financiamento do Ensino Básico e suas Repercussões na Qualidade da Educação: Gestão Pública" com os Gestores e técnicos desta Instituição Pública do Município Olinda.

Atenciosamente,

Profa. Dra.Márcia Karina da Silva

Professora Orientadora da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – ULHT de Portugal

Prof. Mestrando Edeildo de Araujo Silva Filho

TERMO DE AUTORIZAÇÃO

De acordo com a Carta de Anuência acima autorizamos o feito solicitado a partir de __ de __ de _____ .

Secretário de Educação do Município de Olinda

Paulo Fernando Valença Corrêa
Secretário de Educação
de Olinda

ANEXO B – PREVISÃO DE DESPESAS

PREVISÃO DAS DESPESAS PARA A EXECUÇÃO DA PESQUISA

1.1 Materiais de consumo	Valor
PAPEL OFÍCIO A4	30,00
CARTUCHOS PARA IMPRESSORA	180,00
SERVIÇOS GRÁFICOS	150,00
AJUDA DE DESLOCAMENTO/TRANSPORTE	800,00
4 PILHAS RECARREGÁVEIS	40,00
PEN-DRIVE 8 GB	80,00
	Total 1.280,00

1.2 Equipamentos e Material Permanente	Valor
NOTEBOOK	1.500,00
IMPRESSORA MULTIFUNCIONAL	350,00
MP5	150,00
MÁQUINA FOTOGRÁFICA DIGITAL	600,00
HD EXTERNO 500 GB	180,00
	Total 2.780,00

Total Geral	
	Valor
1.1 Materiais de Consumo	1.280,00
1.2 Equipamentos e Material Permanente	2.780,00

Olinda, 30 de Junho de 2011.

Marcia Karina Silva
Assinatura do Orientador

Edeildo de Araújo Filho
Assinatura do Aluno

ANEXO C – COMITÊ DE ÉTICA

FUNDAÇÃO DE ENSINO SUPERIOR DE OLINDA - FUNESO
UNIÃO DE ESCOLAS SUPERIORES DA FUNESO – UNESF
Criada pelo Parecer nº 397 de 07.07..97, do Conselho Nacional de Educação – CNE
Regimento Aprovado pela Portaria nº 944 de 15.08.97, DOU de 18.08.97
Campus Universitário, S /N - Jardim Fragoso – Olinda – PE
CNPJ 08.905.382/0001-04 - Fones: (81) 3054.1983 / 3054.1980 – Telefax 3054.1981

Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/FUNESO
Registro nº 1146/2003 – CONEP/CNS/MS

Olinda, 26 de setembro de 2011

Prezado (a) Pesquisador (a):

EDEILDO DE ARAUJO SILVA FILHO

O Comitê de Ética em Pesquisa - CEP/FUNESO, em reunião do dia 20 de junho de 2011, considerou **APROVADO** o projeto de CAAE Nº 0075.0.104.000-11, intitulado **FINANCIAMENTO DO ENSINO BÁSICO E SUAS REPERCUSSÕES NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE OLINDA,** cujo objetivo geral: Investigar de que maneira os financiamentos educacionais dirigidos ao ensino fundamental da rede municipal de Olinda, Pernambuco, tem contribuído para a melhoria da qualidade da educação. E tem como pesquisador principal **MARCIA KARINA DA SILVA**

RESUMO DO PARECER DO CEP

O estudo não apresenta riscos e agravos bioéticos e está em consonância com a Resolução 196/96 do Conselho Nacional da Saúde.

Atenciosamente

Prof Iraquitan J.L Ribeiro
Coord Comitê Ética de Pesquisa
FUNESO/UNESF

ANEXO D – FOLHA DE ROSTO

MINISTÉRIO DA SAÚDE
Conselho Nacional de Saúde
Comissão Nacional de Ética em Pesquisa - CONEP

FOLHA DE ROSTO PARA PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS					FR - 440369
Projeto de Pesquisa Financiamento do ensino básico e suas repercussões na qualidade da esducação na secretaria de educação de Olinda.					
Área de Conhecimento 7.00 - Ciências Humanas - 7.08 - Educação			Grupo Grupo III		Nível
Área(s) Temática(s) Especial(s)					Fase Não se Aplica
Unitermos financiamento, educação, qualidade,					
Sujeitos na Pesquisa					
Nº de Sujeitos no Centro 8	Total Brasil 8	Nº de Sujeitos Total 8	Grupos Especiais Pessoas numa relação de dependência como presidiários, militares, alunos, funcionários, etc		
Placebo NAO	Medicamentos HIV / AIDS NÃO	Wash-out NÃO	Sem Tratamento Específico NÃO	Banco de Materiais Biológicos NÃO	
Pesquisador Responsável					
Pesquisador Responsável Marcia Karina da Silva			CPF 028.178.254-70	Identidade 1698214	
Área de Especialização SOCIOLOGIA			Maior Titulação DOUTORA	Nacionalidade BRASILEIRA	
Endereço RUA - D. CARLOS COELHO, 45 AP. 204			Bairro BOA VISTA	Cidade RECIFE - PE	
Código Postal 50050-360	Telefone / (81) 30334509		Fax	Email kslmarcia@hotmail.com	

Termo de Compromisso

Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Res. CNS 196/96 e suas complementares. Comprometo-me a utilizar os materiais e dados coletados exclusivamente para os fins previstos no protocolo e publicar os resultados sejam eles favoráveis ou não.

Aceito as responsabilidades pela condução científica do projeto acima. Marcia Karina da Silva

Data: 30 / 06 / 2011 Assinatura

Instituição Proponente			
Nome Fundação de Ensino Superior de Olinda - FUNESO		CNPJ 08.905.382/0001-04	Nacional/Internacional Nacional
Unidade/Órgão FUNESO		Participação Estrangeira NÃO	Projeto Multicêntrico NÃO
Endereço Campus Universitário sn°		Bairro Jardim Fragoso	Cidade Recife - PE
Código Postal 53660770	Telefone 81 30541990	Fax 81 30541992	Email comitedeetica.funeso@uol.com.br

Termo de Compromisso

Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Res. CNS 196/96 e suas complementares e como esta instituição tem condições para o desenvolvimento deste projeto, autorizo sua execução.

Nome: _____ _____

Data: ____/____/____ Assinatura

O Projeto deverá ser entregue no CEP em até 30 dias a partir de 19/06/2011. Não ocorrendo a entrega nesse prazo esta Folha de Rosto será INVALIDADA.

ANEXO E – **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu, _____, RG_____, residente em _____, declaro que vou participar por livre e espontânea vontade, da pesquisa intitulada **"O Financiamento do Ensino Básico e suas Repercussões na Qualidade da Educação: Gestão Pública".** Esta pesquisa será realizada pelo Mestrando Edeildo de Araujo Silva Filho sob orientação da Professora Dra. Márcia Karina da Silva, para a Dissertação do Mestrado em Ciências da Educação pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – UHLT / Portugal.

Informo que fui esclarecido (a), de forma clara e detalhada livre de qualquer tipo de constrangimento ou coerção, de que a pesquisa acima declarada tem por objetivo compreender de que maneira os financiamentos educacionais dirigidos ao ensino fundamental da rede municipal de Olinda, Pernambuco, tem contribuído para a melhoria da qualidade da Educação. Esta investigação através das questões que levantará vai propiciar estabelecer ou não uma correlação entre investimentos e melhoria na qualidade da educação do município. Que valores já são canalizados para a educação em Olinda? Como são distribuídos estes valores? Que recursos necessariamente precisam ser investidos no município? Quais as suas necessidades de crescimento e desenvolvimento do ensino? Em que medida os recursos disponibilizados para aplicação na rede educacional de Olinda está correspondendo às expectativas de melhoria dos índices educacionais e formando não só o "técnico", mas o "homem que pensa", o cidadão? Que parâmetros norteiam o sistema educacional do município?

O ponto central ou essencial desta proposta está em ter ciência se os investimentos que são feitos: por aluno; nos trabalhadores em educação; em recursos tecnológicos; em estrutura física, etc. Estão trazendo um impacto na melhoria da qualidade da educação, que a sociedade por sua vez, com uma forte tendência capitalista e empresarial, cobra e espera como resultado.

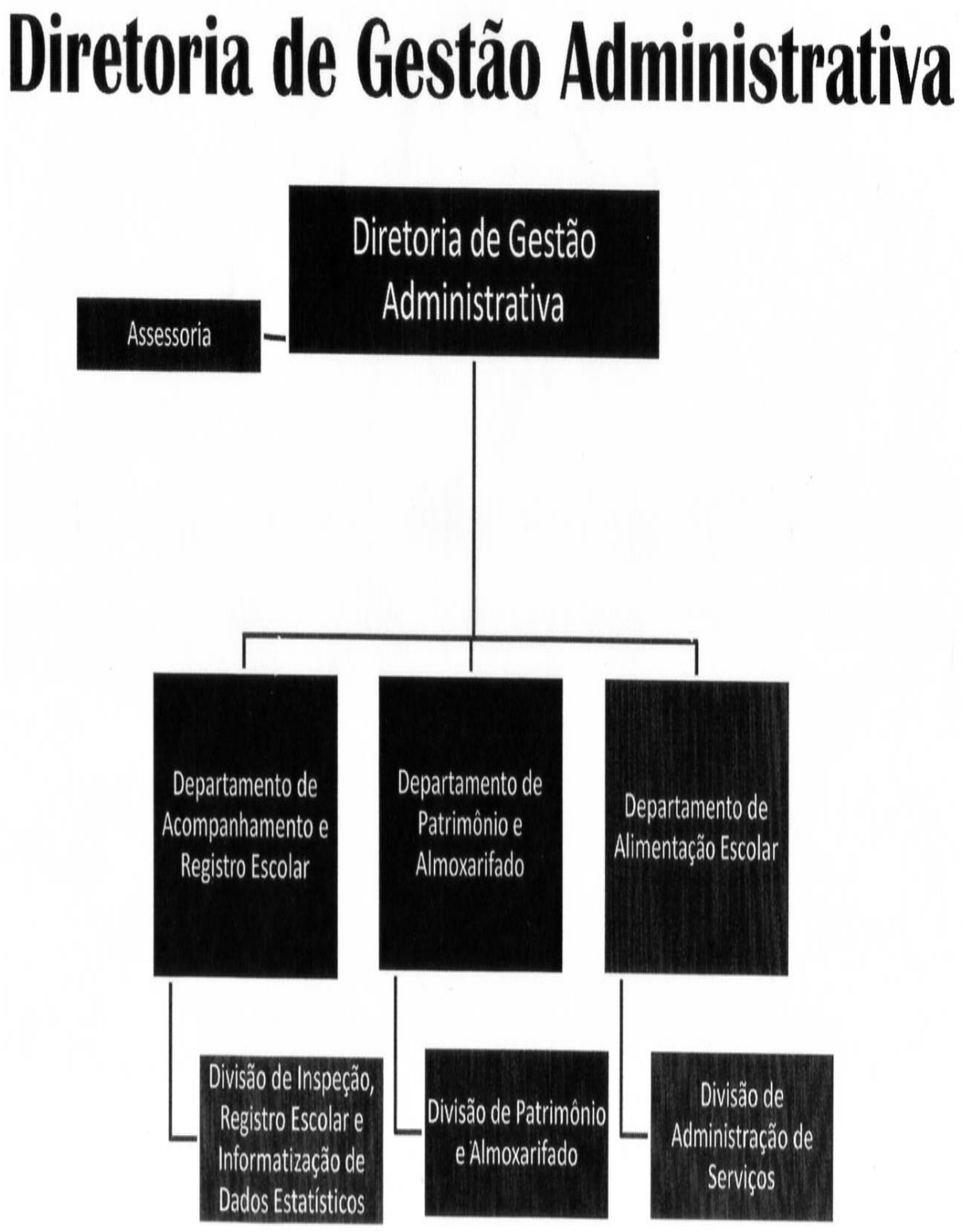
Tenho assegurado o direito de receber respostas para todas as dúvidas e perguntas que desejar fazer acerca de assuntos referentes ao desenvolvimento desta pesquisa; assim como o direito de desistir em qualquer momento da pesquisa, sem que isto me cause prejuízos ou danos. Autorizo a divulgação dos dados coletados sem a exposição da minha identidade, mantendo minha privacidade em qualquer tipo de divulgação, oral ou por escrito, nos resultados da pesquisa.

Recife,_____ de _____ de 2011

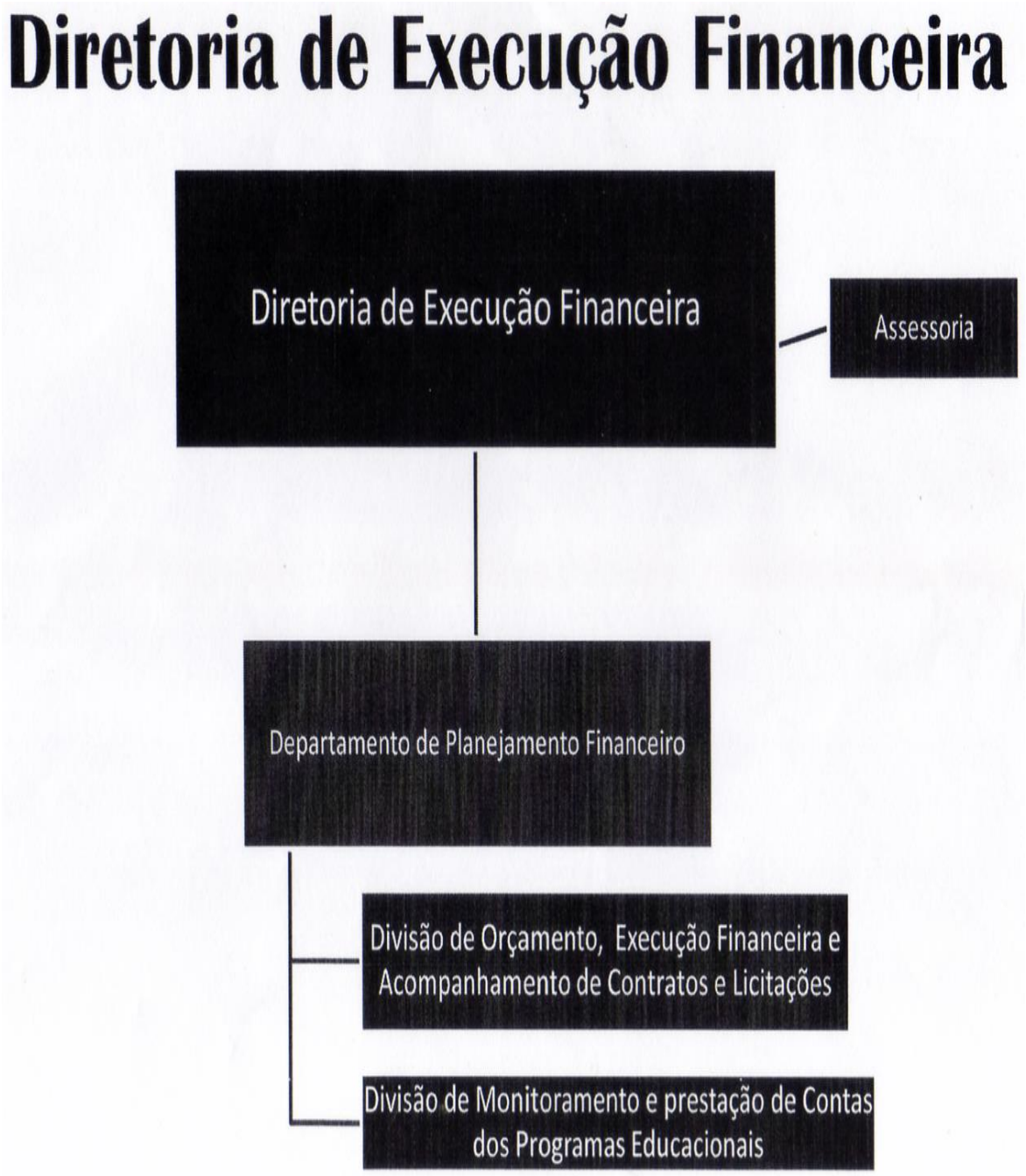
_____

Voluntário

ANEXO F – DIRETORIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA



ANEXO G – DIRETORIA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA



ANEXO H – DADOS DE OLINDA

TODOS PELA EDUCAÇÃO

Todos Pela Educação - http://www.todospelaeducacao.org.br/

Olinda

População: 377.779 (2010)
População em idade escolar: 82.141 (2010)
PIB (R$ 1.000,00): R$ 2.383.898,03 (2008)
Renda Média (R$): R$ 257,41 (2000)
Fonte: IBGE

Renda média representa a renda per capita, total da renda do município dividida pelo total de habitantes do município.

5 Metas

Meta 3: Desempenho

	4ª/5º EF - Port.	4ª/5º EF - Mat.	8ª/9º EF - Port.	8ª/9º EF - Mat.	3ª EM - Port.	3ª EM - Mat.
Olinda (2007)	10,6 %	6,4 %	5,4 %	1,9 %	-	-
Pernambuco (2009)	22,0 %	19,5 %	18,8 %	11,0 %	20,7 %	7,3 %
Região Nordeste (2009)	23,8 %	20,0 %	19,3 %	10,2 %	22,1 %	6,8 %
Brasil (2009)	34,2 %	32,6 %	26,3 %	14,8 %	28,9 %	11,0 %

Fonte: SAEB/INEP

Pontuação mínima na escala do Saeb, estabelecida pelo Todos Pela Educação como adequada a cada série:
4a série EF - Língua Portuguesa: acima de 200 pontos. Matemática: acima de 225 pontos.
8a série EF - Língua Portuguesa: acima de 275 pontos. Matemática: acima de 300 pontos.
3a série EM - Língua Portuguesa: acima de 300 pontos. Matemática: acima de 350 pontos.

Os dados Brasil referem-se a escolas federais, estaduais, municipais e privadas, das áreas urbana e rural.
Os dados de regiões e estados referem-se a escolas estaduais, municipais e privadas, da área urbana.
Os dados de municípios referem-se a escolas federais, estaduais e municipais da área urbana.

Dados Populacionais

Crianças cujos pais têm menos de 4 anos de estudo

	Pai	Mãe
Olinda (2004)	18,4 %	18,6 %
Pernambuco (2006)	38,8 %	28,0 %
Região Nordeste (2006)	41,7 %	28,3 %
Brasil (2006)	23,5 %	16,8 %

Fonte: UNICEF

População

Olinda (2010)	377.779
Pernambuco (2010)	8.796.448

ANEXO I – FUNDEB: PE/OLINDA/RECIFE

UF: PE Ano: 2012 FUNDEB

Mês	FUNDEB
01	190.876.364,79
02	135.856.940,69
03	145.852.840,45
04	142.512.844,31
05	182.114.573,41
06	128.402.822,35
07	134.294.247,46
08	125.612.585,96
09	131.315.156,81
10	142.026.452,96
11	147.832.799,85
12	182.400.551,79
	1.789.098.180,83

Município: Olinda UF: PE Ano: 2012 Origens do FUNDEB

Mês	FPE	FPM	IPI-EXP	ICMS	Complementação da União	Lei Complementar Nº 87	ITR	IPVA	ITCMD	Total
01	816.017,25	620.716,77	1.853,47	2.226.032,56	1.167.825,56	5.258,83	598,29	71.361,13	8.212,03	4.917.875,89
02	987.096,84	750.851,24	3.872,04	1.691.484,04	0,00	5.258,83	169,25	69.500,13	7.827,63	3.516.060,00
03	670.396,39	509.947,91	3.448,78	1.764.440,95	371.518,92	5.258,83	172,52	441.364,89	8.210,73	3.774.759,92
04	844.919,34	642.701,60	3.659,40	1.432.499,65	485.491,28	5.258,83	128,64	262.832,96	8.941,25	3.686.432,95
05	944.982,49	718.816,30	4.141,93	2.101.729,94	743.037,84	5.258,83	160,52	180.722,83	14.384,92	4.713.235,60
06	806.399,80	613.401,11	3.700,24	1.808.771,52	0,00	5.258,83	187,70	75.642,35	9.781,36	3.323.142,91
07	602.192,42	458.067,43	3.450,61	1.971.239,60	371.518,92	5.258,83	218,15	51.965,87	11.704,73	3.475.616,56
08	664.506,69	505.467,80	3.814,00	1.658.401,05	371.518,92	5.258,83	138,53	33.097,05	8.727,01	3.250.929,88
09	581.433,60	442.276,87	3.857,12	1.868.485,35	462.334,65	0,00	395,88	28.912,41	10.820,00	3.398.515,88
10	617.218,00	469.496,89	3.727,96	2.079.461,61	462.334,65	10.517,66	2.261,53	20.930,66	9.781,76	3.675.730,72
11	834.271,52	634.602,20	3.774,10	1.860.968,62	462.334,65	5.258,83	772,50	13.873,76	10.146,33	3.826.002,51
12	942.984,08	717.296,13	4.333,62	2.124.367,98	902.229,92	5.258,83	676,94	11.673,53	11.815,85	4.720.636,88
	9.312.41	**7.083.64**	**43.633**	**22.587.88**	**5.800.145,3**	**63.105,96**	**5.880,**	**1.261.87**	**120.35**	**46.278.93**

	8,42	**2,25**	**,27**	**2,87**	**1**		**45**	**7,57**	**3,60**	**9,70**

Município: Recife UF: PE Ano: 2012 Origens do FUNDEB

Mês	FPE	FPM	IPI-EXP	ICMS	Complementação da União	Lei Complementar Nº 87	ITR	IPVA	ITCMD	Total
01	3.646.734,96	2.773.948,12	8.283,05	9.965.027,72	5.245.687,54	23.501,43	2.690,24	319.753,39	36.974,87	22.022.601,32
02	4.411.279,91	3.355.511,71	17.303,92	7.559.146,51	0,00	23.501,43	756,35	310.592,13	34.981,22	15.713.073,18
03	2.995.963,54	2.278.928,32	15.412,42	7.885.186,91	1.660.297,01	23.501,43	770,97	1.972.434,70	36.693,27	16.869.188,57
04	3.775.896,69	2.872.197,03	16.353,67	6.401.759,87	2.173.460,41	23.501,43	574,86	1.174.585,61	39.957,93	16.478.287,50
05	4.223.073,28	3.212.349,36	18.510,05	9.392.512,13	3.320.594,02	23.501,43	717,37	807.640,06	64.285,41	21.063.183,11
06	3.603.755,07	2.741.254,84	16.536,14	8.083.297,57	0,00	23.501,43	838,79	338.041,37	43.712,35	14.850.937,56
07	2.691.163,80	2.047.077,45	15.420,59	8.809.358,22	1.660.297,01	23.501,43	974,90	232.232,54	52.307,78	15.532.333,72
08	2.969.642,78	2.258.907,02	17.044,59	7.411.300,46	1.660.297,01	23.501,43	619,11	147.908,83	39.000,51	14.528.221,74
09	2.598.393,82	1.976.510,33	17.237,27	8.350.155,27	2.066.147,40	0,00	1.769,17	129.207,95	48.353,95	15.187.775,16
10	2.758.312,32	2.098.155,05	16.660,02	9.292.996,22	2.066.147,40	47.002,86	10.106,66	93.537,93	43.714,15	16.426.632,61
11	3.728.312,20	2.836.001,30	16.866,28	8.316.563,42	2.066.147,40	23.501,43	3.452,25	62.001,03	45.343,37	17.098.188,68
12	4.214.142,45	3.205.555,89	19.366,67	9.493.680,24	4.032.014,44	23.501,43	3.025,23	52.168,32	52.804,38	21.096.259,05
	41.616.670,82	**31.656.396,42**	**194.994,67**	**100.960.984,54**	**25.951.089,64**	**282.017,16**	**26.295,90**	**5.640.103,86**	**538.129,19**	**206.866.682,20**

A partir 2007, dos valores do FPM, FPE, IPI-Exportação e ICMS LC 87/96 e do ITR, já estão descontados da parcela destinada ao FUNDEB.

ANEXO J – RELAÇÃO ENTRE OLINDA E RECIFE

População estimada 2013	388.127
População 2010	377.779
Área da unidade territorial (km²)	41,681
Densidade demográfica (hab/km²)	9.063,58
Código do Município	2609600
Gentílico	Olindense

OLINDA

2009

Docentes - Ensino fundamental - escola pública municipal - 2009 (1)	**710 Docentes**
Docentes - Ensino pré-escolar - escola pública municipal - 2009 (1)	**170 Docentes**
Escolas - Ensino fundamental - escola pública municipal - 2009 (1)	**46 Escolas**
Escolas - Ensino pré-escolar - escola pública municipal - 2009 (1)	**41 Escolas**
Matrícula - Ensino fundamental - escola pública municipal - 2009 (1)	**17.875 Matrículas**
Matrícula - Ensino pré-escolar - escola pública municipal - 2009 (1)	**3.521 Matrículas**

Fonte: (1)Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2009. NOTA: Atribui-se zeros aos valores dos municípios onde não há ocorrência da variável.

PIB per capita a preços correntes – 2011	**9.014,28 reais**

2012

Docentes - Ensino fundamental - escola pública municipal - 2012 (1)	**620 Docentes**
Docentes - Ensino pré-escolar - escola pública municipal - 2012 (1)	**149 Docentes**

Escolas - Ensino fundamental - escola pública municipal - 2012 (1)	**50 Escolas**
Escolas - Ensino pré-escolar - escola pública municipal - 2012 (1)	**44 Escolas**

Matrícula - Ensino fundamental - escola pública municipal - 2012 (1)	**14.752 Matrículas**
Matrícula - Ensino pré-escolar - escola pública municipal - 2012 (1)	**2.751 Matrículas**

Fonte: (1)Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2012. NOTA: Atribui-se zeros aos valores dos municípios onde não há ocorrência da variável.

RECIFE

População estimada 2013	1.599.513
População 2010	1.537.704
Área da unidade territorial (km²)	218,435
Densidade demográfica (hab/km²)	7.039,64
Código do Município	2611606
Gentílico	recifens

2009

Escolas - Ensino fundamental - escola pública municipal - 2009 (1)	234 Escolas
Escolas - Ensino pré-escolar - escola pública municipal - 2009 (1)	183 Escolas

Matrícula - Ensino fundamental - escola pública municipal - 2009 (1)	78.262 Matrículas
Matrícula - Ensino pré-escolar - escola pública municipal - 2009 (1)	11.522 Matrículas

RECIFE 2012

Escolas - Ensino fundamental - escola pública municipal - 2012 (1)	211 Escolas
Escolas - Ensino pré-escolar - escola pública municipal - 2012 (1)	171 Escolas

Matrícula - Ensino fundamental - escola pública municipal - 2012 (1)	66.503 Matrículas
Matrícula - Ensino pré-escolar - escola pública municipal - 2012 (1)	10.695 Matrículas

Fonte: (1)Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2012. NOTA: Atribui-se zeros aos valores dos municípios onde não há ocorrência da variável

Produto Interno Bruto dos Municípios - 2011 » PIB per capita a preços correntes » Comparação entre os Municípios: Pernambuco

.

PE	Olinda	9.014,28
PE	Recife	21.434,88