



Universidade Federal
de Campina Grande

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DO SEMIARIDO - CDSA
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO - UAEDUC
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

OMAR CASCUDO MARANHÃO

**ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS DAS INSTÂNCIAS
SUBNACIONAIS DE GOVERNO NA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUAS
DECORRÊNCIAS PARA A QUALIDADE DO ENSINO**

Sumé - PB

2016

OMAR CASCU DO MARANHÃO

**ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS DAS INSTÂNCIAS
SUBNACIONAIS DE GOVERNO NA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUAS
DECORRÊNCIAS PARA A QUALIDADE DO ENSINO**

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado ao Curso Superior de
Tecnologia em Gestão Pública da Unidade
Acadêmica de Educação do Campo do
Centro de Desenvolvimento Sustentável
do Semiárido da Universidade Federal de
Campina Grande sob a orientação do
Professor Dr. Gilvan Dias Lima Filho.

Sumé - PB

2016

M311a Maranhão, Omar Cascudo.

Análise dos investimentos públicos das instâncias subnacionais de governo na educação básica e suas decorrências para a qualidade do ensino. / Omar Cascudo Maranhão. - Sumé - PB: [s.n], 2016.

34 f.

Orientador: Prof. Dr. Gilvan Dias Lima Filho.

Monografia - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública.

1. Gestão Pública. 2. Investimento Público. 3. Educação Básica. I. Título.

CDU: 336.14:37 (043.1)

OMAR CASCU DO MARANHÃO

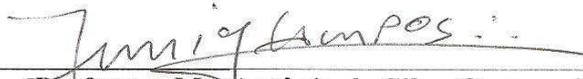
**ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS DAS INSTÂNCIAS
SUBNACIONAIS DE GOVERNO NA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUAS
DECORRÊNCIAS PARA A QUALIDADE DO ENSINO**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Unidade Acadêmica de Educação do Campo do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande sob a orientação do Professor Dr. Gilvan Dias Lima Filho.

BANCA EXAMINADORA



Professor Dr. Dr. Gilvan Dias de Lima Filho
Orientador – UAEDUC/CDSA/UFCG



Professor. Ms. Antônio da Silva Campos Júnior
Examinador I – UAEDUC/CDSA/UFCG



Professor. Dr. Ranoel José de Sousa Gonçalves
Examinador II – CPMA/CDSA/UFCG

Trabalho aprovado em: 25 de maio de 2016.

SUME – PB

Dedico este trabalho ao meu falecido pai Dr. Oswaldo Bezerra Cascudo pelos ensinamentos educacionais e morais que nortearam minha vida acadêmica e profissional.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus pela energia que recebi durante esse tempo, dando-me coragem para continuar. Agradeço ao professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho pela dedicação na minha orientação, aos demais professores e colegas universitários, aos amigos, esposa, filha e em especial a minha mãe Josalene Maranhão da Silva pelo incentivo durante esta jornada e companheirismo.

RESUMO

Com a descentralização do ensino brasileiro e o surgimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os problemas de gestão se tornaram comuns principalmente nos municípios brasileiros, onde se refletiu na qualidade do ensino fundamental e médio em todo país. O objetivo geral deste trabalho foi analisar os investimentos que são direcionados por cada orçamento estadual e por cada região da federação para o provimento do ensino local e suas consequências para o desempenho aferido pelos discentes, relacionando com o que interpreta a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. E como objetivos específicos deste trabalho têm-se a correlacionar taxas de abandono escolar com os estados que tiveram maior renda per capita; Analisar o número de alunos por professor com o desempenho no exame do IDEB por região; Avaliar a qualidade do ensino em decorrência do abandono e do investimento por estado; Discutir sobre as consequências da descentralização com o surgimento da LDB e a qualidade no ensino por estado. Destaco a importância da educação para o desenvolvimento humano-econômico. Este trabalho classifica-se como método o pensamento dedutivo a partir de fundamentos qualitativos e quantitativos, como desígnio de pesquisa o modo descritivo e explicativo, e como técnica de análise foi aplicada o exame de dados por levantamento “*ex-post-facto*”. Com isso verificou-se que nem sempre os estados mais ricos da federação são os que mais investem em educação do mesmo modo, os dados expõem que os resultados do Ideb não apresentam correlação direta com os recursos aplicados na educação pública, ou seja, nem sempre o estado que mais gasta consegue o melhor desempenho e mesmo quando ocorre, existem discrepâncias latentes intrínsecas (entre os índices do Ideb inicial, final e médio). Depois da descentralização os municípios tiveram um papel importante pela grande responsabilidade em garantir investimentos ao ensino fundamental com qualidade. A própria Lei no 9.424/1996 não garante educação para todos, restringindo recursos do ensino médio a cargo dos estados, enquanto o ensino fundamental é patrocinado pelo governo federal, estados e municípios sendo justificado nos dados pelo número de abandono escolar. O dinheiro é mal gerido gerando fatores que seguem a contramão das garantias constitucionais em relação ao direito a educação, sendo a escola um espaço próprio à difusão do saber, todo o esforço nela realizado deve convergir para a aprendizagem daqueles para quem foi criada sejam crianças, desde a mais tenra idade, jovens ou adultos. Sugeriu-se que a gestão pública utilize os princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) em suas práticas educacionais, maior controle e fiscalização dos recursos da educação desde transferências a execução para que os índices mostrados sejam favoráveis para o desenvolvimento da educação brasileira e conseqüentemente sua economia.

PALAVRAS-CHAVE: Descentralização. Educação Básica. Investimento. Qualidade.

ABSTRACT

With the decentralization of Brazilian education and the emergence of the Law of Guidelines and Bases of National Education, management problems have become common especially in municipalities, which was reflected in the quality of primary and secondary education across the country. The aim of this study was to analyze the investments that are targeted by each state budget and for each region of the federation for the provision of the local school and its consequences for the performance measured by students, relating to interpreting the Law of Guidelines and Bases education. And as specific objectives of this study are to correlate dropout rates in the states that had higher per capita income; Analyze the number of students per teacher with the performance in the examination of IDEB by region; To assess the quality of education as a result of abandonment and state for investment; Discuss the consequences of decentralization with the emergence of LDB and quality in the state for education. I emphasize the importance of education for human and economic development. This work is classified as a method deductive thinking from qualitative and quantitative fundamentals such as design research descriptive and explanatory way, and as analysis technique was applied to the examination of survey data by "ex post facto". It was found that not always the richest states of the country are the ones that invest in education in the same way, the data state that the IDEB results have no direct correlation with the funds invested in public education, that is not always the state spends more get the best performance and even when it occurs, there are intrinsic latent discrepancies (between the contents of the initial Ideb, end and middle). After the decentralization municipalities played an important role for the great responsibility to ensure investments to primary education with quality. The law itself in 9424/1996 does not guarantee education for all, restricting high school resources over the states, while the elementary school is sponsored by the federal government, states and municipalities being justified by the data dropout number. The money is poorly managed generating factors that follow against the constitutional guarantees in relation to the education law, the school is a space to the diffusion of knowledge, all the effort it made to converge on the learning of those for whom it was created to be children, from an early age, young or old. It was suggested that public management uses the principles of public administration (legality, impersonality, morality, publicity and efficiency) in their educational practices, greater control and supervision of from transfers education funds to run for the shown indices are favorable for development of Brazilian education and therefore its economy.

KEYWORDS: Decentralization. Basic education. Investment. Quality.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A RELEVÂNCIA DA EDUCAÇÃO PARA UMA NAÇÃO NO CONTEXTO ATUAL	11
2.1 HISTÓRIAS CONSTITUCIONAIS DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	12
2.2 MODALIDADES DE ENSINO.....	16
2.3 RELEVÂNCIAS DA EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – HUMANO E ECONÔMICO.....	18
3 A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	19
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	26
5 ANÁLISE DOS DADOS NAS INSTÂNCIAS SUBNACIONAIS DE GOVERNO NA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUAS DECORRÊNCIAS PARA A QUALIDADE DO ENSINO	27
6 CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS	34

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, por sua natureza, exigiu uma nova lei para a educação, já dimensionada no substitutivo de autoria do Senador Darcy Ribeiro, com a colaboração do Senador Marco Maciel, dando origem ao projeto da atual LDB nº 9.394/96 que definiu que a educação é direito de todos. Para que esse direito seja alcançado, a sociedade brasileira vem se organizando a fim de que cada brasileiro, independente do sexo, orientação sexual, identidade, gênero, raça, cor, credo religioso, idade, classe social e localização geográfica, tenha acesso à educação pública, gratuita e de qualidade em todos os níveis, etapas e modalidades. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, organizou a educação em níveis, etapas e modalidades educativas. Quanto à organização em níveis, a LDB dividiu a educação em dois, a saber, educação básica e educação superior (art. 21). Por sua vez, a educação básica se subdivide em três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Ao superar a crença de que o sentido das políticas reside unicamente no conteúdo das propostas governamentais, a significação e as relações de poder desvanecem-se através de uma trama de numerosos dispositivos e interações. Esta teia constitui o terreno no qual se cruzam os caminhos da inovação, caracterizados como um processo de construção social que abandona a polaridade essencialista entre governo e escolas (Almandoz ; Vitar , 2006).

Dentro deste contexto a importância assumida pela educação na promoção do desenvolvimento econômico onde é hoje testemunhada pela atenção que lhe é concedida universalmente. As inúmeras obras consagradas aos problemas da educação e do desenvolvimento apresentam-nos uma verdadeira “economia da educação”, com todas as suas implicações no crescimento econômico e no progresso social das comunidades. Também a ideia de que o crescimento econômico é simultaneamente motor e consequência do desenvolvimento da educação entrou já definitivamente em todos os esquemas da planificação econômica.

O artigo tem por objetivo central promover uma apreciação sobre os investimentos que são direcionados por cada orçamento estadual e por cada região da

federação para o provimento do ensino local e suas consequências para o desempenho aferido pelos discentes correlacionando com a descentralização da educação e sua importância, desta forma o presente artigo é considerado de relevância e inerente ao contexto acadêmico, por contemplar um tema da atualidade que vem ganhando cada vez mais força em meio às transformações do âmbito político do país, levando em consideração a forma de gerenciamento público educacional na utilização e efetivação de suas ações e políticas públicas.

Em vista disso, o problema de pesquisa deste estudo é: **A descentralização da educação no Brasil com o surgimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996), favoreceu para uma melhor qualidade no ensino?**

É de conhecimento que a temática abordada é bastante atual e está presente nas mais diversas áreas tanto no setor da gestão pública, como na gestão educacional e direito, servindo como base para diversos estudos.

Este trabalho classifica-se como método o pensamento dedutivo a partir de fundamentos qualitativos e quantitativos, como desígnio de pesquisa o modo descritivo e explicativo, e como técnica de análise foi aplicada o exame de dados por levantamento “*ex-post-facto*”. Quanto ao tipo da pesquisa trata-se de um estudo bibliográfico e documental, além da coleta de estudos em revistas e periódicos especializados nesse tema.

Este artigo se justifica pela motivação do pesquisador em investigar os principais desafios da educação brasileira como forma de contribuição para futuros estudos e servir de base para políticas de educação.

Este trabalho se divide em: introdução, fundamentação teórica, procedimentos metodológicos, análise de resultados, conclusão e sugestões, referências.

2 A RELEVÂNCIA DA EDUCAÇÃO PARA UMA NAÇÃO NO CONTEXTO ATUAL

A Educação vem do latim *educations* no sentido formal é todo o processo contínuo de formação e ensino aprendizagem que faz parte do currículo dos estabelecimentos oficializados de ensino, sejam eles públicos ou privados.

De acordo com o filósofo teórico da área da pedagogia René Hubert, define a educação como um conjunto de ações e influências exercidas voluntariamente por um

ser humano em outro, normalmente de um adulto em um jovem. Essas ações pretendem alcançar um determinado propósito no indivíduo para que ele possa desempenhar alguma função nos contextos sociais, econômicos, culturais e políticos de uma sociedade.

A educação liberal teve como um de seus principais teóricos o sociólogo Émile Durkheim (1858-1917). Para ele, a educação atua como agente de mudanças, ou seja, provocador de modificações sociais e culturais na sociedade envolvente. Assim os educadores, principalmente os do ensino fundamental, poderiam promover modificações no comportamento individual dos alunos e, através deles, da sociedade. Para Durkheim a educação é:

A ação exercida pelas gerações adultas sobre aquelas que ainda não estão maduras para a vida social. Tem por objetivo suscitar e desenvolver na criança um certo número de estados físicos, intelectuais e morais que lhe exigem a sociedade política no seu conjunto e o meio especial ao qual está particularmente destinada (2001, p. 52).

No ponto de vista de Marx, para se compreender as partes é necessário ter uma visão do todo, já que o todo é maior que a soma das partes. Dessa forma, para conhecer o processo educacional é necessário, antes, compreender a estrutura da sociedade onde a escola existe. Para ele, a sociedade é formada por uma estrutura (os meios de produção, como a terra, a indústria os bancos e o comércio) e uma superestrutura. Os que dominam a estrutura, em consequência, dominam também a superestrutura, constituída pelos aparelhos ideológicos, que procuram justificar a manutenção da estrutura, como a família, a escola, a religião e os meios de comunicação social.

De acordo com os diferentes pontos, destaco que a educação é um processo de assimilação, difusão e renovação cultural, moral e condutiva para o desenvolvimento integral dos indivíduos e das nações onde requer atuação conjunta de todos os sujeitos envolvidos no ato de educar junto com pais, professores, comunidade e outros. Pressupõe um olhar sistêmico para o processo de aprendizagem, de maneira a propiciar a autotransformação do ser.

2.1 HISTÓRIAS CONSTITUCIONAIS DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Segundo a Professora Amália Salazar Reis da Universidade de São Paulo em sua pesquisa aprofundada sobre a história constitucional da educação no Brasil, teve seu

início em 15 de novembro de 1827 onde foi publicada a primeira lei orgânica do ensino no Brasil, em 1891 facultou em seus artigos, atribuições aos estados brasileiros para que organizassem seus sistemas educacionais, dentro das normas constitucionais previstas, cabendo à União poderes específicos para legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal, bem como, sobre o ensino superior. Ao congresso foi atribuído, mas não privativamente, a criação de instituições de ensino secundário nos Estados e a competência de prover sobre a instrução secundária no Distrito Federal, com a criação do ministério da educação e saúde e a revolução de 1930, provocou um grande anseio de renovação que se refletiu no âmbito educacional, com a criação do ministério da educação e saúde. No comando do então ministro Francisco Campos aconteceu duas reformas: a do ensino secundário e a do ensino superior, por meio de dois estatutos, ambos de 11 de abril de 1931: o decreto-lei 18.951 - Estatuto das Universidades Brasileiras - e o Decreto 18.952, que reorganizou a Universidade do Rio de Janeiro. A Constituição de 1934 acolheu no capítulo V que destina a regular especificamente a educação, considerada direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, estabeleceu também a competência da União para entre outras atribuições, fixar o plano nacional de educação, abrangendo todos os graus e ramos, comuns e especializados, com poderes de coordenar, fiscalizar, exercer ação supletiva onde fosse necessário e estimular a atividade educacional em todo o país, onde em 1934 fora apresentado o plano nacional de educação. A constituição de 1937, inspirada em princípios centralizadores, restringiu a autonomia dos Estados, dando ênfase ao ensino pré-vocacional e ao profissional, considerando, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado, sobretudo, às classes menos favorecidas. O ministério da educação e saúde expandiu-se, criando o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), por meio do qual firmava convênios para auxiliar os estados, no campo do ensino primário, integrado, em 1942, ao Fundo Nacional do Ensino Primário. Por sua vez na constituição de 1937, inspirada em princípios centralizadores, restringiu a autonomia dos Estados, dando ênfase ao ensino pré-vocacional e ao profissional, considerando, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado, sobretudo, às classes menos favorecidas. Na constituição de 1946 deu competência à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e mantendo o capítulo da educação e da cultura, referido na Constituição de 1934. Os Estados voltam a ter maior autonomia para organizar seus sistemas educacionais, mantendo os dispositivos sobre o ensino primário obrigatório,

oficial e gratuito. A Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, criada com base em dispositivo constitucional, que regula a competência da União, entendeu que a função de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional deveria constar de um texto legal único, assim, o poder executivo, em 1948, encaminhou ao congresso projeto de lei que originou muitos debates entre diferentes correntes educacionais, resultando na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de nº 4.024/61, a primeira a tratar especificamente da educação nacional, após 15 anos da promulgação da constituição de 1946. Lei 5.692/71 de 11 de agosto de 1971. As alterações propostas têm início em maio de 1971, na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, onde numeroso grupo representante de diferentes estâncias educacionais de todo o Brasil, é convidado pelo então Ministro Jarbas Passarinho do Ministério da Educação e Cultura, a participar do "Curso de Especialização sobre o ensino de 1º e 2º graus", com a finalidade de se elaborar o anteprojeto da lei de reforma do ensino, a qual redundou na lei 5.692/71, também conhecida como "Reforma Passarinho". A Constituição de 1988, por sua natureza, exigiu uma nova lei para a educação, já dimensionada no substitutivo de autoria do Senador Darcy Ribeiro, com a colaboração do Senador Marco Maciel, dando origem ao projeto da atual LDB nº 9.394/96. A lei 9.394/96 considerada "uma prova de maturidade" no dizer do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e uma revolução na educação brasileira, após 25 anos de vigência da 5.692/71, a LDB busca o pleno desenvolvimento da pessoa humana e suas inovações caracterizam um projeto para a educação, que visa a mobilizar toda a sociedade brasileira acompanhada de uma clara vontade política de mudar. Na discussão do projeto de lei no Senado, até chegar aos 91 artigos aprovados, defendeu-se arduamente fortalecimento da descentralização e a democratização do espaço escolar. Em complemento à Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação entende que a educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e estudos posteriores.

A Constituição Federal de 1988 definiu que a educação é direito de todos. Para que esse direito seja alcançado, a sociedade brasileira vem se organizando a fim de que cada brasileiro, independente do sexo, orientação sexual, identidade, gênero, raça, cor, credo religioso, idade, classe social e localização geográfica, tenha acesso à educação pública, gratuita e de qualidade em todos os níveis, etapas e modalidades. Os objetivos

gerais da educação podem ser compreendidos pelo desenvolvimento da pessoa, do preparo da pessoa para a cidadania e da qualificação da pessoa para o trabalho. A educação é a prerrogativa que todas as pessoas possuem de exigir do Estado a prática educativa. Como direito de todos a educação, pois, traduz muito da exigência que todo cidadão pode fazer em seu favor.

A garantia da educação como direito de todos é feita através do dever do Estado de ofertá-la. É incumbência do poder público o serviço educacional. Em seguida, a família é co-responsabilizada pela tarefa de educar seus filhos. O fato novo, na Constituição Federal de 1988, é que, anteriormente, à família é dada a incumbência de "ministrar" a educação (1946, Artigo 149) ou a educação é tarefa a ser "dada no lar". (1937, artigo 128; 1969, artigo 176).

O Plano Nacional de Educação está referido no Art. 214 da Constituição Federal de 1988, que determina a sua elaboração de acordo os princípios fundamentais da educação brasileira: I) à erradicação do analfabetismo; (II) à universalização do atendimento escolar; (III) à melhoria da qualidade do ensino; (IV) à formação para o trabalho; e (V) à promoção humana, científica e tecnológica do país. Já a sua regulamentação foi determinada através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/1996, que deixou à cargo da União, em colaboração com Estados e Municípios, a incumbência de organizar o PNE, que posteriormente foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 09/01/2001, com vigência decenal.

Respeitando o pacto federativo, a LDB definiu as responsabilidades e incumbências de cada um dos entes federados, no que se refere à oferta de cada etapa da educação básica da seguinte forma:

Compete ao município a oferta de educação infantil e, sobretudo, do ensino fundamental, sua responsabilidade prioritária. Os estados são responsáveis pela oferta prioritária do ensino médio e pela garantia do ensino fundamental, em conjunto com os municípios. No que se refere ao Distrito Federal, dada sua singularidade, ele tem as mesmas competências de estados e municípios. (art. 9, 10 e 11).

É importante destacar que a União, por meio de sua função redistributiva e supletiva, deve prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. Isso quer dizer que o planejamento da educação deve envolver os diferentes entes federados nas políticas educacionais, programas e, sobretudo, por meio da aprovação de planos de educação (nacional, estadual, distrital e municipal).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, organizou a educação em níveis, etapas e modalidades educativas. Quanto à organização em níveis, a LDB dividiu a educação em dois, a saber, educação básica e educação superior (art. 21). Por sua vez, a educação básica se subdivide em três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Respeitando o pacto federativo, a LDB também definiu as responsabilidades e incumbências de cada um dos entes federados, no que se refere à oferta de cada etapa da educação básica no art. 9, 10 e 11. Segundo a LDB, a educação é dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Ela abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. A LDB define para a educação básica, nos níveis fundamental e médio, a carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias letivos de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado para os exames finais; para a educação superior, o ano letivo regular tem a duração de, no mínimo, duzentos dias de efetivo trabalho acadêmico, também excluído o tempo destinado aos exames finais.

2.2 MODALIDADES DE ENSINO

A LEI Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo ministro da Educação Paulo Renato, contando com 200 dias o ano letivo, trata-se da lei atualmente vigente, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e norteia a estrutura e o funcionamento da educação no país em todos os níveis de ensino, da educação infantil ao ensino superior. Logo abaixo a tabela da organização dos níveis e etapas da educação básica brasileira.

**Quadro 1 - Conforme o art. 21 da Lei de Diretrizes e Bases 9394/96
a Estrutura da Educação**

NÍVEIS	ETAPAS		DURAÇÃO	FAIXA ETÁRIA
EDUCAÇÃO BÁSICA	Educação infantil	Creche	3 Anos	De 0 a 3 anos
		Pré-escola	2 Anos	De 4 a 5 anos
	Ensino fundamental		9 Anos	De 6 a 14 anos
	Ensino médio		3 Anos	De 15 a 17 anos

Fonte: Ministério da Educação (2016).

De acordo com o Ministério da Educação como primeira etapa da Educação Básica, respeitando sua finalidade primordial que é o desenvolvimento integral da criança até cinco anos de idade. Considera que o acesso das crianças às instituições de Educação infantil vai além da necessidade de seus pais terem um lugar onde deixar as crianças para que possam trabalhar. O educar, o cuidar e o brincar é considerado os pilares que sustentam a educação infantil. A boa formação nos primeiros anos de vida da criança é fundamental na composição de um ser mais equilibrado, emocional e intelectualmente onde a família é considerada componente essencial no campo educacional, junto com as instituições de educação infantil, visando a “complementaridade entre as instituições de Educação Infantil e a família”, como trata a própria legislação da área.

O ensino fundamental, cujo objetivo maior é a formação básica do cidadão, tem duração de oito anos e é obrigatório e gratuito na escola pública a partir dos sete anos de idade, com matrícula facultativa aos seis anos de idade. A oferta do ensino fundamental deve ser gratuita também aos que a ele não tiveram acesso na idade própria. Com duração mínima de nove anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

O ensino médio, etapa final da educação básica, objetiva a consolidação e aprofundamento dos objetivos adquiridos no ensino fundamental. Tem a duração mínima de três anos, com ingresso a partir dos quinze anos de idade. Embora atualmente a matrícula neste nível de ensino não seja obrigatória, a Constituição Federal de 1988 determina a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade da sua oferta.

No que se refere às modalidades de ensino que permeiam os níveis anteriormente citados, tem-se:

- Educação especial: oferecida, preferencialmente, na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais.
- Educação de jovens e adultos: destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.
- Educação profissional: que, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva. É destinada ao aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como ao trabalhador em geral, jovem ou adulto (art. 39).

2.3 RELEVÂNCIAS DA EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – HUMANO E ECONÔMICO

Numa breve análise de Antônio Sousa Gomes das finalidades da educação, convém notar que esta tem, como primeira finalidade, a formação da personalidade humana. Ora é precisamente através dessa sua atuação fundamental que a educação atinge as finalidades mais vastas de reconversão da estrutura sociocultural. É, por isso, importante não limitar a educação, no sentido de esforço consciente na construção da personalidade de cada homem, ao ensino ministrado por uma forma sistematizada, que podemos identificar com a transmissão socialmente organizada de estabelecer cultura. Com efeito, a educação não pode ignorar, por um lado, o ensino feito pela própria estrutura social e pelo meio ambiente, veículos transmissores da cultura, e, por outro, a formação adquirida por reflexão própria sobre os dados apreendidos na experiência (em confronto ou não com os dados ensinados), que constitui o esforço pessoal de elaboração de cultura. É nesta dimensão mais ampla que devem ser entendidas as interações e dependências entre a educação e o progresso social.

A importância assumida pela educação na promoção do desenvolvimento econômico é hoje testemunhada pela atenção que lhe é concedida universalmente. As inúmeras obras consagradas aos problemas da educação e do desenvolvimento apresentam-nos uma verdadeira “economia da educação”, com todas as suas implicações no crescimento econômico e no progresso social das comunidades. Também a ideia de que o crescimento econômico é simultaneamente motor e consequência do desenvolvimento da educação entrou já definitivamente em todos os esquemas da planificação econômica. Quer considerada como um consumo (que

umenta com a melhoria da situação econômica) quer tomado como um investimento (porque é necessária mão-de-obra extremamente qualificada para o funcionamento das modernas sociedades industriais), a educação ou, se quisermos, o ensino, é hoje objeto de aturado estudo. O desenvolvimento deverá conduzir, pelo menos em longo prazo, ao estabelecimento de sociedades científicas no sentido com que a expressão nos é apresentada por G. GUERON. Na verdade, a estrutura econômica, e indiretamente a própria estrutura social, de um país desenvolvido tende a tornar-se uma estrutura científica, executando as tarefas produtivas com uma utilização cada vez mais racionalizada de técnicas e processos industriais que requerem, por um lado, mão-de-obra e pessoais extremamente qualificados, e simultaneamente recursos e meios que só um trabalho de investigação científica permanente pode garantir.

A construção de um modelo de Desenvolvimento Humano sustentado pelo autor, passa, assim, pela implementação de políticas que estimulem e apoiem o desenvolvimento pessoal, social, econômico e ambiental. A educação e a formação, nesta perspectiva, são encaradas como o motor de um desenvolvimento que equilibre as dimensões fundamentais da sociedade. Deste modo, a educação passa a ser considerada, não apenas um meio para a socialização e instrução, adequada a uma ordem estabelecida (Escola Republicana), de democratização do ensino (Escola de Massas), de formação de recursos humanos (Teorias do Capital Humano) ou de investimento imaterial para a sociedade do conhecimento (Educação para a competitividade), mas sim um processo sustentado de valorização humana ao longo da vida, centrado sobre o indivíduo em relação com os diferentes grupos sociais e comunidades, no sentido de lhe possibilitar a sua afirmação pessoal em todas as dimensões, e o exercício de uma cidadania ativa.

3 A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Sobre o processo de descentralização da educação é necessário observar as seguintes indagações:

- I. A descentralização da educação no Brasil favoreceu para uma melhor qualidade no ensino?
- II. Os municípios da federação estão preparados para gerir recursos da educação?
- III. De acordo com a Constituição Federal de 1988, na prática, a educação é direito de todos?

- IV. Previsto em lei, a educação básica de qualidade atende todas as regiões no Brasil?
- V. Com o surgimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996), as duas etapas da educação básica, fundamental e médio, foram favorecidos pela lei?

De acordo com uma pesquisa feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, a municipalização das políticas educacionais aparece com maior vigor e incentivo, uma vez que, contraditoriamente, foi o mecanismo encontrado pelos próprios representantes das administrações, antes marcadas pelo caráter centralizador, para a manutenção do poder. Dessa forma, priorizaram a negociação direta com os municípios, burlando a instância de poder das administrações estaduais, as quais se encontravam, em alguns casos, sob controle oposicionista.

Dado o crescimento do respaldo político e eleitoral da oposição, e visando os governistas a pleitos futuros, a gestão da educação passa a ser marcado pelo chamado “balcão de negócios”. Em outras palavras, no processo de alocação dos recursos, começa-se a considerar cada vez menos os critérios pedagógicos e de fomento à qualidade dos serviços prestados, e cada vez mais a barganha política, no intuito de fortalecer o bloco governista em nível federal. Essa medida visava, em especial, diminuir o poder dos representantes oposicionistas das esferas estaduais, privando-os de recursos. No que tange especificamente à gestão da política educacional, a CF de 1988 apontou para a municipalização do ensino fundamental e pré-escolar. Aos estados e à União caberia, primordialmente, a responsabilidade sobre o ensino médio e superior, respectivamente. Como resultado desses preceitos constitucionais, observa-se nos anos 1990 um aumento do número de matrículas do ensino fundamental nos municípios, em contraposição a uma queda das matrículas nas redes estaduais e federal.

Coube à administração de Itamar Franco as primeiras iniciativas no sentido de fazer com que a descentralização passasse a nortear de fato alguns programas. Quanto às mudanças nos mecanismos de gestão, é importante destacar, em especial, o estabelecimento de novos critérios para a transferência de recursos aos municípios e às escolas sob sua jurisdição. Entre esses novos critérios, salientam-se: a repartição dos recursos passa a ser feita proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino; e seu recebimento fica condicionado à implantação dos conselhos nos municípios.

No Governo Fernando Henrique Cardoso as alterações, reiteradamente anunciadas como necessárias, são efetivadas e a descentralização se aprofunda. Houve então a continuidade do debate que já entrara em pauta desde o início da década, e a sequência de algumas experiências pioneiras em direção à descentralização da gestão dos programas implementada no governo anterior. A partir de 1995, o incremento à descentralização deveu-se principalmente à implementação do Fundef, cuja política permitiu avançar rumo à municipalização da educação. Nesse sentido, reduziu-se a centralização – tal como tradicionalmente entendida, em que o poder central mantinha sob sua responsabilidade todo o processo, da formulação à execução. Na administração Lula, manteve-se grande parte das práticas de gestão das políticas para a educação básica dos governos anteriores. A principal novidade do período foi à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ao final de 2006, cujos resultados em termos de repartição de responsabilidades e interesses pelos entes federados ainda estão por ser comprovados.

Em suma, em um balanço da gestão da política educacional pós-constituição, pode-se destacar positivamente o fato de ter havido avanços no processo de descentralização, sobretudo quanto aos aspectos que envolvem financiamento e execução. No entanto, os mecanismos e processos decisórios, tais como a escassez de canais de participação na formulação de políticas por parte dos outros níveis de governo, bem como da sociedade civil e dos demais atores envolvidos na problemática educacional, ainda são elementos que podem acarretar limitações para a melhoria dos serviços educacionais no Brasil.

O marco legal da política educacional brasileira é representado pela CF de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996), pela Emenda Constitucional (EC) no 14/1996 e por um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE). Esse arcabouço jurídico assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à educação, especialmente ao ensino fundamental, além de fixar a atual estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil.

Com relação à repartição de competências, a legislação estabelece as responsabilidades de cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais. De acordo com ela, compete à União o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, bem como exercer uma função supletiva e redistributiva em favor das unidades subnacionais, por meio de transferências de recursos aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios. Quanto aos estados, a CF de 1988 estabelece que eles devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Já a LDB é mais específica e lhes atribui a prioridade de oferecer o ensino médio e colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental. Aos municípios, por sua vez, a Carta Magna delega a responsabilidade de prover o ensino fundamental e a educação infantil, e em especial a responsabilidade pela manutenção, em regime de colaboração, de programas voltados à educação pré-escolar e ao ensino fundamental. A LDB ratifica essas responsabilidades e os proíbe de atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente as necessidades de sua área de competência.

A LDB instituiu na estrutura educacional o CNE com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei. Funções similares são exercidas no âmbito dos sistemas de ensino pelos conselhos estaduais e municipais, que também são instituídos por leis próprias. A Lei no 9.424/1996, do Fundef, determinou, no âmbito da União, dos estados e municípios, a criação de conselhos para acompanhamento e controle social sobre a repartição de recursos do Fundef, do qual participam representações de professores e de pais de alunos, além dos respectivos poderes executivos.

Observa-se que a CF e a LDB reconhecem a autonomia do município como unidade federada, atribuindo-lhe importante responsabilidade na área educacional. Questão central na descentralização educacional é assegurar que prefeitos, secretários de Educação e demais burocratas locais estejam preparados para gerir com eficiência e eficácia o aumento das responsabilidades e a grande entrada de recursos em seus orçamentos. A indução da municipalização do ensino fundamental sem controle social efetivo e sem a devida colaboração e assistência da instância estadual e federal pode, em alguns casos, trazer sérios impactos nos resultados educacionais. Parte dos recursos subvinculados pode se perder ou ser utilizada de forma pouco criteriosa pelas administrações locais, correndo-se o risco de acarretar grandes prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, objetivo principal da criação do Fundef.

Em relação à divisão das fontes de recursos e das responsabilidades pelos gastos do sistema educacional entre as esferas de governo, observa-se que a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Por sua vez, os estados, na composição de seus recursos, somam aqueles recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Finalmente, na composição dos recursos destinados à manutenção e à expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos estados, os quais se somam a recursos próprios. Ou seja, seguindo o que estabelece a norma legal, observa-se entre os entes federados um financiamento baseado em regime de colaboração, com ação supletiva e redistributiva da União e dos estados, condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de cada esfera. A estrutura de financiamento da educação por esfera de governo é apresentada no quadro dois.

Quadro 2 – Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo

União	Estados	Municípios
1. Orçamentários (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ordinários do Tesouro ▪ Vinculação da receita de impostos (18%) para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) 2. Contribuições sociais <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salário-Educação/quota federal (1/3) ▪ Contribuição sobre o lucro líquido ▪ Contribuição para a seguridade social ▪ Receitas brutas de prognósticos 3. Misto <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza 4. Outros <ul style="list-style-type: none"> ▪ Operações de crédito ▪ Renda líquida da loteria federal ▪ Renda de órgãos autônomos ▪ Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ▪ Diretamente arrecadados ▪ Diversos 	1. Orçamentários (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE ▪ Subvinculação do Fundef 2. Transferências <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salário-Educação/quota federal ▪ Orçamentários da União ▪ Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE 3. Contribuição social <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salário-Educação/quota estadual (2/3) 4. Outros <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diretamente arrecadados ▪ Operações de crédito ▪ Diversos 	1. Orçamentários (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE ▪ Subvinculação do Fundef 2. Transferências <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salário-Educação/quota estadual ▪ Salário-Educação/quota federal ▪ Salário-Educação/quota municipal ▪ Orçamentários do estado ▪ Orçamentários da União ▪ Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE 3. Outros <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diretamente arrecadados ▪ Operações de crédito ▪ Diversos

Fontes: CF, LDB e demais leis ordinárias.

Elaboração dos autores.

Nota: Não estão incluídas as alterações legais decorrentes da implementação, em 2007, do Fundeb (Lei no 11.494/2007), em substituição ao Fundef.

Desde 1983, garantiu-se por meio de lei a destinação mínima de recursos financeiros à educação (13% pela União e 25% pelos estados e municípios). Com a CF de 1988, ampliaram-se os percentuais dos recursos públicos federais que deveriam ser aplicados nessa área (18% pela União e 25% pelos estados e municípios).

Além de ter como estratégia a priorização do ensino fundamental e de reafirmar o papel do MEC enquanto coordenador das políticas nacionais, em 1998, por sugestão do MEC instituiu-se o Fundef, que tinha por objetivos imediatos garantir um gasto mínimo por aluno e um piso salarial para o magistério. Esse fundo reafirmou a necessidade de estados, DF e municípios cumprirem os dispositivos da CF de 1988 que determinam vincular 25% de suas receitas de impostos, bem como das que lhes forem transferidas, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% daqueles recursos ou 15 pontos percentuais ao ensino fundamental.

A emenda de criação do Fundef determinou que fosse de competência dos estados, DF e municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do fundo. No entanto, em decorrência dos desníveis socioeconômicos entre os estados e os municípios, o que acarreta baixo gasto por aluno/ano, principalmente nas regiões Nordeste e Norte, o dispositivo legal previu como papel da União a responsabilidade pela complementaridade de recursos ao Fundef sempre que, em cada estado e no DF, o valor por aluno não venha a alcançar o mínimo definido nacionalmente. Reconhece, assim, que a acentuada desigualdade socioeconômica regional, em particular as diferenças na capacidade de financiar a educação, é um dos principais obstáculos à universalização do acesso e à melhoria da qualidade do ensino fundamental.

Nesse contexto destaca-se o papel coordenador, articulador e redistributivo da União em relação às demais unidades federadas (LDB, Art. 8º), situando-se entre suas diversas incumbências, também a responsabilidade pela educação dos povos indígenas, tarefa a ser repartida com os sistemas de ensino (LDB, Art. 78 e 79). A lei parte do pressuposto que a diversidade nacional comporta uma organização descentralizada, onde compete ao governo federal definir e assegurar as grandes linhas do projeto educacional do país.

Se em tese assim se organiza a gestão educacional, na prática esta é atravessada por aqueles elementos antes referidos: as condições de implementação, que demandam disponibilidade financeira (capital e custeio), recursos humanos e outras condições materiais e imateriais. A gestão educacional também depende de circunstâncias políticas e envolve constante negociação e conflito. Uma arena propícia ao entendimento dessa dimensão diz respeito ao encaminhamento de projetos, sejam estes de autoria do Poder

Executivo, ou não, e sua respectiva tramitação no âmbito do Poder Legislativo. A votação de leis de educação do presente e do passado, como a LDB de 1961 e de 1996, são exemplos de como o Congresso pode obstruir ou facilitar as expectativas de mudança (e de conservação) traduzidas em tais iniciativas.

As definições advindas da Constituição e da LDB permitem situar o terreno da gestão educacional como espaço das ações dos governos, sejam eles federais, estaduais e municipais. Diz respeito, portanto, aos seus diferentes órgãos, assim como aos seus integrantes, desde detentores de cargos mais elevados aos mais simples servidores.

A expressão “educação básica” é relativamente nova, remetendo-nos a algum momento entre a década de oitenta e noventa, quando começaram a ser veiculadas ideias relativas à “educação para todos”, de modo específico a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em março de 1990. Naquela oportunidade, elaborou-se documento denominado “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, que incluiu entre seus objetivos a “expansão do enfoque em educação” (VIEIRA, 2000).

Ao dispor sobre níveis e modalidades de educação e de ensino, a LDB define que a educação escolar se compõe de dois níveis: a educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e a educação superior (LDB, Art. 21). O detalhamento da educação básica é feito em quinze artigos (Art. 22 a 36), distribuídos entre disposições gerais (Art. 22 a 28) e específicas – a educação infantil (Art. 29 a 31), o ensino fundamental (Art. 32 a 34) e o ensino médio (Art. 35 e 36).

A educação básica é uma atribuição compulsória dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A oferta do ensino fundamental é responsabilidade compartilhada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo o ensino médio uma atribuição específica dos Estados e do Distrito Federal e a educação infantil uma atribuição dos Municípios. Em tese tal distribuição de responsabilidades parece simples, mas na prática, não é. Isto ocorre em função de vários problemas, a começar pela questão financeira. Como apenas o ensino fundamental possui recursos próprios, assegurados em lei, sua oferta tem se constituído em um terreno de disputa entre Estados e Municípios. Ao mesmo tempo, a educação infantil e o ensino médio, que não têm financiamento assegurado vivem a míngua e sem perspectiva de sustentabilidade.

Nas últimas décadas houve um extraordinário movimento de incorporação de segmentos que em períodos anteriores estavam fora da escola. O drama com o qual a política e a gestão se defrontam hoje é que muitos foram incluídos, mas poucos

promovidos. Esta é uma situação que precisa ser ultrapassada para que a escola pública, onde estuda a maioria da população brasileira, esteja à altura dos desafios do século XXI.

É verdade que há mais dissenso do que consenso sobre o significado de uma educação de qualidade para todos no milênio que se inicia. Não há dúvida que esta deve ser “ao mesmo tempo prática, racional e emocional”. Deve formar pessoas que sejam “capazes de compreender o mundo e criar seus projetos” aproveitando as oportunidades geradas pelo cenário que se desenha nos primeiros anos deste século (BRASLAVSKY , 2005).

Dentre os fatores que podem vir a contribuir para construir essa educação, vale a pena referir aqueles destacados por Braslavsky: 1) o foco na relevância pessoal e social; 2) a convicção, a estima e a autoestima dos envolvidos; 3) a força ética e profissional dos mestres e professores; 4) a capacidade de condução de diretores e inspetores; 5) O trabalho em equipe dentro da escola e dos sistemas educacionais; 6) as alianças entre as escolas e os demais agentes educacionais; 7) o currículo em todos os seus níveis; 8) a quantidade, a qualidade e a disponibilidade de materiais educativos; 9) a pluralidade e a qualidade das didáticas; e 10) condições materiais e incentivos socioeconômicos e culturais mínimos.

A realização de um número significativo desses fatores não está condicionada a recursos financeiros, mas, antes, à promoção de mudanças necessárias e inadiáveis na própria cultura escolar. A política e a gestão podem e devem contribuir nessa empreitada.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O artigo envolveu como método o pensamento dedutivo a partir de fundamentos qualitativos e quantitativos; como desígnio de pesquisa o modo descritivo e explicativo; e como técnica de análise foi aplicada o exame de dados por levantamento “*ex-post-facto*”, considerado como sendo uma pesquisa bibliográfica realizada em livros da área, revistas nas mais diversas fontes e artigos científicos.

5 ANÁLISE DOS DADOS NAS INSTÂNCIAS SUBNACIONAIS DE GOVERNO NA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUAS DECORRÊNCIAS PARA A QUALIDADE DO ENSINO

O Objetivo da análise de dados é correlacionar à descentralização da educação básica em suas instâncias subnacionais observando o investimento por estado e suas consequências na qualidade do ensino.

De modo tipificado, foram demonstradas informações absolutas e relativas sobre o total de recursos voltados para a educação estadual e regional (resultado do somatório dos valores dos estados componentes), o número total de discentes matriculados, a quantidade de escolas existentes, número de abandono de alunos, número de professores ativos e o desempenho da aprendizagem (este sendo averiguado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb). Em termo temporal, foram considerados na análise em curso os valores do Censo Escolar 2013 (sinopse estatística da educação básica 2013) do Instituto Nacional de Estudo de Pesquisas Educacionais (INEP).

Quadro 3 – Dispendio Per Capta por estado e colocação no IDEB no ensino básico

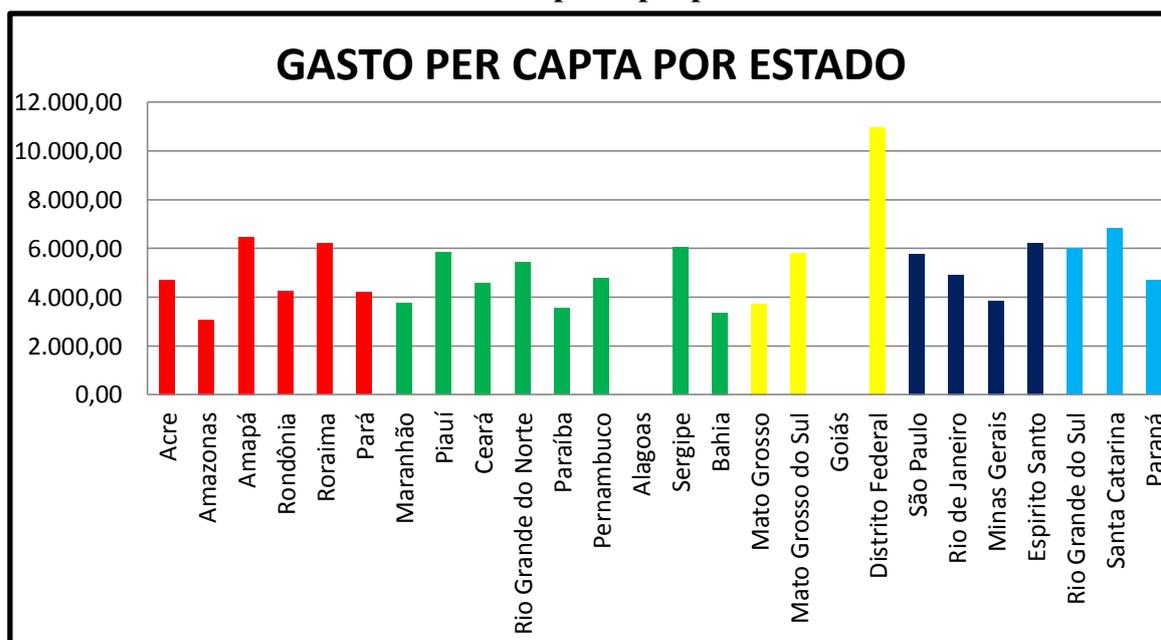
Estado	Dispendio <i>Per Capita</i> (R\$)	IDEB Fundamental Inicial	IDEB Fundamental Final	IDEB Médio
1º Distrito Federal	10.942,86	3º	9º	16º
2º Santa Catarina	6.829,52	2º	1º	1º
3º Amapá	6.477,85	23º	17º	19º
4º Espírito Santos	6.242,08	9º	13º	13º
5º Roraima	6.217,98	15º	16º	7º
6º Sergipe	6.044,69	24º	26º	24º
7º Rio Grande do Sul	6.003,89	8º	11º	11º
8º Piauí	5.853,29	19º	15º	23º
9º Mato Grosso do Sul	5.821,29	10º	18º	6º
10º São Paulo	5.778,19	4º	4º	2º
11º Rio Grande do Norte	5.425,79	26º	25º	26º
12º Rio de Janeiro	4.935,71	17º	21º	15º
13º Pernambuco	4.770,71	18º	20º	18º
14º Acre	4.702,01	13º	5º	12º
15º Paraná	4.684,14	6º	7º	4º
16º Ceará	4.607,72	16º	12º	10º
17º Rondônia	4.257,39	14º	19º	14º
18º Pará	4.200,91	21º	22º	25º
19º Minas Gerais	3.869,33	1º	2º	3º
20º Maranhão	3.750,02	20º	14º	21º

21° Mato Grosso	3.736,04	7°	3°	17°
22° Paraíba	3.561,64	22°	24°	22°
23° Bahia	3.366,39	25°	23°	20°
24° Amazonas	3.075,89	12°	8°	9°

Fonte: Censo Escolar 2013 (sinopse estatística da educação básica 2013) do Instituto Nacional de Estudo de Pesquisas Educacionais (INEP).

Os dados demonstram que nem sempre os Estados mais ricos da federação são os que mais investem em educação e do mesmo modo, os dados expõem que os resultados do Ideb não apresentam correlação direta com os recursos aplicados na educação pública, ou seja, nem sempre o Estado que mais gasta consegue o melhor desempenho e mesmo quando ocorre, existem discrepâncias latentes intrínsecas (entre os índices do Ideb inicial, final e médio).

Gráfico 1 – Gasto per capita por estado



Fonte: Censo Escolar 2013 (sinopse estatística da educação básica 2013) do Instituto Nacional de Estudo de Pesquisas Educacionais (INEP).

Observando no gráfico 1 as cores em vermelho como região Norte, cores em verde a região Nordeste, cor amarela Centro-Oeste, azul-escuro região Sudeste e azul-claro como região Sul. Analisando a discrepância entre investimentos por aluno e colocação no IDEB destacados na tabela 3, é possível compreender que o estado do Amapá e Roraima teve um investimento considerado em relação aos outros estados e em compensação não tiveram um bom desempenho no exame do IDEB. Já São Paulo e Minas Gerais a exemplo de outros estados, tiveram um baixo investimento e uma ótima

colocação no exame do IDEB, fugindo assim da lógica de quanto maior o investimento melhor desempenho o aluno terá.

Para diagnosticar esta discrepância entre investimento e qualidade do ensino, analisei a variável do abandono escolar na tabela abaixo e cheguei a seguinte conclusão:

Tabela 4- Gasto per capita com taxa de abandono escolar e média na colocação do IDEB nos três seguimentos da educação básica

Estado	Dispêndio Per Capita (R\$)	IDEB Fundamental Inicial	IDEB Fundamental Final	IDEB Médio	Taxa de Abandono do Ensino Fundamental Inicial(%)	Taxa de Abandono do Ensino Fundamental Final(%)	Taxa de Abandono do Ensino Médio(%)	Taxa Média de Abandono Escolar(%)	Média de Colocação no Exame do IDEB
1º Distrito Federal	10.942,86	3	9	16	0,3	2	5,4	2,6	9
2º Santa Catarina	6.829,52	2	1	1	0,2	1,3	7,5	3	1
3º Amapá	6.477,85	23	17	19	1,8	4,8	14,4	7	20
4º Espírito Santo	6.242,08	9	13	13	0,5	2,4	7,3	3,4	12
5º Roraima	6.217,98	15	16	7	0,9	5,1	8,7	4,9	13
6º Sergipe	6.044,69	24	26	24	2,3	6,7	12,9	7,3	25
7º Rio Grande do Sul	6.003,89	8	11	11	0,5	2,2	8,9	3,9	10
8º Piauí	5.853,29	19	15	23	1,8	4,2	13,4	6,5	19
9º Mato Grosso do Sul	5.821,29	10	18	6	0,9	3,9	9,6	4,8	11
10º São Paulo	5.778,19	4	4	2	0,2	1,6	4,8	2,2	3
11º Rio Grande do Norte	5.425,79	26	25	26	2,2	6,4	14,5	7,7	26
12º Rio de Janeiro	4.935,71	17	21	15	1	2,3	5,7	3	18
13º Pernambuco	4.770,71	18	20	18	1,7	4,6	4,7	3,7	19
14º Acre	4.702,01	13	5	12	2,1	3,5	10	5,2	10
15º Paraná	4.684,14	6	7	4	0,2	2,8	6,5	3,2	6
16º Ceará	4.607,72	16	12	10	0,9	3,2	8,5	4,2	13
17º Rondônia	4.257,39	14	19	14	1,1	4,2	10,6	5,3	16
18º Pará	4.200,91	21	22	25	3,1	6,5	16,7	8,8	23
19º Minas Gerais	3.869,33	1	2	3	0,4	2,6	8,3	3,8	2
20º Maranhão	3.750,02	20	14	21	2,1	4,8	10,9	5,9	18

21º Mato Grosso	3.736,04	7	3	17	0,4	1,4	13,6	5,1	9
22º Paraíba	3.561,64	22	24	22	2,6	8	12,8	7,8	23
23º Bahia	3.366,39	25	23	20	2,8	6,4	8,6	5,9	23
24º Amazonas	3.075,89	12	8	9	3	7,5	11,7	7,4	10

Fonte: Censo Escolar 2013 (sinopse estatística da educação básica 2013) do Instituto Nacional de Estudo de Pesquisas Educacionais (INEP).

Analisando a variável do abandono escolar, foi observado que as maiores taxas de abandono estão situadas justamente nos estados com maior investimento per capita e pior desempenho no IDEB, existindo assim uma correlação entre o número de alunos matriculados e a quantidade de recursos distribuídos no ano de 2013.

Interpretando a tabela vejamos:

Os estados destacados em laranja são os estados que tiveram um investimento alto, com taxa de abandono alta e resultado no IDEB baixo;

Os estados destacados nas cores em amarelo foram os estados que investiram menos, com taxa de abandono alta e colocação no IDEB médio;

O estado destacado em azul, Pernambuco, é o estado que investiu alto com taxas de abandono baixo e média no IDEB baixo;

Na cor vermelha destaque o Estado da Paraíba como pior desempenho no ensino fundamental final.

Ficou nítido na tabela que os estados tiveram um maior investimento são os estados que tiveram um aumento no número de abandono escolar, resultando no aumento na distribuição dos recursos por aluno. O estado não investiu auto por aluno, foram os alunos que abandonaram gerando despesas para o estado.

Diferente do ensino fundamental, o ensino médio não tem seus recursos garantidos por lei, sendo assim refletiu-se na tabela, onde foi observado que as maiores taxas de abandono escolar foram justamente no ensino médio.

Vejamos a mesma análise por região destacando a média de alunos por professor na tabela 5 abaixo:

Tabela 5- Análise de dados por estado

Número de Professores por Escola	Número de Alunos por Escola	Números de Alunos por Professor	Gasto Per Capto Médio por Região	Média de Alunos por Professor	Média de colocação no exame do IDEB por Região	Taxa Média de Abandono Escolar por Região(%)
NORTE						
Acre	10,04608295	261,3517665	26,01529052			

Amazonas	21,97250362	690,2098408	31,41243496				
Amapá	16,1393643	348,8264059	21,61339191				
Rondônia	19,70167064	539,2840095	27,37250151				
Roraima	10,53805774	211,0551181	20,02789539				
Pará	18,02783726	698,3286938	38,73613256	4.822,01	28	15	6
NORDESTE							
Maranhão	15,70894309	347,7487805	22,1369941				
Piauí	18,19084967	334,9882353	18,41520552				
Ceará	25,98405797	660,5173913	25,42010151				
Rio Grande do Norte	13,83531157	415,3694362	30,02241287				
Paraíba	20,18660287	410,742823	20,34729794				
Pernambuco	23,66483012	673,6850321	28,46777385				
Alagoas							
Sergipe	19,71390374	503,8235294	25,55676116				
Bahia	26,99645138	737,8907026	27,33287765	4.672,53	25	20	5
CENTRO-OESTE							
Mato Grosso	23,92982456	592,7597841	24,77075344				
Mato Grosso do Sul	29,67409471	717,7576602	24,18802215				
Goiás							
Distrito Federal	29,88449367	722,9731013	24,19224864	6.833,40	24	10	3
SUDESTE							
São Paulo	30,3884828	748,4756641	24,6302413				
Rio de Janeiro	30,95153243	606,5153243	19,59564767				
Minas Gerais	24,7371134	583,0743353	23,57083164				
Espirito Santo	25,75605214	504,1769088	19,57508495	5.206,33	22	8	2
SUL							
Rio Grande do Sul	19,13947164	394,0722611	20,58950573				
Santa Catarina	19,15955766	427,9352291	22,33533971				
Paraná	23,33910196	549,1936389	23,53105273	5.839,18	22	6	3

Fonte: Censo Escolar 2013 (sinopse estatística da educação básica 2013) do Instituto Nacional de Estudo de Pesquisas Educacionais (INEP).

Na tabela 5 identificamos que as regiões que investiram menos com maior média de alunos por professor tiveram uma baixa na colocação do IDEB e como consequência maior taxa de abandono. Exemplo das regiões Norte e Nordeste. Contudo a região que investiu mais com número de alunos baixo por professor tiveram seus resultados satisfatórios com média de abandono baixo e média no IDEB alta. Exemplo das regiões Sul e Sudeste.

Dentro desse contexto, pode ser destacado que a educação brasileira se depara com uma série de desafios, os quais a impede de desempenhar com eficácia o seu papel, dentre eles destaque: a otimização das verbas destinadas à educação, definição de políticas educacionais de longo e médio prazo, com garantias de manutenção, a inserção de educadores e educandos à era tecnológica, a atualização dos educadores, a integração do saber universal ao universo regional sem descaracterizar as especificidades, a garantia do acesso e permanência do educando na escola, pois apesar do aumento do

número de matrículas apresentado por órgãos oficiais, constatam-se altos índices de evasão e repetência que provoca o aumento da distorção idade-série.

Faz-se necessário, portanto, que a sociedade brasileira conheça e discuta essas problemáticas, e apresente formas de organização capazes de melhorar a qualidade da educação apresentada à população, aliada a uma proposta educacional que tenha em vista a qualidade da formação oferecida aos educadores e educandos. Caberão ao sistema educacional viabilizar práticas educativas adequadas às necessidades sociais, políticas, econômicas e culturais da sociedade brasileira, que considere os interesses, necessidade e motivações da grande parte da população, e que garantam as aprendizagens essenciais ao exercício da cidadania.

6 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida neste trabalho procurou fazer o cruzamento entre o processo de descentralização em todo seu período histórico e a realidade na educação no ano de 2013, sua importância para a economia do estado e analisando dados que mostraram uma grande discrepância entre os investimentos e qualidade no ensino.

Destaquei que nem sempre os Estados mais ricos da federação são os que mais investem em educação do mesmo modo, os dados expõem que os resultados do Ideb não apresentam correlação direta com os recursos aplicados na educação pública, ou seja, nem sempre o Estado que mais gasta consegue o melhor desempenho e mesmo quando ocorre, existem discrepâncias latentes intrínsecas (entre os índices do Ideb inicial, final e médio). É possível concluir que depois da descentralização os municípios tiveram um papel importante pela grande responsabilidade em garantir investimentos ao ensino fundamental com qualidade. A própria Lei no 9.424/1996 não garante educação para todos, restringindo recursos do ensino médio a cargo dos estados, enquanto o ensino fundamental é patrocinado pelo governo federal, estados e municípios sendo justificado nos dados pelo número de abandono escolar. O dinheiro é mal gerido gerando fatores que seguem a contramão das garantias constitucionais em relação ao direito a educação, sendo a escola um espaço próprio à difusão do saber, todo o esforço nela realizado deve convergir para a aprendizagem daqueles para quem foi criada sejam crianças, desde a mais tenra idade, jovens ou adultos. Tantos são os problemas da prática, que a gestão corre o risco de desviar-se desta finalidade aparentemente tão simples. Ao mesmo tempo, significa incorporar ao sistema escolar e à escola uma cultura de avaliação que torne possível fazer melhor uso dos resultados do aparato de avaliação hoje existente no país e nos estados. A gestão por resultados não deve ser temida, mas, antes, estimulada, para que seja possível diferenciar as necessidades no interior do sistema e sobre elas trabalhar.

Portanto, sugere-se que a gestão pública utilize os princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) em suas práticas educacionais, maior controle e fiscalização dos recursos da educação desde transferências a execução para que os índices mostrados sejam favoráveis para o desenvolvimento da educação brasileira e conseqüentemente sua economia.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza Vasques de, MOURA, Esmeralda, MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros (coord.). **Progestão: como desenvolver a gestão dos servidores na escola?** Módulo VIII. Brasília: CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

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

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO (MEC). **Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC/Inep, 2001.

BRASIL, LDB. Lei 9394/96 – **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em www.planalto.gov.br.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: 1998. v. 1 e 3.

BOTH, I.J. **Municipalização da educação**. Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas: Papyrus, 1997.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Resolução n. 2, de 02 de abril de 1998: **Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental**. Disponível em www.portal.mec.gov.br.

CURY, C. R. J. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. Cadernos de Pesquisa, n.116, p.245-262, jun. 2002.

DURKHEIM, E. **Educação e sociologia**. São Paulo: Melhoramentos, 1955 apud GADOTTI, M. História das idéias pedagógicas. 5. ed. São Paulo: Ática, 1997. p.115

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília: Inep, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-135, jan./dez. 2001.

MONROE, P. **História da educação**. 6.ed., São Paulo: Nacional, 1983.p.1 e 264-9 apud PILETTI, C. & PILETTI N. História da educação. 7. ed. São Paulo: Ática, 1997. p.12 e 91.

NUNES, R. A. da C. **História da educação no século XVII**. São Paulo: EPU, 1981. p.18. apud PILETTI, C. & PILETTI N. História da educação. 7. ed. São Paulo: Ática, 1997. p.87

PIAGET, J, **O Nascimento da Inteligência na Criança**, 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

ROUSSEAU, J.-J. **Emílio ou da educação**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968. p.60-2 apud PILETTI, C. & PILETTI N. História da educação. 7. ed. São Paulo: Ática, 1997. p.94.

SEDUC. **Novos paradigmas de gestão escolar**. Coleção Gestão Escolar. Fortaleza: Edições SEDUC, 2005. p. 7-26.