


UNESP  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

REJANE DE OLIVEIRA

COMPORTAMENTO DO IDEB NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS DA
REGIÃO DE BARRETOS E REGIÃO CENTRAL: ALGUMAS
DISCUSSÕES PARA RESPONSABILIZAÇÃO E COMPROMETIMENTO



Araraquara - SP
2015

REJANE DE OLIVEIRA

**COMPORTAMENTO DO IDEB NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS DA
REGIÃO DE BARRETOS E REGIÃO CENTRAL: ALGUMAS
DISCUSSÕES PARA RESPONSABILIZAÇÃO E COMPROMETIMENTO**

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes

**Araraquara - SP
2015**

FICHA CATALOGRÁFICA

Oliveira, Rejane de

Comportamento do IDEB nos municípios paulistas da região de Barretos e região central : algumas discussões para responsabilização e comprometimento / Rejane de Oliveira – 2015

82 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara)

Orientador: Sebastião de Souza Leme

I. Educação. 2. IDEB. 3.PDE. 4. Plano de ações articuladas.

I. Título.

REJANE DE OLIVEIRA

**COMPORTAMENTO DO IDEB NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS DA
REGIÃO DE BARRETOS E REGIÃO CENTRAL: ALGUMAS
DISCUSSÕES PARA RESPONSABILIZAÇÃO E COMPROMETIMENTO**

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional

Orientador: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes

Bolsa: CAPES

Data da defesa: 27/01/2015.

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes
Universidade. UNESP

Membro Titular: Prof^ª. Dr^ª Teresa Miceli Kerbauí
Universidade. UNESP

Membro Titular: Prof^ª. Dr^ª Hilda Maria Gonçalves da Silva
Universidade. UNESP Campus Franca

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para que esse trabalho fosse concretizado. Especialmente quero agradecer:

A Deus pelas bênçãos concedidas e por me dar forças para conseguir chegar até aqui.

À minha mãe, Dona Nair, minha ajudadora de todos os momentos.

Aos meus filhos Giovana e Lincon pela paciência e compreensão.

Aos meus familiares que acreditam no meu trabalho e sempre me apoiam e incentivam em tudo.

Ao meu orientador Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes, que não mediu esforços para me auxiliar nessa jornada, por me aceitar como orientanda no final do curso, e pela confiança e presteza. Sei que sua orientação foi fundamental para que esse trabalho fosse finalizado.

Não posso deixar de mencionar o Prof. Dr. Cláudio B. Gomide que também fez parte desse trabalho, mas infelizmente foi recolhido nesse percurso por Deus.

Agradeço a todos os professores da Pós-Graduação em Educação Escolar com os quais aprendi muito, agradeço os conhecimentos compartilhados.

Agradeço à Prof^a. Dr^a Ariane por reservar um pouco do seu tempo para me auxiliar com os dados estatísticos.

Aos amigos: Gilda Seixas, Marcus Seixas, Maria Cristina Rangel, Carmem Lúcia Campanelli, Hélio Raimundo, Rosimeire e Stella, pelo apoio e incentivo e por acreditarem no meu trabalho.

Agradeço à Prefeitura Municipal de Bebedouro representada pela Secretaria Municipal de Educação, na pessoa de Ana Sílvia B. Miguel, pela concessão do afastamento do cargo de Supervisor de Ensino para me dedicar, exclusivamente, aos estudos.

RESUMO

Este estudo apresenta o comportamento do Índice de Desenvolvimento da Educação de duas regiões paulistas correlacionado aos gastos por aluno-ano como proporção do PIB *per capita* municipal no decorrer dos anos, após a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O objetivo geral foi analisar e discutir a ocorrência de relação entre os gastos por aluno-ano das séries iniciais do ensino fundamental com o desenvolvimento da qualidade da educação municipal representada pelo indicador de qualidade IDEB como evidência de compromisso e responsabilização com a qualidade da educação. Os objetivos específicos foram: analisar o comportamento do IDEB dos municípios frente às metas a serem cumpridas pelo sistema municipal de ensino; calcular e explicar a relação entre gasto por aluno-ano em relação ao PIB *per capita* e o desenvolvimento do IDEB municipal; identificar os reajustes anuais de investimento por aluno para alcance das metas do Compromisso. Trata-se de um estudo de caráter quantitativo e foram utilizados métodos estatísticos para análise da relação entre as variáveis. O eixo central das discussões foi o cumprimento das metas do IDEB mediante a adesão dos municípios à política, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com foco na qualidade da educação e no planejamento denominado Plano de Ações Articuladas com previsão de investimentos a serem realizados por aluno-ano para alcance das metas. Os resultados indicam que a política criada para fortalecer o regime de colaboração, mediante decreto para o cumprimento das metas do PDE com vistas à melhoria da qualidade da educação, não surtiu efeitos significativos para alguns municípios das regiões analisadas, visto que o número de municípios que não cumpriram as metas está aumentando no decorrer dos anos. Ficou evidenciada a correlação entre as variáveis IDEB e gasto por aluno-ano como proporção do PIB *per capita* para os municípios de uma região que não cumpriram suas metas e forte correlação para a segunda região como um todo. A justificativa para a baixa qualidade da educação, de uma maneira geral, é de que os recursos financeiros não são suficientes para oferta de educação de qualidade, contudo alguns municípios, trabalham com baixos valores de recursos financeiros por aluno-ano e IDEB satisfatório.

Palavras-chave: IDEB; PDE; Gasto Aluno-ano Qualidade; Plano de Ações Articuladas; Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

ABSTRACT

This study presents the behavior of the Education Development Index in two regions in São Paulo State, correlated with the spending per student a year as a proportion of the municipal GDP per capita during the years, after joining the Target Plan Everyone for Education Commitment. The general aim was to analyze and discuss the relation between spending per student a year in the initial grades of basic education and the development of the municipal education quality represented by EDIB quality indicator as evidence of commitment and responsibility to the quality of education. The specific aims were to analyze the EDIB of the municipalities across the goals to be accomplished by the municipal school system; calculate and explain the relation between spending per student a year and GDP per capita and the development of municipal EDIB; identify the annual investment increases per student to achieve the goals of the Commitment. This is a quantitative study, which used statistical methods for analysis of the variables. The central emphasis of the discussions was the fulfillment of EDIB goals through municipal adherence to the policy, Target Plan Everyone for Education Commitment, focusing on the quality of education and on the planning called Articulated Action Plan, which estimates investments for each student a year in order to achieve the goals. The results indicate that the policy designed to strengthen the collaborative, by decree for the fulfillment of EDP goals for improving the quality of education, has not shown significant effects for some municipalities in the regions analyzed, since the number of municipalities failed to meet the targets is increasing over the years. There is an evident correlation between the EDIB variables and spending per student a year, as a proportion of GDP per capita for municipalities in a region that has not accomplished their goals, and there is also a strong correlation to the second region as a whole. The reason for the low quality of education, in general, is that financial resources are not enough to quality education provision; in other words, some municipalities work with low financial resource values per student a year end satisfactory EDIB.

Keywords: EDIB; EDP; Student a Year Spending Quality; Articulated Action Plan; Target Plan Everyone for Education Commitment.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 PORCENTAGEM DE MUNICÍPIOS DE CADA ESTADO QUE ATINGIRAM AS METAS DO IDEB PARA O ANO DE 2013	45
FIGURA 2 COMPORTAMENTO DO IDEB NA ESFERA MUNICIPAL- ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL 2007-2013.....	46
FIGURA 3 NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE NÃO CUMPRIRAM A META DO IDEB (2007 – 2013) REGIÃO CENTRAL E DE BARRETOS	47
FIGURA 4 COMPORTAMENTO DO IDEB DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS - ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL - REGIÃO DE BARRETOS.....	48
FIGURA 5 COMPORTAMENTO DO IDEB NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REGIÃO ADM. CENTRAL EM RELAÇÃO À META	49
FIGURA 6 RELAÇÃO GASTO ALUNO-ANO/PIB X IDEB - TOTAL REGIÃO DE BARRETOS	57
FIGURA 7 RELAÇÃO GASTO ALUNO-ANO/PIB X IDEB – ACIMA OU IGUAL À META - REGIÃO DE BARRETOS	58
FIGURA 8 RELAÇÃO GASTO ALUNO-ANO/PIB X IDEB – ABAIXO DA META - REGIÃO DE BARRETOS.....	59
FIGURA 9 RELAÇÃO GASTO ALUNO-ANO/PIB X IDEB – TOTAL REGIÃO CENTRAL	60
FIGURA 10 RELAÇÃO GASTO ALUNO-ANO/PIB X IDEB – ACIMA OU IGUAL À META	61
FIGURA 11 RELAÇÃO GASTO ALUNO-ANO/PIB X IDEB – ABAIXO DA META	62
FIGURA 12 PERCENTUAL DE REAJUSTE ANUAL DO GASTO POR ALUNO-ANO – REGIÕES DE BARRETOS E CENTRAL	64

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO DAS PESSOAS DE 4 ANOS OU MAIS DE IDADE, POR GRUPOS DE IDADE, SEGUNDO POPULAÇÃO DO BRASIL E DO ESTADO DE SÃO PAULO (2012-2013)	38
QUADRO 2 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – IDEB OBSERVADO E METAS PROJETADAS PARA O BRASIL E NÍVEIS DE ENSINO – 2013	44
QUADRO 3 REGIÃO DE BARRETOS – IDEB E METAS PROJETADAS	76
QUADRO 4 REGIÃO DE BARRETOS – GASTO POR ALUNO-ANO E PIB PER CAPITA MUNICIPAL.....	77
QUADRO 5 REGIÃO DE BARRETOS – PERCENTUAL DE GASTO ALUNO-ANO /PIB PER CAPITA E REAJUSTES ANUAIS DO VALOR ALUNO.....	78
QUADRO 6 REGIÃO CENTRAL – IDEB E METAS PROJETADAS	79
QUADRO 7 REGIÃO CENTRAL – GASTO POR ALUNO-ANO E PIB PER CAPITA MUNICIPAL.....	80
QUADRO 8 REGIÃO DE CENTRAL – PERCENTUAL DE GASTO ALUNO-ANO /PIB PER CAPITA E REAJUSTES ANUAIS DO VALOR ALUNO	81

LISTA DE TABELA

TABELA 1 RESULTADO ESTATÍSTICO DE CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS IDEB E GASTO POR ALUNO-ANO/PIB NOS ANOS DE 2009-2013	82
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAQI - Custo Aluno Qualidade Inicial

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CF - Constituição Federal

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

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 de Valorização do Magistério

FUNDESCOLA - Fundo de Desenvolvimento da Escola

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação e Cultura

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PISA - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PROINFO - Programa Nacional de Tecnologia Educacional

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SIM – Sistema de Informações Municipais

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação

SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

TPE – Todos Pela Educação

UNESCO - Organização das Nações Unidas

UNICEF- Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Objetivos Gerais.....	19
1.2 Objetivos Específicos	19
1.3 Procedimentos Metodológicos	19
2 PROPOSTA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	23
2.1 Estrutura do Plano de Ações Articuladas.....	26
3 DISCUSSÕES SOBRE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO	31
3.1 Concepções de Qualidade da Educação inseridas nas políticas educacionais atualmente	31
3.2 Concepções de Qualidade Social da Educação	36
3.3 Avanços na Qualidade da Educação brasileira.....	37
4 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	42
4.1 Comportamento geral do IDEB nos últimos anos	44
4.2 Comportamentos do IDEB das regiões paulista de Barretos e Central.....	46
5 O CUSTO DE UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	50
5.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE	53
5.2 O Custo aluno-qualidade	54
6 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O IDEB E A PROPORÇÃO DOS GASTOS ALUNO-ANO EM RELAÇÃO AO PIB PER CAPITA NAS REGIÕES DE BARRETOS E CENTRAL.....	56
6.1 Sobre o reajuste do valor aluno-ano nos municípios analisados	63
7 PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA CONCRETIZAÇÃO DO PAR	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS.....	72
ANEXOS	76

1 INTRODUÇÃO

Discutir e analisar o comportamento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de municípios como evidência de comprometimento e responsabilidade com a educação é um tanto desafiador porque envolve conhecer os aspectos políticos e financeiros que influenciam a consecução das ações para alcance das metas.

As políticas educacionais implantadas nos últimos 15 anos mudaram significativamente o cenário da educação, principalmente, em relação à defasagem escolar, pois, segundo dados oficiais, em termos de quantidade, houve um aumento expressivo do atendimento nas diversas modalidades do ensino como também aumentaram as taxas de conclusão do ensino fundamental e médio. Entretanto, a qualidade da educação demonstrada nas avaliações de desempenho não evoluiu na mesma proporção, pelo contrário, os indicadores de qualidade demonstraram queda e estagnação nesse mesmo período de expansão. Hoje, a qualidade da educação é um dos maiores desafios que os sistemas educacionais enfrentam (VELOSO, 2009).

Em resposta às deficiências educacionais diagnosticadas mediante avaliações de larga escala, o Ministério da Educação e Cultura (MEC), em 2007, criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como instrumento de ação para cumprimento do Plano Nacional de Educação (2001-2011) sustentado em seis pilares: Visão Sistêmica da Educação, Territorialidade, Desenvolvimento, Regime de Colaboração, Responsabilização e Mobilização Social (BRASIL, 2007). Sendo o Decreto Presidencial n. 6.094/07, denominado Compromisso Todos pela Educação, a materialização legal do PDE.

Segundo o que dispõe o decreto, a participação da União nesse pacto se resume a apoiar e incentivar os Municípios, Estados e Distrito Federal a implementarem as diretrizes do PDE mediante políticas educacionais locais para cada sistema. E para consecução dos objetivos criou o Plano de Ações Articuladas (PAR) como parte do Compromisso e instrumento de gestão educacional, considerado orientador para organizar a educação, e também, como instrumento de transparência ao desenvolvimento das ações.

Conforme a norma, o PAR é definido como um “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, Decreto 6094/07, Art. 9).

Assim, é esperado que cada município, uma vez pactuado o Compromisso de melhorar a educação, apresente índices progressivos de desenvolvimento da educação no decorrer dos anos a partir de uma gestão estratégica orientada pelo PAR com previsão orçamentária anual e quadrienal nos planos de governo. A partir do diagnóstico das necessidades locais, cada ente se compromete solidariamente a criar estratégias para desenvolver com qualidade a educação local e cumprir as metas estipuladas no plano.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação está fundado em 28 diretrizes a serem cumpridas pelos entes federados mediante regime de colaboração, a fim de receberem apoio técnico e financeiro do governo federal com vistas a melhorar a qualidade do ensino. O Decreto n.6.094/07 faz a chamada para a responsabilização e comprometimento de cada ente através da adesão voluntária mediante assinatura do termo de compromisso disponibilizado no Sistema Integrado de Monitoramento e Controle - SIMEC (BRASIL, 2007).

Para tanto, os municípios devem exercer sua competência em gerir seus sistemas de ensino; essa emana da Constituição Federal de 1988 e é complementada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Estas normativas garantem autonomia e poder de legislar sobre assuntos de interesse local concorrentemente com o Estado, mediante a criação de sistemas próprios de ensino. Entretanto, os municípios são responsáveis pelo planejamento e organização da parcela de sua competência, quais sejam, educação infantil e ensino fundamental, no que diz respeito à oferta de educação com qualidade.

Portanto, cabe a cada esfera de governo a elaboração do seu Plano de Educação conforme assim determina a Lei n. 13.005/14, aprovada recentemente, a qual dispõe no seu artigo 8º que os planos de educação de Estados, Distrito Federal e Municípios devem ser adequados e aprovados por lei, no prazo de um ano a partir da publicação dos mesmos. (BRASIL, 2014).

Assim, a melhoria da qualidade da educação implica planejamento e gestão educacional com foco no que realmente é capaz de melhorar a educação. Segundo o Parecer 008/2010 do Conselho Nacional da Educação, fatores como valorização da carreira do magistério; a ampliação do financiamento da educação; e uma melhor organização do sistema educacional são elementos centrais para construção de uma educação de qualidade (BRASIL, 2010). Para concretização dessas ações, faz-se necessária a gestão financeira a partir de planejamento que estabeleça objetivos e metas para educação local e acompanhamento do cumprimento das metas.

A incumbência dos municípios quanto ao financiamento da educação requer a aplicação de, no mínimo, 25% da receita resultante dos impostos ou o que constar em suas Leis Orgânicas, conforme o artigo 69 da LDB n. 9.394/96, sendo que desses, 20% devem ser aplicados exclusivamente na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE. Os 20% a serem aplicados em MDE referem-se ao FUNDEB, que substituiu o FUNDEF, com objetivo de reduzir a desigualdade nacional no gasto por aluno e aumentar a eficiência da alocação de recursos. Os 5% restantes referem-se aos recursos próprios de cada ente federado.

Vale mencionar que o financiamento da educação não se restringe apenas aos 25% de recursos vinculados constitucionalmente, pois cada município conta com transferências de recursos federais e estaduais para oferta de merenda escolar e transporte, além do salário educação e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), entre outras ações institucionais de fomento à educação básica.

Mas a principal política de distribuição de recursos que incentivou os prefeitos a incorporarem mais alunos às escolas e aumentar, com isso, os recursos municipais, foi a criação, em 2006, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). As regiões mais pobres foram as que mais se beneficiaram com essa política porque se estabeleceu um valor mínimo nacional de gasto por aluno-ano do ensino fundamental a ser

considerado por cada estado e, quando não atingido o valor mínimo, era complementado pelo governo federal (VELOSO, 2009).

Já o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) tem as mesmas características do FUNDEF, contudo, é mais abrangente, pois contabiliza todas as matrículas da educação básica e não somente do ensino fundamental. O fundo é constituído a partir da definição do custo aluno/qualidade estipulado anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (BRASIL, Lei 11.494, 2007).

Posto isso, temos um mínimo de gasto por aluno-ano, previamente definido, em que cada município deve aplicar os 20% referentes ao FUNDEB, mais 5% da sua receita de impostos dos recursos próprios para atender as necessidades básicas de oferta da educação de qualidade.

Os desafios dos entes federados, nesse sentido, é lidar com a gestão das finanças pertinentes à educação, mediante planejamento das ações, com vista à melhoria da qualidade da educação e, de acordo com o decreto, esta qualidade está representada pela evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB).

O índice de desenvolvimento da educação é o indicador objetivo da qualidade da educação adotado atualmente pelo Ministério da Educação como forma de verificar o cumprimento das metas fixadas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

É nesse contexto que este estudo busca analisar e discutir se a política financeira municipal para educação, no que se refere aos gastos por aluno-ano, está relacionada à evolução do IDEB, como evidência de compromisso e responsabilização dos municípios para a efetiva melhoria da qualidade da educação.

Portanto, a pesquisa visa identificar e analisar o comportamento do IDEB de 38 municípios que compõem duas regiões administrativas do norte do Estado de São Paulo, que atendem as séries iniciais do ensino fundamental, em relação ao PIB *per capita* municipal.

Podemos observar que os indicadores estabelecidos de qualidade para cada sistema educacional municipal apresentam discrepâncias quando comparados entre si numa mesma região com PIB *per capita* semelhante. Alguns municípios alcançam metas educacionais com insuficiência de recursos financeiros; por outro lado, alguns

municípios gastam mais do que o básico, em termos de recursos, mas apresentam índices ínfimos de desenvolvimento.

As questões que motivam este estudo buscam responder, como o indicador de qualidade – IDEB dos municípios está se desenvolvendo frente à responsabilização implicada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação? Os gastos por aluno-ano em relação ao PIB *per capita* dos municípios estão correlacionados com o desenvolvimento da qualidade da educação?

O interesse dessa autora pelo tema surgiu durante sua atuação no sistema municipal de ensino como supervisora de ensino e uma das responsáveis por executar, avaliar e acompanhar o processo de implantação das políticas públicas educacionais desenvolvidas no município.

As experiências profissionais permitiram perceber que, desde a municipalização, os sistemas municipais estão aumentando suas demandas de atendimento, reforçando a necessidade de reformas na administração municipal para que se consiga atender as necessidades da área educacional. Principalmente, no que diz respeito ao processo de planejar as ações que demandam gestão financeira dos recursos públicos, visando o desenvolvimento da educação municipal com qualidade.

A discussão em torno dessa temática é importante para área de política e gestão educacional, uma vez que poucas pesquisas articulam desenvolvimento da educação à gestão financeira. Partimos do pressuposto que a capacidade de gerir bem os recursos financeiros, bem como a de planejar a educação, está diretamente relacionada à eficiência dos gastos com educação e ao sucesso no alcance das metas do Plano de Desenvolvimento da Educação e, conseqüentemente, do Plano Nacional de Educação.

Nesse sentido este estudo faz uma análise da relação dos recursos aplicados na educação e as projeções e expectativas para o IDEB em 38 municípios do Estado de São Paulo localizados na Região Administrativa de Barretos e Região Administrativa Central.

A adesão dos municípios ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em regime de colaboração com governo federal, pressupõe compromisso e responsabilidade de apresentar evolução no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

1.1 Objetivos Gerais

O objetivo geral desse estudo é analisar e discutir a ocorrência de relação entre os gastos por aluno-ano do ensino fundamental com o desenvolvimento da qualidade da educação municipal representada pelo indicador de qualidade IDEB, como evidência de compromisso e responsabilização com a qualidade.

1.2 Objetivos Específicos

- Analisar o comportamento do IDEB dos municípios frente às metas a serem cumpridas pelo sistema municipal de ensino;
- Calcular e explicar a relação entre gasto por aluno-ano em relação ao PIB *per capita* e o desenvolvimento do IDEB municipal;
- Identificar os reajustes anuais de investimento por aluno para alcance das metas do Compromisso.

1.3 Procedimentos Metodológicos

Para consecução dos objetivos, optamos pela pesquisa quantitativa mediante processos estatísticos para análise exploratória dos dados. Utilizamos o modelo estatístico de Regressão para analisar o comportamento do IDEB frente aos gastos por aluno-ano em relação ao PIB *per capita*. Foi feito o cálculo do determinante de correlação para verificar a força da relação entre o Índice de Desenvolvimento da Educação e o montante de recursos em relação ao PIB *per capita* e a análise de significância do coeficiente de correlação.

Pensamos que os processos estatísticos permitem extrair vários dados que se inter-relacionam e transformam-se em informações relevantes de forma simplificada. Através do método de análise estatística, será possível resumir a informação numérica de forma estruturada por meio de quadros e gráficos. Dessa forma, há possibilidade de formar conclusões estruturadas acerca dos seus valores e relações que levam ao aprofundamento do estudo (QUIVI; CAMPENHOUDT, 1992).

Os processos usados para obtenção das informações foram de natureza exploratória, pois buscamos nos bancos de teses e dissertações, periódicos e livros os pressupostos teóricos que envolvem o tema e os documentos estatísticos oficiais, além das legislações educacionais vigentes.

Assim, a análise foi dividida em três partes, que tiveram como base os dados contidos no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) e Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo.

Foram analisadas duas regiões administrativas, conforme divisão da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, localizadas no norte do Estado de São Paulo, Região de Barretos e Região Central. Essa escolha se justifica por serem as regiões em que atuo como profissional da educação e onde está localizada a Universidade que orienta este estudo.

A Região de Barretos possui 19 municípios; foram analisados 18 municípios, a Região Central possui 26 municípios; foram analisados 20 municípios. Os 7 municípios restantes não constam na pesquisa por não disponibilizarem todos os dados pretendidos para a análise. A coleta dos dados abrangeu 220 municípios; porém, devido ao curto prazo para finalização desse documento, foram analisados 38 municípios no total.

A primeira etapa da pesquisa consistiu na coleta dos dados dos municípios das regiões, a qual foi realizada exclusivamente através dos sites oficiais de informações educacionais, como: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), Sistema de Informações Educacionais (SIM), Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE).

A segunda etapa foi definida pelo agrupamento dos municípios de cada região, contendo o histórico do IDEB de 2007 a 2013; as metas previstas para o mesmo período; os gastos por aluno-ano provenientes, exclusivamente, dos recursos do Fundeb; o PIB *per capita* dos municípios; os gastos totais do FUNDEB com as séries iniciais do Ensino Fundamental.

Numa terceira etapa, realizamos os cálculos da proporção de gasto por aluno-ano em relação ao PIB *per capita* municipal. Realizamos os cálculos dos reajustes anuais dos gastos por aluno-ano. As médias de todas as variáveis IDEB,

projeções do IDEB, gastos por aluno-ano, PIB *per capita* municipal, relação ao PIB municipal e o índice de reajuste por ano sobre o gasto por aluno foram calculados nessa etapa.

Realizamos, na quarta etapa, a identificação dos municípios que atingiram e os que não atingiram suas metas nos três ciclos de avaliações dos últimos anos: 2009, 2011 e 2013. A partir disso, formamos três grupos: um, com resultados gerais; outro, com resultados positivos e outro, com resultados negativos.

Para identificar a relação entre o percentual gasto-aluno-ano/PIB *per capita*, utilizamos a estatística de Regressão e Correlação, tomando o IDEB como a variável dependente e o gasto-aluno-ano como proporção do PIB *per capita* a variável independente. Utilizamos a ferramenta computacional para tabulação e cálculos dos dados, especificamente, o aplicativo EXCEL.

O cálculo de Correlação não estabelece relação de causa e efeito, apenas dá evidências de que as variáveis estão correlacionadas (LARSON, 2010). Para verificar se o modelo é ajustado para descrever e explicar a relação, foi feito o cálculo do coeficiente de determinação e significação e a linha de regressão para melhor descrever o comportamento das variáveis.

Dessa forma, consideramos as médias do IDEB de cada região e de cada agrupamento de acordo com o cumprimento da meta em geral, positiva e negativa. As variáveis dependentes y_1 , y_2 e y_3 são os valores do IDEB nos anos em que ocorreu a avaliação para o cálculo do IDEB de cada sistema educacional e x_1 , x_2 e x_3 referem-se à média do percentual de gastos-aluno-ano/PIB *per capita* das regiões avaliadas.

O resultado do estudo, que será apresentado a seguir, está dividido em sete seções. Na primeira seção, está a Introdução deste trabalho.

A segunda seção traz uma breve explanação da proposta contida no Plano de Desenvolvimento da Educação, o qual desencadeou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas.

Em seguida, discutiremos sobre a Qualidade da Educação e as concepções de qualidade que permeiam o tema, bem como os avanços na qualidade alcançada nos últimos anos.

Na quarta seção, esclarecemos a configuração do IDEB e sua importância para a política educacional atual, apresentando o comportamento deste índice dos estados brasileiros e das regiões analisadas neste estudo.

A proposta de definição do custo aluno/qualidade está na quinta seção e aborda a questão da obtenção de uma real qualidade da educação e a abrangência da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, além de passar pela discussão de quanto os municípios têm gasto por aluno-ano em relação aos seus PIBs *per capita*, bem como quanto o gasto-aluno-ano é reajustado anualmente como evidência de comprometimento e responsabilidade.

Na sexta seção, descrevemos os resultados da análise de correlação entre as variáveis IDEB e gasto por aluno-ano/PIB *per capita* das duas regiões analisadas neste trabalho.

A seção sete aborda a importância de previsão orçamentária para concretização das ações do PAR como possibilidade de construir uma qualidade de educação.

2 PROPOSTA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

A proposta contida no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – para a Política Nacional de Educação está em consonância com os objetivos fundamentais fixados na Constituição Federal de 88.

Construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 2007c, p.5).

O objetivo maior da política é reduzir as desigualdades sociais e regionais, traduzidas na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade. Isso quer dizer reduzir as discrepâncias existentes entre centro e periferia, capital e interior, campo e cidade. A intenção é perpassar de forma sistêmica todos os níveis e modalidades da educação e relacioná-la com o desenvolvimento econômico.

Para tanto, faz-se necessário o regime de colaboração entre os entes federados para a execução dos programas de manutenção e desenvolvimento do ensino de forma compartilhada envolvendo competências políticas, técnicas e financeiras.

A realidade precária da educação pública e os baixos índices educacionais identificados por meio das avaliações externas denunciaram o descaso político na efetivação e consolidação da política educacional nacional por parte dos governos estaduais e municipais (BRASIL, 2007c).

Dessa forma, a responsabilização e a mobilização social contida no plano se pautam no imperativo constitucional que define a educação como dever do Estado e da família. Isso implica responsabilizar principalmente o poder público e mobilizar a sociedade para acompanhar, fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado.

Diante da realidade constatada, o PDE foi elaborado para ajustar o cenário educacional a um modelo de desenvolvimento capaz de acelerar resultados a partir de uma visão sistêmica de educação, pois “a relação recíproca entre educação e desenvolvimento só se fixa quando as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos, potencializando seus esforços mútuos” (BRASIL, 2007c, p. 10).

Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento da Educação pode ser visto como instrumento de planejamento da educação brasileira, considerando a qualidade da educação o centro do processo educacional de forma integral. É tido pelo Ministério da Educação como um plano coerente, que promove a articulação de todo o sistema e funciona como coordenador dos instrumentos de cunho políticos, técnicos e financeiros entre os entes federativos (BRASIL, 2007c).

Em 2007, o Instituto Nacional de Estudos e de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP – criou o Índice de Desenvolvimento da Educação como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação, tendo como objetivo mensurar a qualidade de cada escola e de cada sistema de ensino. Trata-se de um instrumento que reúne dois conceitos para a qualidade da educação: taxa de rendimento (aprovação) e médias de desempenho nas avaliações.

Assim, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica estabelece um modelo de relacionamento entre a União, Estados e Municípios, constituindo um novo regime de colaboração, de forma a assumir um compromisso fundado em diretrizes, mediante um plano de metas voltado para a melhoria da qualidade da educação e o fortalecimento da escola pública (BRASIL, 2007c).

O IDEB é o indicador para acompanhamento das metas de qualidade para a educação básica, de acordo com o PDE. O objetivo do índice é alcançar a meta de nota 6,0 até 2021, equiparando a qualidade do ensino de países desenvolvidos (FERNANDES & GREMAUD, 2009).

Diante das novas demandas, o Ministério da Educação ampliou seu orçamento para o cumprimento das metas do plano e estreitou a relação com os sistemas públicos educacionais, buscando o aperfeiçoamento da aplicação de recursos federais mediante a distribuição dos recursos aos entes federados.

O Ministério da Educação e Cultura, buscando fortalecer o sistema educacional de forma articulada e integrada, lança o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Decreto n. 6.094/07, visando compromisso e responsabilização conjunta entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com envolvimento da sociedade civil, no combate aos principais problemas da educação básica brasileira, o baixo aprendizado e elevada distorção idade-série (BRASIL, 2007c).

Nesse sentido, o desafio dos governos é melhorar o IDEB e, para isso, demanda um trabalho em regime de colaboração entre os sistemas educacionais, com os pais dos alunos e a comunidade, para melhorar a qualidade da educação (BRASIL, 2007c).

As principais ações que demandam prioridade passam pela organização da educação nacional, às quais se relacionam as questões de gestão educacional, formação inicial e continuada dos trabalhadores da educação; ampliação e melhorias no transporte escolar; infraestrutura nas escolas; construção e reforma de creches e pré-escolas; implantação de laboratórios de informática ligados à internet em todas as escolas de ensino médio, urbanas e rurais; bibliotecas; extensão da merenda para o ensino médio; expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica; reestruturação e expansão das universidades federais; auxílio a pesquisas (BRASIL, 2007c).

As 28 diretrizes propostas como ações estratégicas do PDE são oficializadas com a publicação do Decreto nº 6.094/2007, o qual faz chamada para a responsabilização com a qualidade da educação a cada esfera de governo, mediante assinatura do termo de adesão voluntária ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Tal responsabilização implica o fiel cumprimento das metas traduzidas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimentos dos estudantes a serem atingidas por cada escola, município e estado.

Vale mencionar que todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos estados e municípios passam a estar vinculadas à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração de seus Planos de Ações Articuladas – PAR. A elaboração do PAR irá definir as ações prioritárias para o sistema educacional, o qual deve executar e também prever ações passíveis de apoio pelo MEC. Os eixos que orientam a elaboração do PAR são: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos e infraestrutura física.

O órgão responsável pela execução das políticas educacionais do Ministério da Educação é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Este órgão repassa os recursos constitucionais, automáticos, diretos e voluntários aos municípios brasileiros.

Nesse contexto, o Plano de Ações Articuladas – PAR – como política de distribuição de recursos, constitui a principal ferramenta operacional do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação para a Gestão Educacional e o elo entre Ministério da Educação, FNDE, Estados e Municípios. Trata-se de um conjunto articulado de ações que ora necessita de apoio técnico ou financeiro do Ministério da Educação, ora necessita de ações de ordem local de responsabilidade do próprio ente federado.

Dessa forma, significa um planejamento multidimensional da política de educação em que os municípios, os estados e o distrito federal devem fazer. Trata-se de plano com caráter plurianual, a ser construído com a participação da sociedade civil, dos gestores educacionais e professores.

2.1 Estrutura do Plano de Ações Articuladas

O Plano de Ações Articuladas se configura como uma estratégia de gestão educacional para alcançar o IDEB de 6.0 até 2021 para o ensino fundamental das séries iniciais e o seu preenchimento deve ser feito através do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC –, *online*. Primeiramente, é realizado o diagnóstico da realidade educacional local nas quatro dimensões que compõem a sua estrutura. Dimensão 1 – Gestão Educacional; Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação; Dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Cada dimensão se desdobra em áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos, totalizando oitenta e dois indicadores.

Na Dimensão 1 – Gestão Educacional, são 5 áreas e 28 indicadores:

Área 1 – Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (7 indicadores);

Área 2 – Gestão de pessoas (9 indicadores);

Área 3 – Conhecimento e utilização de informação (6 indicadores);

Área 4 – Gestão de finanças (3 indicadores);

Área 5 – Comunicação e interação com a sociedade (3 indicadores).

Na Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, são 5 áreas e 17 indicadores:

Área 1 – Formação inicial de professores da educação básica (4 indicadores);

Área 2 – Formação continuada de professores da educação básica (4 indicadores);

Área 3 – Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas (quatro indicadores);

Área 4 – Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08 (1 indicador);

Área 5 – Formação de profissionais da Educação e outros representantes da comunidade escolar (4 indicadores).

Na Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação, são 3 áreas e 15 Indicadores:

Área 1 – Organização da rede de ensino (7 indicadores);

Área 2 – Organização das Práticas Pedagógicas (6 indicadores);

Área 3 – Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem (2 indicadores).

Na Dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, são 4 áreas e 22 indicadores:

Área 1 – Instalações físicas da secretaria municipal de educação (2 indicadores);

Área 2 – Condições da rede física escolar existente (12 indicadores);

Área 3 – Uso de tecnologias (4 indicadores);

Área 4 – Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais (4 indicadores) (MEC, 2011).

O atual PAR (2011-2014) possui oitenta e dois indicadores para revisão e complementação das necessidades locais. A elaboração deve ser de forma participativa entre a comunidade educativa e a sociedade civil, conforme previsto no artigo 3º, inciso XXVIII do Decreto n. 6094/07, sendo o dirigente educacional o coordenador dos trabalhos.

O dirigente educacional e o prefeito municipal possuem senha de acesso ao sistema para o acompanhamento e monitoramento das informações, como também para conhecer o perfil da população do sistema de ensino por meio de indicadores demográficos e educacionais.

Os indicadores demográficos e educacionais apresentam 23 tabelas. Integram, também, o diagnóstico, 15 questões pontuais referentes à organização do sistema educacional. Cada questão abre outras, objetivando verificar o estabelecimento de normatizações e adesões às diretrizes nacionais, como, por exemplo, instituição de sistema próprio de ensino; existência de conselho de educação e controle; participação nas avaliações externas; existência de planos de carreira para o magistério etc. Vale ressaltar que todas as questões de cunho normativo exigem a comprovação, mediante cópia, dos documentos que devem ser anexados na plataforma de dados.

A elaboração do plano passa por três etapas: diagnóstico da situação educacional local; plano de trabalho e fase de análise técnica. Uma vez concluído, o documento, com seus resultados, é enviado eletronicamente aos técnicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – e MEC. Sendo aprovado, o ente é beneficiado com transferência direta de recursos às contas específicas para realização das ações previstas no plano (BRASIL, 2013a p.85).

A metodologia adotada pelo MEC para ajudar financeiramente os entes federados corresponde à pontuação 1 e 2, sendo a pontuação 3 e 4 responsabilidade do município. Ou seja, parte da demanda diagnosticada será analisada pelo Ministério da Educação, para auxílio financeiro, e outra parte corresponde ao município, que se compromete, por assinatura de termo de cooperação técnica, a realizar as melhorias necessárias.

Após a conclusão do diagnóstico, o sistema gera automaticamente ações e subações a serem cadastradas para dar início à elaboração do Plano de Ações Articuladas, de acordo com as pontuações aferidas no diagnóstico.

A implementação do PAR é recente, a primeira versão do planejamento via SIMEC ocorreu em 2008, com vigência quadrienal, pois se trata de estratégia prevista no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Tendo em vista que o município se compromete a realizar as ações propostas no PAR, é fato que deve se considerar, no orçamento público, as demandas diagnosticadas para Educação com vista ao real cumprimento das ações.

Nesse sentido, em que pese o apoio financeiro do Ministério da Educação e Cultura ou contrapartida do município para o atendimento ao previsto, o município deve incluir, no orçamento anual, os recursos recebidos para execução das ações, nos termos estabelecidos na Lei n. 4.320 (1964, § 1º, do art. 6º):

Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. § 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

Assim, os municípios que elaboraram o PAR e aceitaram o termo de compromisso devem constar, nos seus planos orçamentários, a previsão de despesa com educação, conforme as definições de atendimento específicas do Plano de Ações Articuladas, que são: Gestão Educacional; Formação de Profissionais de Educação; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura e Recursos Pedagógicos.

Em resumo, as principais políticas educacionais responsáveis pelo desenvolvimento da educação, hodiernamente, são o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – e Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Deste último decorre o Plano de Ações Articuladas como instrumento de diagnóstico dos sistemas educacionais, a fim de orientar as ações e subações concorrentes entre as esferas governamentais para a melhoria da qualidade da educação. Além desses planos, essas políticas se desdobram em outros programas, visando o desenvolvimento da educação de qualidade.

Ressalte-se que a qualidade da educação está no centro de todo o processo de desenvolvimento da educação. O conceito de qualidade da educação preconizado nas políticas educacionais é o tema da próxima seção.

3 DISCUSSÕES SOBRE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

As políticas educacionais vigentes convergem para a construção de uma educação de qualidade em todo o território nacional. Estudos, pesquisas e movimentos da sociedade civil têm contribuído para o aperfeiçoamento das políticas públicas educacionais e para construção de um sistema nacional de educação com qualidade para todos.

O Movimento Todos pela Educação – TPE – é um exemplo de organização da sociedade civil que influenciou sobremaneira o conteúdo do Decreto n. 6.094/07.

Segundo Martins (2009),

O TPE foi criado, em 2005, por um grupo de líderes empresariais, verdadeiros intelectuais orgânicos, que se reuniram para refletir sobre a realidade educacional brasileira na atual configuração do capitalismo. (MARTINS, 2009, p.22)

O movimento surgiu após a constatação dos empresários de que a baixa qualidade da educação brasileira traz sérios problemas para a economia e desenvolvimento do país. O movimento Todos pela Educação atua paralelamente às ações dos governos para contribuir com a melhoria da qualidade da educação através de programas de formação continuada a gestores e professores da rede pública e tem como missão “contribuir para que até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o país assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade” (TPE, 2014).

Que qualidade é essa?

3.1 Concepções de Qualidade da Educação inseridas nas políticas educacionais atualmente

Qualidade da Educação é um tema complexo que tem permeado o campo educacional como o problema atual da educação. Por isso, é fundamental apreender quais as definições e conceitos de qualidade que orientam as políticas educacionais atuais (DOURADO & OLIVEIRA, 2007).

Para os países da Cúpula das Américas e dos organismos multilaterais, como Banco Mundial e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO –, que influenciam fortemente as políticas educacionais, Educação de Qualidade,

é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como, a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos ensino aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem com relação a aprendizagem das crianças etc. (DOURADO; OLIVEIRA, 2007, p. 10)

A UNESCO e o Banco Mundial têm participado do apoio técnico e da elaboração de projetos educativos para os países em desenvolvimento nas últimas décadas, sendo que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Económico – OCDE –, a Comissão Económica para a América Latina – CEPAL –, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – e Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF – têm participado com maior frequência desse processo.

A concepção de qualidade da educação manifestada por esses organismos apresentam pontos comuns no que diz respeito

à vinculação do conceito de qualidade a medição, rendimento e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida. (FONSECA, 2009, p. 23)

Para a Comissão Económica para América Latina e Caribe – CEPAL –, é necessário dotar escolas com suporte tecnológico para o desenvolvimento de habilidades na aquisição de informações e conhecimento, como também dinamizar os programas curriculares, capacitar docentes, aumentar a jornada escolar, e melhorar a infraestrutura. Uma vez que esses fatores, segundo eles, interferem na qualidade da educação e, por isso, a avaliação é fundamental para o monitoramento, orientação e intervenções no campo educativo, sendo as ferramentas de diagnósticos instrumentos de aferição da qualidade (DOURADO; OLIVEIRA, 2007).

Nessa perspectiva, os sistemas de medição a partir do estabelecimento de parâmetros de referência de aprendizagem, bem como a indicação de padrões, insumos e processos eficazes permitem avançar no rendimento escolar.

A UNESCO aponta quatro dimensões para compor a qualidade da educação, a pedagógica, a cultural, a social e a financeira. A dimensão pedagógica refere-se à eficácia do cumprimento do currículo. A perspectiva cultural aponta que os conteúdos precisam partir das condições, possibilidades e aspirações das distintas populações a quem se dirige. A dimensão social sinaliza que qualidade está relacionada à equidade e, a situação financeira, as condições materiais para execução das ações (UNESCO, 2008).

UNESCO e OCDE utilizam o paradigma de insumo-processo-resultados, pois relaciona qualidade da educação ao investimento nos recursos, materiais e humanos, bem como ao que ocorre no âmbito da instituição escolar e da sala de aula; leva em conta os processos de ensino e aprendizagem, os currículos, e as expectativas com relação à aprendizagem dos alunos. Dessa forma, a qualidade também se articula com a avaliação ao definir os resultados do desempenho dos estudantes. Essas organizações ressaltam também a preponderância do ambiente escolar sobre o rendimento dos alunos.

Nesse sentido, a qualidade da educação para Unesco e OCDE é entendida como fator de promoção da igualdade de oportunidade ao destacar que as experiências educativas promovem impacto na vida das pessoas.

A concepção de qualidade expressa nos documentos do Banco Mundial está relacionada à mensuração da eficiência e eficácia dos sistemas educativos que ocorre com a medição dos processos de ensino e aprendizagem. A indicação do BM é de que a qualidade da educação se efetiva por meio de sistemas nacionais de avaliação da aprendizagem e pela garantia de insumos crescentes nas escolas, tais como: livros textos, equipamentos, laboratórios e formação pedagógica. Os empréstimos do Banco Mundial estão vinculados ao financiamento de projetos centrados na expansão do acesso, na busca da equidade e da eficiência interna que tenham por objetivos melhorar a qualidade da educação. Os projetos têm incentivado a eficiência da administração da educação, a aquisição de livros textos, a capacitação de professores, a dotação de equipamento de laboratório, a avaliação

de aprendizagem, vistas como fundamentais no desenvolvimento de uma educação de qualidade (SILVA; AZZI; BOCK, 1996).

Assim é que o Banco Mundial, acordado com o Ministério da Educação e Cultura, visando o desenvolvimento do ensino fundamental, financiou o programa FUNDESCOLA, realizado nos Estados do Nordeste, cujas ações implicavam avaliar externamente os projetos anteriores para diagnosticar o alcance do desempenho dos alunos, dos professores e do sistema educacional. A intenção do Banco Mundial e Ministério da Educação e Cultura era expandir a ideia de avaliação externa à totalidade dos sistemas educacionais no Brasil. De fato, esta ideia se consolidou na década de 1990, tornando-se a principal referência de qualidade da educação.

Diante das propostas muitos documentos foram produzidos para explicitar os princípios, as diretrizes e metas para alcançar essa qualidade.

A qualidade educacional, dessa forma, se produziu pela definição de objetivos educacionais aferidos quantitativamente. A lei de diretrizes e bases da educação nacional de 1996 retratou o consenso na definição de qualidade. Essa definição foi o resultado dos estudos realizados por educadores, representantes dos empresários e administradores dos sistemas de ensino nos ciclos de estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA –, cujo tema do debate era “Qualidade, eficiência e equidade da educação básica”. Posteriormente, ocorreu o Seminário sobre Medidas Educacionais, promovido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Segundo Fonseca (2009, p. 120), o conceito de qualidade foi construído na

definição da pauta mínima, deve o Ministério atuar com base em definições consensuais de satisfação de necessidades básicas de aprendizagem. Essas não podem mais ser referenciadas com categorias difíceis de serem identificadas e aferidas – como, por exemplo, a formação do espírito crítico –, mas por aspectos concretos que permitam o salto para a racionalidade tecnológica, que determinou mudanças produtivas nas ilhas da modernidade.

Para Fonseca (2009, p. 167), tal definição expressava a intenção de adaptar a educação à hegemonia política do neoliberalismo, estrutura do Estado instalada no Brasil, caracterizada pelas “estratégias de Estado mínimo, controlado por sistemas nacionais de avaliação e de fiscalização, além da desideologização do debate educacional”.

O Ministério da Educação elaborou o Plano Decenal de Educação Para Todos baseado nas recomendações da conferência promovida pelo IPEA intitulada “Qualidade, eficiência e equidade da educação básica”. As metas quantitativas, a ampliação do ensino fundamental em detrimento do ensino médio; ações previstas para a qualidade do ensino, como por exemplo, a implantação do sistema de avaliação da educação básica a ser realizada nacionalmente.

A institucionalização do SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica –, no decorrer da década, confirma a prioridade conferida à avaliação nos textos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e do Plano Nacional de Educação. A partir de então, os resultados da Avaliação da Educação Básica são as principais referências para a qualidade da educação.

Outras ações são promovidas pelo Ministério da Educação e UNESCO para o desenvolvimento da Educação de Qualidade.

- **Educação para Todos – EPT:** Pressupõe ações que visem o acesso à educação básica com qualidade, com base nos 6 objetivos globais de educação a serem atingidos até 2015;
- **Global Education First Initiative – GEFI:** Criado pelas Nações Unidas, tem como metas a inclusão de todas as crianças na escola, a melhoria da qualidade do aprendizado e o fomento à consciência de cidadãos do mundo, sendo o Brasil líder entre os países;
- **Task Force on Teachers for EFA:** encontra-se em sua segunda fase (2013-2016), trata-se de uma aliança global, parceiros do EPT para sanar os problemas da formação de professores da educação básica;
- **Teaching Respect for All:** projeto lançado em 2012, tendo como parceiros os Estados Unidos, visando a promoção do respeito mútuo e a tolerância na escola. Duas escolas brasileiras participam do projeto piloto. A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – Secadi – é responsável por avaliar a metodologia proposta em conjunto com as secretarias municipais;
- **E9:** “fórum dos nove países que representam mais da metade da população mundial e 70% dos adultos analfabetos do mundo”, objetivando monitorar o alcance dos objetivos do Educação para Todos. Assuntos como reforma curricular e desenvolvimento de materiais de ensino e aprendizado, desenvolvimento

profissional de professores, bem como o uso de tecnologias da informação para potencializar o acesso e o aprendizado estão na pauta das discussões.

3.2 Concepções de Qualidade Social da Educação

Aqueles que compreendem a educação como ato político e prática social têm instigado a reflexão em torno do tema “Qualidade Social da Educação Pública”.

A qualidade está intimamente ligada à qualidade do professor, do aluno, da comunidade em seu entorno. Neste sentido, Silva (2009) nos apresenta alguns fatores, internos e externos, que se refletem na qualidade social da escola.

Para essa autora, os determinantes externos são os fatores socioeconômicos, financiamento público, socioculturais, compromisso dos gestores centrais. Os fatores internos estão relacionados com organização do trabalho pedagógico, gestão da escola, projetos escolares, formas de comunicação com a comunidade, inclusão efetiva, ambiente saudável, funcionamento dos colegiados e a prática de diálogos constantes (SILVA, 2009, p.224).

Na visão de Gadotti (2013. p.1),

[...] falar em qualidade social da educação é falar de uma nova qualidade, onde se acentua o aspecto social, cultural e ambiental da educação, em que se valoriza não só o conhecimento simbólico mas também o sensível e o técnico.

Essa nova qualidade, para Gadotti, “inclui transporte, saúde, alimentação, vestuário, cultura, esporte e lazer” (GADOTTI, 2013. p.2).

Os programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação pautados no PDE buscam articular a visão social da educação. São programas como Mais Educação (ampliação de escolas de tempo integral), Caminhos da Escola (aquisição de frota escolar), PROINFO (aquisição e formação tecnológica) e Saúde na Escola (parceria com a saúde municipal na prevenção de doenças), entre outros.

Para Soarez e Marotta (2009, p.76), uma instituição escolar com qualidade social precisa ser justa, ou seja, as diferenças educacionais existentes na escola ou sistema não devem refletir as desigualdades sociais e econômicas que existem entre os alunos. Da mesma forma, a distribuição de desempenho dos alunos nos exames

padronizados não pode apresentar distâncias muito grandes quando comparadas à distribuição de referência adotada. Isto é, um sistema educacional é definido como equitativo se qualquer subconjunto de alunos identificados através de uma característica sociodemográfica tem a mesma distribuição do respectivo total de alunos.

Segundo Lemes (2013), as injustiças sociais produzidas e reproduzidas no âmbito escolar ocorrem a partir da negação dos direitos de: desenvolvimento pessoal, social e político do sujeito. O desenvolvimento pessoal contribui com o desenvolvimento da autonomia do indivíduo, o social diz respeito ao direito à inclusão, e o desenvolvimento político contribui para a participação do sujeito nas transformações da ordem social. Nesse sentido, a negação desses direitos contradiz o princípio da democratização da escola que se queira de qualidade.

Trata-se, portanto, de um desafio nacional a ser vencido e que depende do compromisso e responsabilidade de todos os entes federativos, pois a qualidade social da educação, segundo o Parecer 008/10 do Conselho Nacional da Educação, significa acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da Educação Básica (BRASIL. 2010)

3.3 Avanços na Qualidade da Educação brasileira

Segundo Veloso (2009), o nível educacional de um país é medido pela escolaridade média de sua população. A escolaridade média no Brasil, segundo dados do IPEA, é de 8,8 anos numa escala de 0 a 15 anos¹. A composição educacional da população também é um importante indicador quantitativo, ou seja, a fração da população que completou o ensino fundamental. A média de anos de estudo das pessoas de 10 anos ou mais no Brasil é de 7,6 anos (PNAD. 2012).

O quadro 1 mostra os números relativos de escolarização da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio e da educação de jovens e adultos. Podemos observar que a educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos ainda é um desafio.

¹ Os anos de estudos variam entre zero (para quem nunca frequentou a escola) e 15 (para quem completou o nível superior). IPEA. 2013

Quadro 1 Taxa de escolarização das pessoas de 4 anos ou mais de idade, por grupos de idade, segundo população do Brasil e do Estado de São Paulo (2012-2013)

Unidades da Federação	Taxa de escolarização das pessoas de 4 anos ou mais de idade (%)					
	Grupos de idade					
	4 ou 5 anos	6 a 14 anos		15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 anos ou mais
		Total	7 a 14 anos			
Brasil	78,1	98,2	98,5	84,2	29,3	4,1
São Paulo	82,3	98,7	98,9	85,8	27,1	3,6

Fonte: IBGE. 2014

Segundo os dados, entre 1995 e 2005, houve queda, em todos os níveis, na qualidade da educação representada pela média de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática conforme resultados das avaliações de larga. Alguns autores justificam que essa queda ocorreu devido à expansão do ensino fundamental e médio e a inserção das classes sociais mais baixas.

Segundo VELOSO (2009, p.11) quando analisado os investimentos realizados em educação, “não existe uma diferença significativa entre a despesa pública em educação do Brasil e a de outros países, quando esta é medida pelo gasto como fração do PIB”

O gasto público por aluno nos níveis correspondentes ao ensino fundamental e médio dos países desenvolvidos é de cerca de 20% da renda *per capita*. Enquanto no Brasil, a despesa nesses níveis é de 15% e 11%, respectivamente. Já no ensino superior, o gasto por aluno, chega a ser 95%² da renda *per capita*. Isso demonstra a prioridade no gasto público educacional brasileiro. (IBGE.2012)

Considerando o baixo nível de gasto por aluno na educação básica surge a questão que se coloca: Em que medida isso pode explicar a baixa qualidade da educação no Brasil?

Pesquisas apontam que a relação entre gasto por aluno no ensino fundamental como proporção da renda *per capita* e a nota de matemática obtida no Programme for International Student Assessment – PISA – dos alunos brasileiros está bem abaixo do esperado, dado o nível de despesa por aluno, ainda que o gasto seja relativamente baixo.

² A porcentagem de atendimento do Ensino Superior no Brasil é de 15,1% da população de 18 a 24 anos de idade que frequentam ou já concluíram a Educação Superior. PNAD/IBGE. 2012.

Veloso (2009, p.13) afirma que isso indica existir “um grau de ineficiência elevado no sistema educacional brasileiro, e que políticas que criem incentivos adequados podem contribuir de forma significativa para melhorar os resultados educacionais”.

A criação do FUNDEF propiciou a redistribuição de recursos do ensino fundamental entre sistemas de ensino municipais e estaduais, com objetivo de reduzir a desigualdade do gasto por aluno e aumentar a eficiência da alocação de recursos. Dessa forma, os prefeitos foram incentivados a incorporarem mais alunos às escolas e aumentar, com isso, os recursos municipais. Surgiu assim, a municipalização da oferta de vagas do ensino fundamental. As regiões mais pobres foram beneficiadas com essa política porque se estabeleceu um valor mínimo nacional de gasto por aluno a ser considerado por cada estado e, quando não atingido, seria complementado pelo governo federal.

Sendo assim, a criação do FUNDEF propiciou o aumento da oferta da educação, além da criação do Programa Bolsa Escola Federal, que atuou para resolver um problema de demanda. O programa bolsa escola foi criado em 2001. Essa política estabeleceu o pagamento por criança matriculada na escola com frequência de pelo menos 85% para as famílias com renda de até R\$90,00. A taxa de frequência escolar aumentou a partir dessa política, porém não reduziu o índice de trabalho infantil.

Em relação a qualidade da escola e do ensino, para Veloso (2009), a melhoria está ligada a um pré-requisito fundamental que é a introdução de mecanismos de avaliação do ensino.

Em 1988, foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), sua primeira avaliação ocorreu em 1990 para a rede pública do ensino fundamental. As áreas avaliadas eram Língua Portuguesa, Matemática e Ciências para as seguintes séries: 1^a, 3^a, 5^a e 7^a.

No entanto, devido à metodologia adotada nas primeiras avaliações, não era possível comparar os resultados em diferentes anos, impossibilitando avaliar o efeito da política educacional sobre a qualidade da educação.

O SAEB sofreu diversas alterações em relação à metodologia de comparabilidade dos resultados ao longo do tempo. O exame tornou-se bienal e abrangeu o ensino fundamental e ensino médio nas áreas de Língua Portuguesa e

Matemática. As escolas privadas foram inseridas de forma que criou um parâmetro de referência para as escolas públicas. Por ser um exame amostral (nem todas as escolas eram avaliadas), o SAEB não detectava problemas de aprendizagem de cada escola. Dessa maneira, os atores educacionais não poderiam ser responsabilizados pelos resultados da escola. A criação de um sofisticado e abrangente sistema de avaliação permitiu a elaboração de políticas baseadas nos resultados do SAEB, como por exemplo: programas de formação e capacitação docente, o programa do livro didático e o programa dinheiro direto na escola (VELOSO, 2009).

As avaliações nacionais e internacionais evidenciaram que a qualidade da educação básica no Brasil é muito baixa. Em 2003, o governo Lula assumiu a proposta de erradicar o analfabetismo e mudar a forma de avaliar o ensino básico e superior, além da criação de diversos programas sociais.

Para tanto, a forma de financiar a educação foi alterada, pois com a expansão dos demais níveis de ensino, como educação infantil e ensino médio, houve a necessidade de corrigir as distorções, ampliando o financiamento para toda a educação básica.

Foi criado, então, o FUNDEB em substituição ao FUNDEF. Os programas sociais e o FUNDEB aumentaram a abrangência das políticas educacionais no que diz respeito ao incentivo, à demanda e à oferta de educação. Com isso, importantes inovações foram inseridas no sistema de avaliação da educação básica a partir de 2005. Entre elas, a criação da Prova Brasil, que possibilitou avaliar o aprendizado dos alunos de escola pública de 4ª e 8ª séries, que hoje correspondem ao 5º e 9º ano, do ensino fundamental, em Língua Portuguesa e Matemática.

A Prova Brasil avalia todas as escolas, não sendo mais censitária. Dessa forma, é possível calcular o resultado de cada escola e a responsabilização das escolas em função dos seus resultados.

Em 2007, com a criação do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, decorrente do Plano de Desenvolvimento da Educação, foi possível a responsabilização por meio do acompanhamento das metas de qualidade da educação estipuladas para cada município, estado e escola.

Para Veloso (2009, p.19), “na medida em que a qualidade da educação fornecida por cada unidade de ensino passou a ser mensurada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB –, as escolas podem ser cobradas em função do seu desempenho, o que contribui para melhorar os resultados”.

4 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O índice de desenvolvimento da educação é o indicador objetivo da qualidade da educação, adotado atualmente pelo Ministério da Educação como forma de verificar o cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação, conforme o que dispõe o artigo 3º do Decreto n. 6094/07 (BRASIL, 2007). Esse indicador considera tanto informações de desempenho em exames padronizados como informações sobre fluxo escolar (aprovação, reprovação e evasão). É o resultado, então, da combinação da pontuação média dos estudantes do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio em exames padronizados (Prova Brasil e SAEB) e a taxa média de aprovação dos estudantes em cada etapa de ensino.

Na visão de Fernandes (2007), um indicador com essa configuração sugere e incentiva os sistemas educacionais e unidades escolares a operarem com baixas taxas de reprovação, de maneira que a repetência ocorra apenas em caso de oportunidade de aprendizagem. Segundo esse mesmo autor, todo esse esforço visa atingir a média 6,0, até 2021, para a primeira fase do ensino fundamental, o que será divulgado em 2022, data de comemoração dos duzentos anos de Independência do Brasil. A segunda fase do ensino fundamental e nível médio visa atingir 6,0 até 2025 e 2028, respectivamente.

Para Lemes (2013.p.7), os indicadores de qualidade são elementos fundamentais na formulação de política educacionais, ou seja,

Indicadores bem elaborados e, sistematicamente, aplicados são instrumentos políticos poderosos, pois não servem apenas para a gestão administrativa da prática pedagógica e da política educacional, eles também as influenciam.

Com efeito, a definição de uma meta nacional para o IDEB em 6,0 significa dizer que o país deve atingir em 2021, considerando os anos iniciais do ensino fundamental, o nível de qualidade educacional, em termos de proficiência e rendimento (taxa de aprovação), da média dos países desenvolvidos (média dos países membros da OCDE observada atualmente. Essa comparação internacional foi possível devido a uma técnica de compatibilização entre a distribuição das

proficiências observadas no Programme for International Student Assessment (PISA) e no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

A meta nacional norteia todo o cálculo das trajetórias intermediárias individuais do IDEB para o Brasil, unidades da federação, municípios e escolas, a partir do compartilhamento do esforço necessário em cada esfera para que o País atinja a média desejada no período definido.

A metodologia utilizada para obtenção das metas de projeções do IDEB partiu de argumentos lógicos que sustentassem a proposição. Então, adotaram-se primeiramente as premissas de que a trajetória do IDEB, ao longo dos anos, se comporta de acordo com uma função matemática chamada Curva Logística; a segunda premissa é que as desigualdades de qualidade da educação dos sistemas educacionais serão reduzidas ao longo do tempo mediante o cumprimento de metas de curto prazo, que culminarão na convergência das metas em longo prazo. A terceira premissa é que o esforço de cada sistema de ensino para cumprir com suas metas individuais contribuirá para o alcance das metas estipuladas para o Brasil. Assim como se tem a meta para o IDEB, tem-se a meta para aprovação, 96%; conseqüentemente, a taxa de reprovação e evasão deve ficar entre os 4% dos alunos (FERNANDES, 2009).

Para calcular a meta de cada sistema educacional e escola, considerou-se o IDEB inicial (valor de 2005), a meta estipulada para o Brasil e o tempo que levará para alcançá-la. O IDEB inicial era de 3,8 em 2005 para o Brasil e 3.4 para os municípios o tempo para alcance da meta 6.0 é de 16 anos.

A meta do IDEB em nível nacional, para as séries iniciais do ensino fundamental, no ano de 2013, era de 4.9, e dos municípios era de 4.5. A nota do IDEB vai de 0 a 10, mas 6,0 é o escore almejado para ser considerado nível educacional de qualidade em termos de proficiência e rendimento comparado aos países desenvolvidos (FERNANDES, 2009).

Ressalta-se que cada unidade da federação possui uma meta diferenciada de acordo com os cálculos realizados em 2007. O quadro 2 mostra as metas projetadas e o IDEB observado para o Brasil.

Quadro 2 Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB observado e metas projetadas para o Brasil e níveis de ensino – 2013

Meta total e nível de ensino	IDEB observado em 2013	Metas projetadas						
		2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Brasil								
5º ano ensino fundamental	5.2	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
9º ano ensino fundamental	4.2	3,7	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
3ª ensino médio	3.7	3,5	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

IBGE. 2009 – Quadro adaptado pela autora

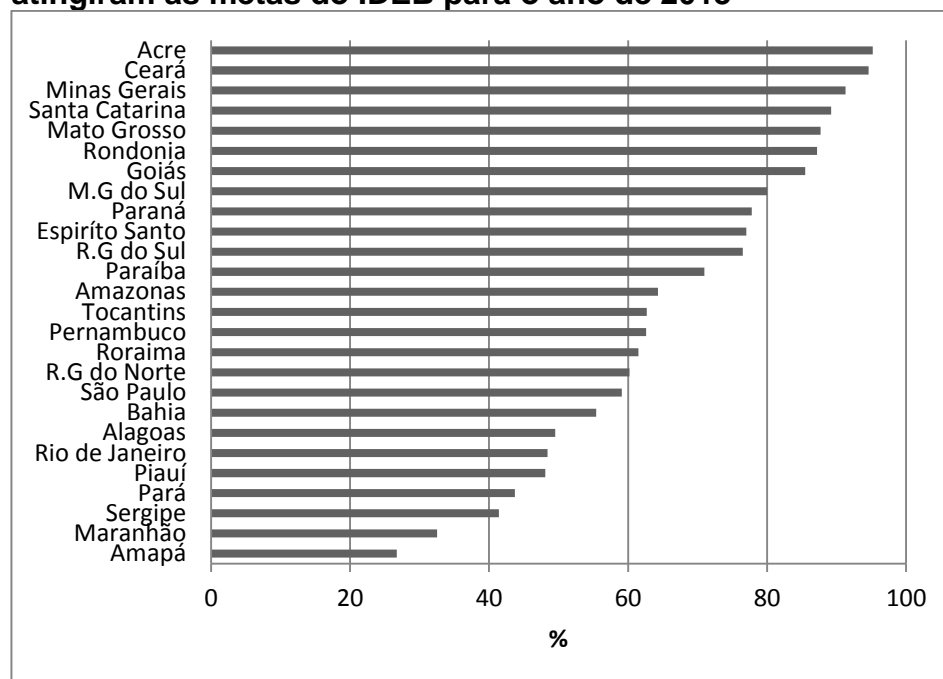
4.1 Comportamento geral do IDEB nos últimos anos

Dados recentes mostram que o Brasil está avançando em relação ao IDEB, porém ainda apresenta uma desigualdade grande entre os municípios brasileiros. Segundo os dados de 2014 do INEP, 69,7% dos municípios brasileiros atingiram suas metas do IDEB em 2013 para os anos iniciais do ensino fundamental.

O Estado de São Paulo está em 18º lugar na porcentagem do número de municípios que conseguiram atingir as metas, pois 59,1% dos municípios do estado com o segundo maior PIB *per capita* do país atingiram suas metas do IDEB. Sabemos que as metas foram calculadas a partir dos resultados das avaliações de 2005 e que, quanto mais altas se encontram, mais difícil para serem alcançadas; ao passo que as notas mais baixas são mais fáceis de serem melhoradas, como é o caso da região Nordeste. Contudo, o Estado de Minas Gerais, a título de comparação, encontra-se na mesma região de São Paulo, região Sudeste, e ocupa a 3º posição, 91,3% dos municípios atingiram a meta do IDEB. Isso indica fortemente que o Estado de Minas Gerais está próximo a atingir o objetivo do PDE em relação à superação da desigualdade educacional para seu estado.

A figura 1 mostra o percentual de municípios de cada estado que atingiram suas metas individuais para o ano de 2013, cumprindo com o pactuado no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Figure 1 Porcentagem de municípios de cada Estado que atingiram as metas do IDEB para o ano de 2013



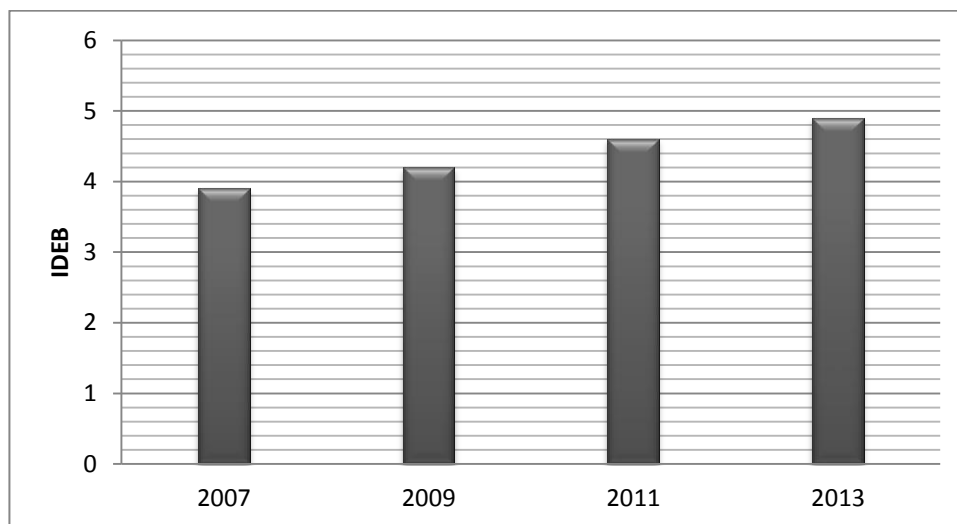
Fonte: Dados obtidos no MEC/INEP. 2014 – Gráfico ajustado pela autora

Vale ressaltar que o objetivo do IDEB é mensurar a qualidade da educação como um padrão de referência a ser atingido por todos os municípios, conforme pactuado no Compromisso.

Segundo Fernandes (2009), a adoção do sistema de metas foi para obter um maior comprometimento dos sistemas educacionais e escolas com a qualidade da educação ofertada e foi estipulado até 2021 para o Brasil atingir a nota 6,0 para os anos iniciais da educação básica. O comportamento do IDEB deve apresentar a trajetória de uma função matemática chamada Curva Logística, de maneira que pressupõe progressão ao decorrer dos anos.

O Brasil, de uma maneira geral, está progredindo, conforme mostra a figura 2, quanto ao comportamento esperado para atingir a meta.

Figura 2 Comportamento do IDEB na esfera municipal- Anos iniciais do Ensino Fundamental – Brasil 2007-2013



Fonte: MEC/INEP. 2014 – Ajustado pela autora

Entretanto, como podemos observar na figura 1, muitos municípios brasileiros ainda não conseguiram atingir as metas pactuadas no Plano, apesar de todas as mudanças nas políticas educacionais.

4.2 Comportamentos do IDEB das regiões paulista de Barretos e Central

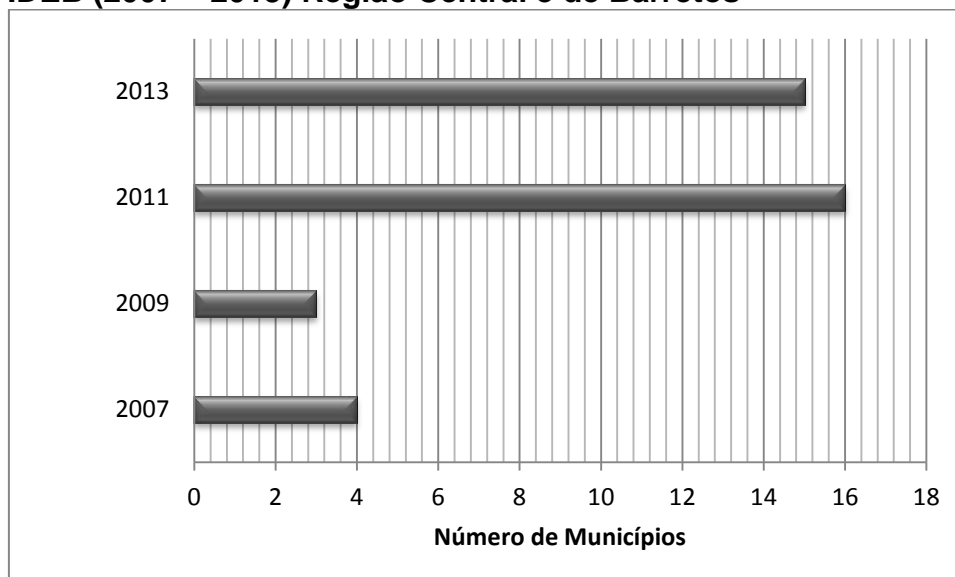
O Estado de São Paulo possui 645 municípios, porém, nesta pesquisa, foram retiradas duas amostras com a representação de duas regiões administrativas, conforme divisão da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo. Uma delas possui 19 municípios, Região de Barretos, e a outra, 26 municípios, Região Central. Deste foram analisados 18 e 20 municípios respectivamente.

O atendimento dos anos iniciais do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo está assim distribuído: 58,7% estão sob a responsabilidade dos municípios, 22,9% do estado e 18,4% estão matriculados em instituições privadas de ensino (SEADE, 2011). A pesquisa considerou apenas os dados dos sistemas municipais de ensino para análise.

A figura 3 mostra que o número de municípios que não cumpriram a meta do IDEB, nas duas regiões analisadas (38), está aumentando, apesar da oscilação

entre os anos de 2011 e 2013, após o pactuado no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Figura 3 Número de Municípios que não cumpriram a Meta do IDEB (2007 – 2013) Região Central e de Barretos



Fonte: MEC/INEP. 2014. Gráfico ajustado pela autora

Em 2007, quatro municípios não cumpriram a meta; em 2009 três municípios e em 2011 e 2013, dezesseis e quinze municípios, respectivamente, não cumpriram suas metas. No ano de 2013, 39% dos municípios analisados não cumpriram suas metas.

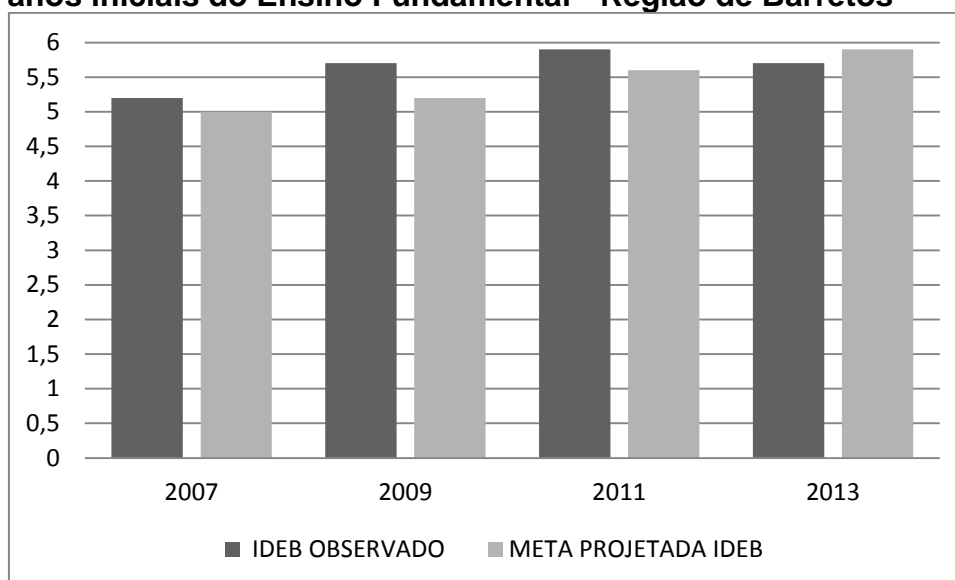
Esse número colabora para que o Estado de São Paulo ocupe a 18ª posição no número de municípios que não cumpriram suas metas em 2013.

Todos os municípios aderiram ao Compromisso Todos pela Educação a partir do decreto n. 6.094/07, mediante assinatura de termo de compromisso em planejar as ações baseado no Plano de Ações Articuladas.

A figura 4 mostra o comportamento projetado para o IDEB e o comportamento do IDEB dos municípios da Região de Barretos.

A média do IDEB desta região fica acima das metas projetadas até 2011; porém, em 2013, ocorre uma queda no índice de 0,2 pontos, ficando abaixo da meta para esse ano.

Figura 4 Comportamento do IDEB dos municípios analisados - anos iniciais do Ensino Fundamental - Região de Barretos



Fonte: MEC/INEP. 2014. Gráfico elaborado pela autora

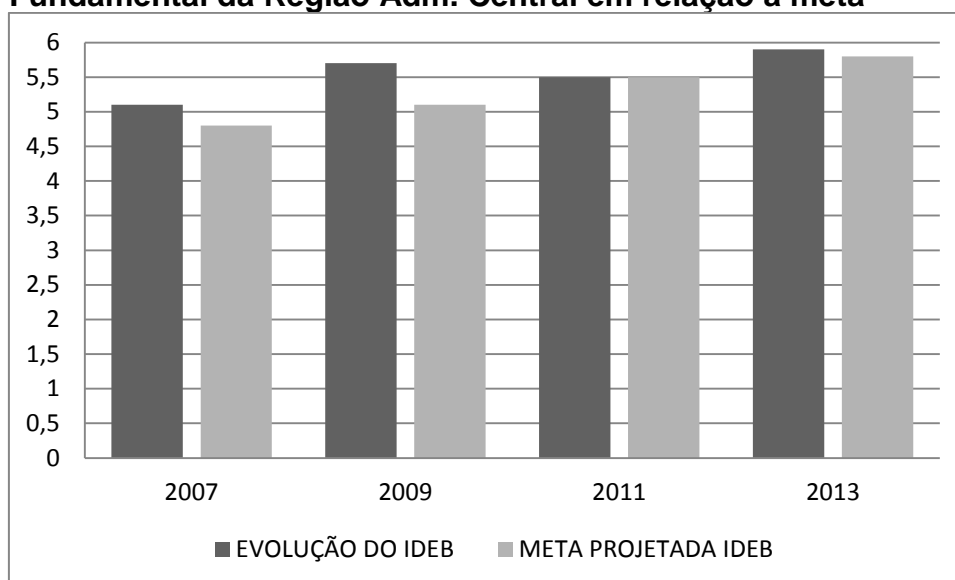
A menor nota em 2013 é da cidade de Altair (4,5) e a maior é a de Cajobi (7,1). As cidades de Altair, Viradouro e Severínia estão abaixo da meta nacional (4,9), projetada para 2013, que é de 4,9.

De 18 cidades analisadas, 7 não cumpriram suas metas para o ano de 2013.

A região Central apresenta comportamento similar à de Barretos nos dois primeiros ciclos em que foram medidos os índices. A figura 5 mostra que, em 2011, houve uma queda de 0,2 pontos na média do IDEB, sendo recuperado em 2013.

Em 2011, a nota observada se equiparou à meta projetada. Nessa região, a menor nota é a de Rincão (5,0) e Santa Lúcia (5,0), e a maior é a de Itápolis (7,3). De 20 cidades analisadas, 8 não cumpriram suas metas para 2013.

Figura 5 Comportamento do IDEB nos anos iniciais do Ensino Fundamental da Região Adm. Central em relação à meta



Fonte: MEC/INEP.2014. Elaborado pela autora

Os resultados mostram que o número de municípios das regiões de Barretos e Região Central que não cumpriram suas metas vêm aumentando em números relativos.

É importante ressaltar que o IDEB considera tanto informações de desempenho em exames padronizados como informações sobre fluxo escolar. É o resultado, então, da combinação da pontuação média dos estudantes do 5º ano do ensino fundamental nos exames padronizados (Prova Brasil e SAEB) e a taxa média de aprovação dos estudantes.

A adoção de um indicador de qualidade como orientador das ações permite que a sociedade civil e acadêmica acompanhem a qualidade da educação ofertada nos municípios e estados como também permite identificar responsabilidade e comprometimento com essa área pelo poder público. A partir dos investimentos realizados em educação, é possível compreender o nível desse comprometimento. Discutiremos na próxima seção o custo de uma educação de qualidade.

5 O CUSTO DE UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

A vinculação constitucional de um percentual mínimo para financiar a educação trouxe certa estabilidade para os sistemas educacionais, porém a aplicação mínima dos recursos não garante qualidade de educação. Todavia, é fato que a ampliação do financiamento por meio dos fundos mudou o perfil dos gastos em educação, passando a ser caracterizada pelo custo aluno-ano.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – é o principal financiador da educação básica. Este fundo é composto por 20% dos impostos arrecadados pelas esferas governamentais. A Emenda Constitucional n. 53/2006 foi a que criou o FUNDEB e, posteriormente, foi regulamentado pela Lei n. 11.494/2007 e pelo Decreto n. 6.253/2007. Trata-se de um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, ou seja, cada estado da federação possui um fundo, totalizando vinte e sete fundos. A União tem a incumbência de complementar esse fundo quando no âmbito dos estados o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A vigência desse fundo está prevista para até o ano de 2020 (CALLEGARI, 2009).

O FUNDEB substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. O objetivo do fundo, segundo Callegari (2009 p.63) é

tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no provimento dos recursos e nas responsabilidades assumidas em relação ao atendimento quantitativo e qualitativo da educação básica pública.

O critério de distribuição leva em conta o número de alunos matriculados em cada esfera de governo, de acordo com a atuação prioritária, ou seja, municípios recebem os recursos baseado no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os estados, no número de alunos do ensino fundamental e médio. (BRASIL, 1989, Art. 211, §§ 2º e 3º). Utiliza-se, também, critério de ponderação que varia de acordo com os desdobramentos da Educação Básica deliberados

anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

O número de alunos é informado pelo Censo Escolar, publicado no Diário Oficial da União ao final do segundo semestre de cada ano. Caso haja divergência entre o número verificado pelo município com o número publicado e divulgado pelo MEC/INEP, cabe a cada Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS – solicitar aos Chefes do Poder Executivo que entrem com recurso junto ao Ministério da Educação para que corrija o número de matrículas.

Quando o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, a União complementa o FUNDEB. Essa complementação se refere ao âmbito Estadual. O piso nacional anual por aluno foi de R\$ 2.022,51, estimados no ano de 2013 para o exercício de 2014, conforme Portaria Interministerial n. 16/2013. Nove Estados são beneficiados por essa complementação, são eles: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte.

Os municípios paulistas contaram com o repasse de R\$ 3.151,52 por aluno para as séries iniciais do Ensino Fundamental para o exercício de 2014. Esse valor significa 55,8% a mais do que a média nacional. Podemos perceber que o Estado de São Paulo não necessita de complemento da União para constituição do FUNDEB (BRASIL, 2013a).

O FUNDEB privilegia a valorização dos profissionais do magistério ao vincular 60% do fundo para o pagamento de salários dos professores. Esses 60% beneficiam também os profissionais que são cedidos às instituições não governamentais, tais como creches e instituições que atendem exclusivamente à educação especial. São as chamadas instituições privadas de ensino: comunitárias, confessionais e filantrópicas, que podem ser conveniadas com o poder público conforme o enunciado na Lei do FUNDEB (BRASIL, Lei 11.494/07, art. 8º, § 2º).

Uma vez constituído³ o fundo os municípios devem, todo ano, aplicar em Educação: 25% da receita de impostos na educação infantil e no ensino fundamental; 60% do FUNDEB na remuneração do magistério e 40% para demais

³ Receitas que compõem o FUNDEB: Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados e exportados (IPI exportação), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), quota parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITR).

despesas decorrentes das ações que objetivam a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

5.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

A Constituição Federal, em seu artigo 212, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB –, em seu artigo 70, tipificam a referida manutenção e desenvolvimento do ensino. O artigo 71 da LDB enuncia as despesas estranhas ao setor educacional.

As despesas próprias da Educação se relacionam a salário e encargos do professor, dos especialistas, do treinamento do profissional do magistério, dos servidores que atuam na escola. Diz respeito também à construção, conservação e manutenção de creches e escolas, levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas relativas ao aprimoramento da qualidade do ensino e à sua expansão, aquisição de materiais necessários às atividades escolares, bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas, transporte de alunos, o que inclui compra de veículos para a locomoção do alunado, bem como a manutenção desses veículos (BRASIL, 2012, p.32).

As despesas consideradas impróprias referem-se a pesquisas não vinculadas às instituições de ensino ou que não visem aprimorar a qualidade do ensino ou sua expansão, subvenção a instituições assistenciais, formação que não compreenda os profissionais da educação, merenda escolar, programas escolares de assistência médico-odontológica, farmacêutica, psicológica e social, obras de infraestrutura que beneficiam creches e escolas, porém externas ao prédio, pagamento dos profissionais da educação em desvio de função ou em atividade alheia ao ensino; qualquer despesa alheia ao ensino fundamental (BRASIL, 2012, p.32).

Segundo Adrião e Oliveira (2007), as primeiras discussões em torno desse assunto ocorreram, em 1930, quando se regularizou a vinculação de recursos à educação e, em 1988, quando da tramitação da Constituição Federal. Algumas questões ficaram sem respostas e são consideradas omissas no texto da lei. Essas omissões referem-se ao pagamento de aposentados e desvio de função.

Para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, órgão responsável pela fiscalização e controle dos gastos públicos, os principais motivos para negação das contas de prefeitos são gastos considerados estranhos ao que dispõe a lei. São exemplos: despesas com pessoal em desvio de função; despesas com alimentação infantil e uniforme escolar; insumos e equipamento utilizados na merenda escolar;

despesas com pessoal da merenda; escola terceirizada; construção de bibliotecas, museus e ginásios esportivos; aquisições globais de bens e serviços que servem a vários outros setores da Administração (como combustíveis, material de escritório ou de limpeza, peças de reposição de frota escolar, aquisição de veículos escolares sem as condições exigidas no Código Brasileiro de Trânsito, vale-refeição, cesta-básica, vale-transporte, nos 60% do FUNDEB destinados aos profissionais do magistério, entre outras) (TCE, 2012).

Dessa forma, cabe-nos acompanhar a execução dos recursos vinculados ao FUNDEB e à MDE de todos os municípios por meio dos Conselhos de Fiscalização, Tribunais de Contas, Câmaras Legislativas e Ministério Público, para que apurem as irregularidades e contribuam para a melhoria da qualidade da educação.

5.2 O Custo aluno-qualidade

A Constituição Federal prevê, em seu Artigo 206, que à Educação será garantido Padrão de Qualidade e a LDB cita que a educação contará com,

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. (BRASIL, Lei 9494/96, Art. 3º, Inciso IX)

A busca por construir um marco de qualidade para concretização da qualidade da Educação Básica iniciou-se a partir do movimento Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

O Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), apresentado pela Campanha como uma referência para definir a quantidade de insumos mínimos para oferta de educação de qualidade a todos os alunos, foi relatado no Parecer 008/10 do Conselho Nacional de Educação (CNE) e concluiu-se que, para construir um país igualitário e com justiça social, é necessário que haja no sistema nacional de educação equidade e qualidade (BRASIL, 2010).

E, para a concretização da qualidade, segundo o parecer, os desafios a serem enfrentados passam pela “valorização da carreira do magistério, valorização

salarial, plano de carreira, formação inicial e continuada, e condições de trabalho, financiamento e gestão da educação” (BRASIL, 2010, p. 8).

Nesse sentido, o CAQi estabelece, com base na legislação vigente, os padrões mínimos de qualidade para Educação Básica por etapas e suas fases, pela modalidade de escola e pressupõe o aumento progressivo dos seus valores. O valor do CAQi considerou os insumos essenciais ao desenvolvimento dos processos ensino aprendizagem, sendo o IDEB o indicador de aferição dessa qualidade quando atingir a nota 6,0. Para o cálculo do CAQi, foi considerado o tamanho da escola, a jornada dos alunos, a relação professor/aluno e a valorização dos profissionais do magistério.

Está prevista para daqui a 2 anos a implementação do CAQi como parâmetro para o financiamento da educação básica, conforme dispõe a estratégia 20.7 do PNE, a partir do cálculo e do acompanhamento dos indicadores de gastos educacionais.

O valor calculado em 2008 pela Campanha para custear a educação do ensino fundamental dos anos iniciais, a título de comparação para o objeto do nosso estudo, era de R\$ 2.194,00, sendo 51% a mais do que o valor aluno estipulado pelo FUNDEB daquele ano. Se corrigirmos para os valores do FUNDEB do Estado de São Paulo, ano 2014, em que o custo aluno é de R\$ 3.154,00, colocando 51% a mais, o custo aluno qualidade inicial hoje seria de R\$ 4.758,00.

Para completar os 25% obrigatórios constitucionalmente, os municípios devem aplicar os 5% de recursos próprios de suas receitas de impostos, mais os 20% previstos referentes ao FUNDEB. Isso significa que há uma variação no gasto por aluno-ano devido à capacidade fiscal de cada município. Assim como há uma variação no desenvolvimento do índice de qualidade da educação representada pelo IDEB.

É importante compreender também a proporção do gasto por aluno/ano em relação ao PIB municipal; quanto maior o PIB, maior será a condição de um município aplicar em educação; quanto menor o PIB, menor a condição de investimento.

Nesse sentido, apresentamos, a seguir, a média dos valores praticados em duas regiões do Estado de São Paulo, relacionando-a com o desenvolvimento do IDEB local.

6 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O IDEB E A PROPORÇÃO DOS GASTOS ALUNO-ANO EM RELAÇÃO AO PIB PER CAPITA NAS REGIÕES DE BARRETOS E CENTRAL

O gasto aluno-ano em relação ao PIB *per capita* dos municípios é um dos indicadores que permite perceber a prioridade dada à educação, uma vez que o PIB representa o nível de riqueza de um determinado município.

O PIB *per capita* é a soma da renda de todas as atividades econômicas acrescidas dos impostos sobre os produtos consumidos, pode ser entendido também como a soma das rendas primárias (IBGE, 2011).

O gasto mínimo por aluno-ano está previamente definido para todos os municípios e refere-se ao FUNDEB, somado à complementação do próprio município para aplicação integral de 25% da receita vinculada à Educação para atender as necessidades básicas de oferta da educação de qualidade.

Diante disso, o desafio é lidar com a gestão das finanças pertinentes à educação, mediante planejamento das ações, com vista à melhoria da qualidade da educação representada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB.

Segundo o que dispõe o decreto n. 6.094/07, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é o indicador da qualidade da educação, adotado atualmente pelo Ministério da Educação, como forma de verificar o cumprimento dessas metas.

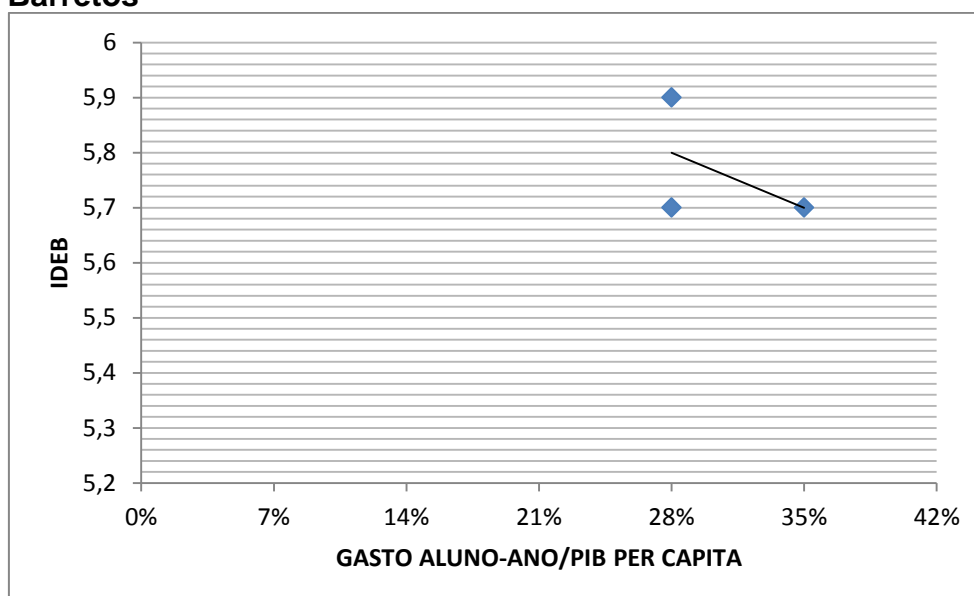
Assim, verificamos a relação IDEB x Gastos aluno-ano/PIB *per capita* dos municípios das regiões de Barretos e Central, com objetivo de encontrar evidência de responsabilidade e compromisso com a qualidade da educação representados pela evolução do IDEB.

A variável dependente IDEB é iniciada com a nota de 2007 (5,2), mas o cálculo é iniciado em 2009.

O resultado mostra que, na região de Barretos, à medida que o percentual de gasto se mantém estável em 28% nos dois ciclos da avaliação do IDEB e aumenta em 2013, o IDEB oscila em 5,7, em 2009, para 5,9 em 2011 e cai para 5,7 em 2013.

Esse comportamento, conforme mostra a figura 6 apresenta correlação fraca e negativa que explica em 25% a relação entre IDEB e gasto aluno-ano/PIB *per capita* para todos os municípios da região.

Figura 6 Relação Gasto aluno-ano/PIB X IDEB - Total Região de Barretos



Fonte: INEP/SIOPE. 2014. Elaborado pela autora

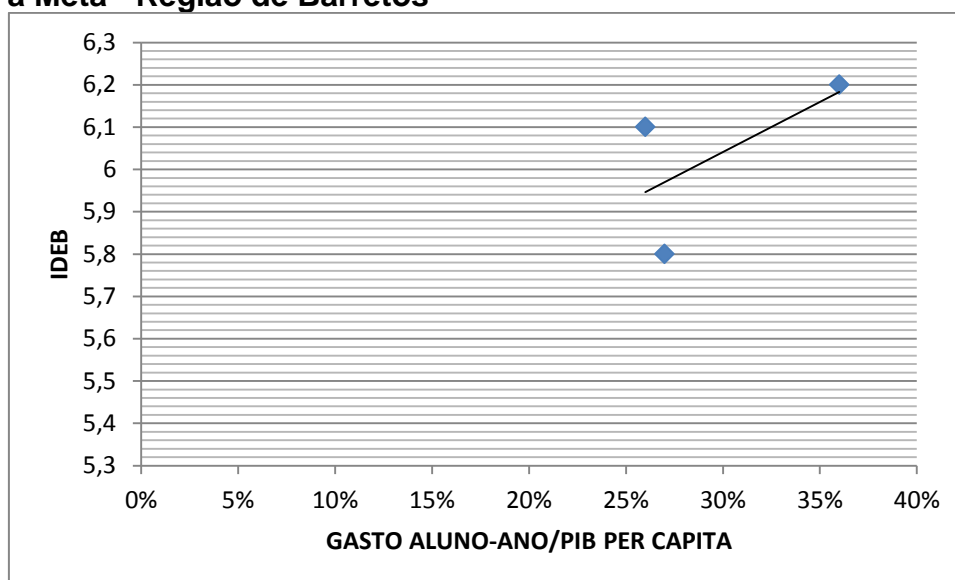
O PIB per capita médio da região, em 2013, foi de R\$ 22.662,00 e o gasto médio por aluno foi de R\$ 6.929,20 em 2013, esse número representa 35% do PIB *per capita*.

A cidade de Cajobi tem a maior nota do IDEB (7,1) e o gasto médio por aluno-ano é de R\$ 5.925,00, a proporção de gasto por aluno-ano em relação ao PIB é de 48%. A cidade de Altair tem a menor nota (4,5) e gasta R\$ 8.161,00 por aluno-ano; essa cidade possui o maior PIB *per capita* da região, R\$ 45.624,00.

O segundo maior PIB *per capita* é de Bebedouro, com R\$ 44.856,00; o gasto médio por aluno-ano desse município é de R\$ R\$ 6. 788,00, ou seja, uma proporção de 15% de gasto em educação em relação ao seu PIB *per capita*. O IDEB de Bebedouro é de 5,7.

Quando isolamos os municípios que cumpriram suas metas nos anos analisados em relação aos gastos, verificamos que há correlação positiva entre IDEB e gasto-aluno-ano/PIB, explicando em 39% essa relação. A figura 7 mostra a dispersão das notas quando relacionadas aos gastos. A média dos gastos por aluno dos municípios que cumprem suas metas é de R\$ 6.688,00 por aluno-ano em 2013 e PIB *per capita* médio de R\$ 20.363,00, com IDEB de 6,1. A relação, nesse caso, mostra uma tendência positiva para o IDEB.

Figura 7 Relação Gasto aluno-ano/PIB X IDEB – Acima ou Igual à Meta - Região de Barretos

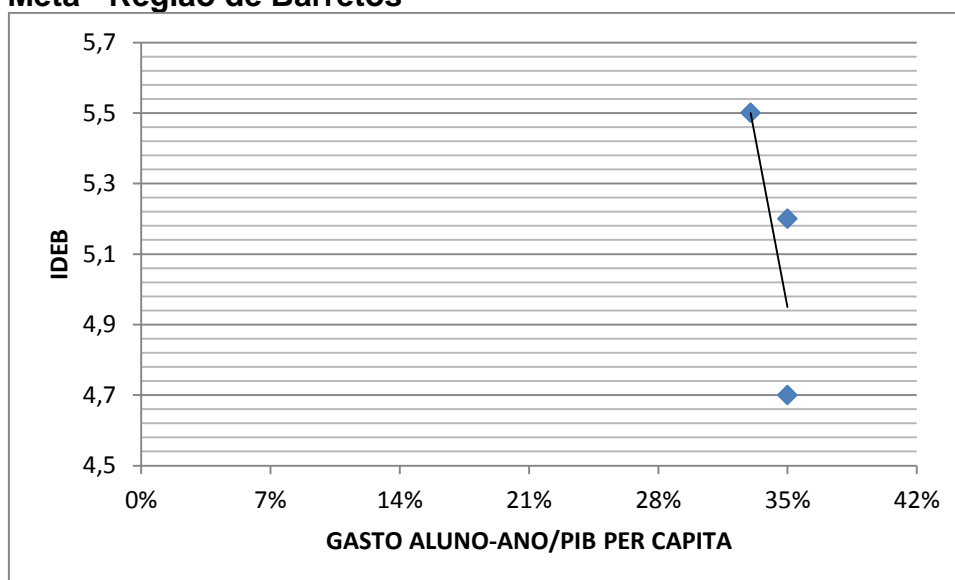


Fonte: INEP/SIOPE. 2014. Elaborado pela autora

A figura 8 mostra o resultado da relação entre as variáveis quando isolamos os municípios que não cumpriram suas metas nos anos analisados em relação aos gastos, verifica-se uma correlação moderada e negativa, explicando em 61% a relação entre as variáveis. A linha decrescente ocorre devido à oscilação entre uma variável e outra, o IDEB não avança, ora sobe, ora cai, assim como os gastos que se mantêm quase estáveis durante os anos analisados.

No ano de 2013 o gasto médio desses municípios foi de R\$ 7.307,00 e o PIB *per capita* médio é de R\$ 26.264,00 e IDEB médio de 5,2. O município com o menor PIB *per capita* nesse grupo é o de Viradouro, com R\$ 12.051,00 e IDEB de 4,8, com gasto médio de R\$ 6.182,00 por aluno-ano. Embaúba é o município com o maior IDEB entre os municípios que não cumpriram suas metas (5,9) e gasto médio de R\$ 13.374,00.

Figura 8 Relação Gasto aluno-ano/PIB X IDEB – Abaixo da Meta - Região de Barretos



Fonte: INEP/SIOPE. 2014. Elaborado pela autora

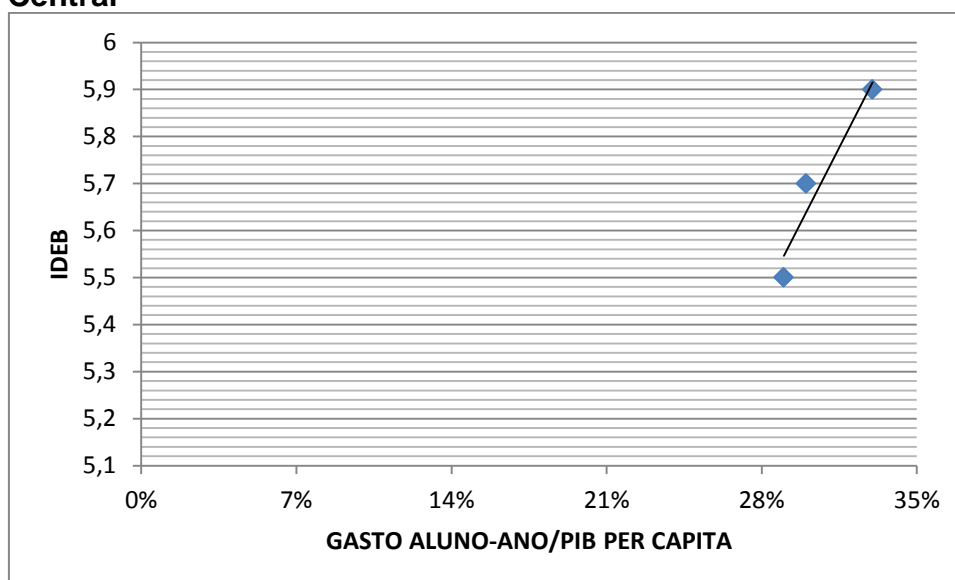
Nesta região não foi identificada uma correlação significativa entre as variáveis IDEB x Gastos aluno-ano/PIB *per capita*. Vide tabela 1 em anexo.

Na região Central, conforme mostram as figuras a seguir, identificam-se fortes correlações entre as variáveis nas três situações da análise.

Podemos ver, na figura 9, uma forte correlação positiva que explica em 92% a relação entre as variáveis quando consideramos todos os municípios da região.

O comportamento das duas variáveis está correlacionado positivamente porque as variáveis se comportam da mesma maneira, diminui o gasto, diminui o IDEB, aumenta o gasto, aumenta o IDEB. A projeção é de evolução do IDEB.

Figura 9 Relação Gasto aluno-ano/PIB X IDEB – Total Região Central



Fonte: INEP/SIOPE. 2014. Elaborado pela autora

A média do IDEB dessa região, no ano de 2013, foi de 5,9, com gasto médio de R\$ 6.393,00; o PIB *per capita* da região é de R 21.687,00, correspondendo, portanto, 33% de gasto por aluno-ano em relação ao PIB *per capita* municipal.

Dentre as cidades analisadas, Matão tem o maior PIB *per capita* no valor de R\$ 65.892,00, e possui IDEB 6,6, porém a maior nota da região é a de Itápolis, com IDEB de 7,3, PIB *per capita* de R\$ 20.833,00 e gasto médio de R\$ 8.581,00 por aluno-ano.

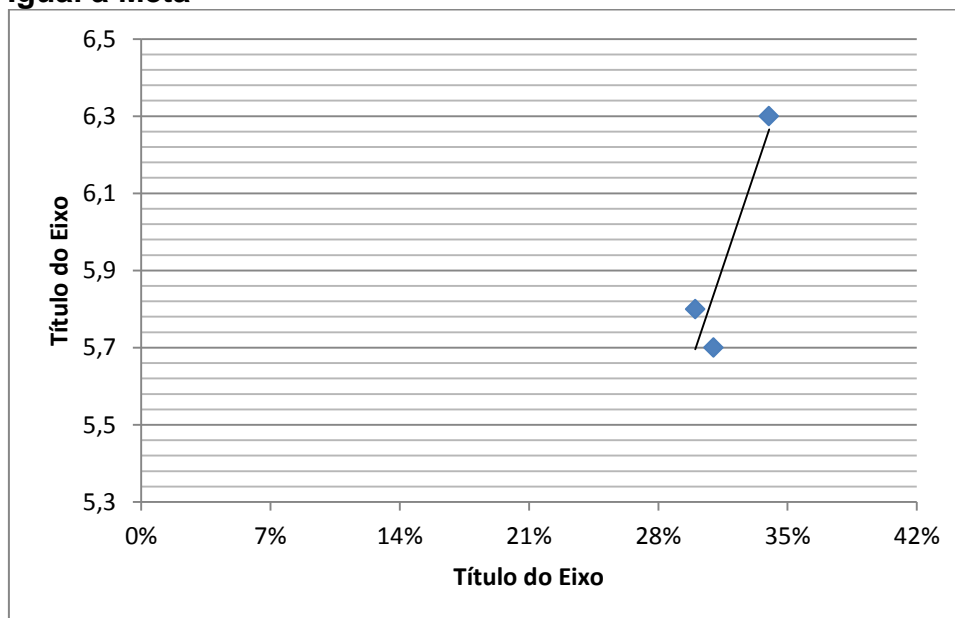
As menores notas são as de Rincão e Santa Lúcia (5,0) e gastos de R\$ 6.460,00 e R\$ 5.943,00, respectivamente, com PIB's *per capita* de R\$14.192,00 e R\$ 12.453,00 nessa ordem.

Quando isolamos os municípios que cumpriram a meta, figura 10, o determinante de correlação é de 84%, a média do IDEB é de 6,4, com gastos por aluno no valor de R\$ 6.731,00. O PIB *per capita* médio desse grupo é de R\$ 23.473,00.

Destacam-se Itápolis, Santa Ernestina e Candido Rodrigues pelo IDEB de (7,3), (7,1) e (7,0), respectivamente. O gasto médio por aluno-ano é de R\$ 7.993,00 entre essas cidades e PIB's de R\$ 20.833,00, R\$ 10.654,00 e R\$ 22.565,00, respectivamente.

Os menores IDEBs são os de Ibaté e Tabatinga (5,8). O gasto médio dessas cidades é de R\$ 5.096,00 com PIB's de R\$16.758,00 e R\$ 14.348,00.

Figura 10 Relação Gasto aluno-ano/PIB X IDEB – Acima ou Igual à Meta



Fonte: INEP/SIOPE. 2014. Elaborado pela autora

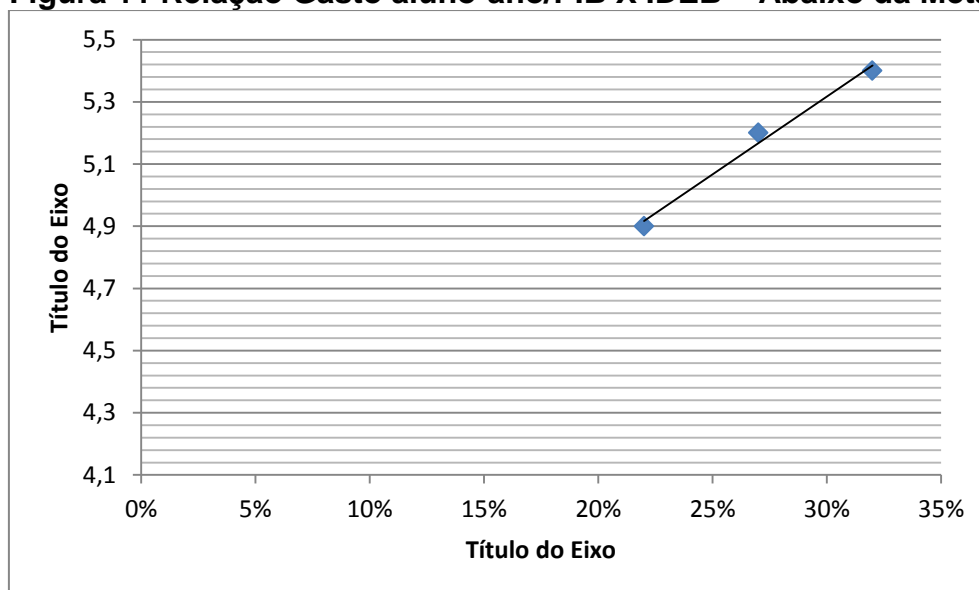
A relação IDEB x Gasto aluno-ano dos municípios abaixo da meta, figura 11, estabelece uma correlação ainda mais forte que explica em 98% a relação entre as variáveis.

O município de Araraquara é o que mais gasta neste grupo, R\$ 9.762,00 por aluno-ano e possui IDEB de (5,7). Nova Europa é o município que menos gasta, R\$ 4.080,00 e possui um IDEB de (5,6).

A média do IDEB dos municípios desse grupo é de 5,4 e gasto médio de R\$ 5.886,00 em 2013. A média do PIB *per capita* é de R\$18. 679,00.

É interessante notar que, nessa região, as médias das variáveis dos municípios que estão abaixo da meta formam uma reta quase linear entre IDEB e gasto aluno-ano/PIB *per capita*. Isso mostra progressividade das duas variáveis, pois à medida que aumentam os gastos, aumenta o IDEB. Ainda que o IDEB esteja abaixo da meta, há progressão da nota no decorrer do tempo e tende a atingir a meta futuramente se continuarem com esse comportamento.

Figura 11 Relação Gasto aluno-ano/PIB X IDEB – Abaixo da Meta



Fonte: INEP/SIOPE. 2014. Elaborado pela autora

As regiões de Barretos e Central possuem PIB *per capita* semelhantes, porém a região de Barretos gasta mais por aluno-ano em relação ao seu PIB *per capita* do que a região Central e tem apresentado incoerências, pois à medida que aumenta o gasto aluno-ano, diminui o IDEB, sendo que a proposta é aumentar o IDEB progressivamente, a partir de políticas locais de organização e estruturação do processo educativo, visando a qualidade da educação.

A região Central gasta menos por aluno-ano em relação ao seu PIB *per capita*, mas tem demonstrado evolução no IDEB no decorrer dos anos, com indicador de qualidade acima da média, comparado à região de Barretos.

É importante mencionar que o cálculo de correlação não resulta em causa e efeito, somente explica que há relação entre as variáveis.

Essa pesquisa não buscou analisar as causas e os efeitos da política educacional, mas sim, encontrar evidência de correlação entre as variáveis IDEB e gastos por aluno-ano como proporção do PIB *per capita* municipal. O estudo requer maiores análises para concluir que de fato o investimento financeiro realizado resulta em melhoria da qualidade da educação.

6.1 Sobre o reajuste do valor aluno-ano nos municípios analisados

O valor por aluno no âmbito do FUNDEB é corrigido, anualmente, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC –, índice informado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. O índice considerado é o de 12 meses e se encerra até o mês de junho (BRASIL, 2007).

Dessa forma, é esperado que o valor investido por aluno seja reajustado anualmente, com índices constantes ou progressivos, mas verificamos oscilações nos percentuais de reajustes do valor gasto por aluno para as duas regiões analisadas. O gasto por aluno representa o quanto um município investiu para atender as necessidades da oferta da educação e avançar na qualidade.

Os gastos referidos são os considerados de ações voltadas à consecução dos objetivos da educação básica. As despesas são as relacionadas à

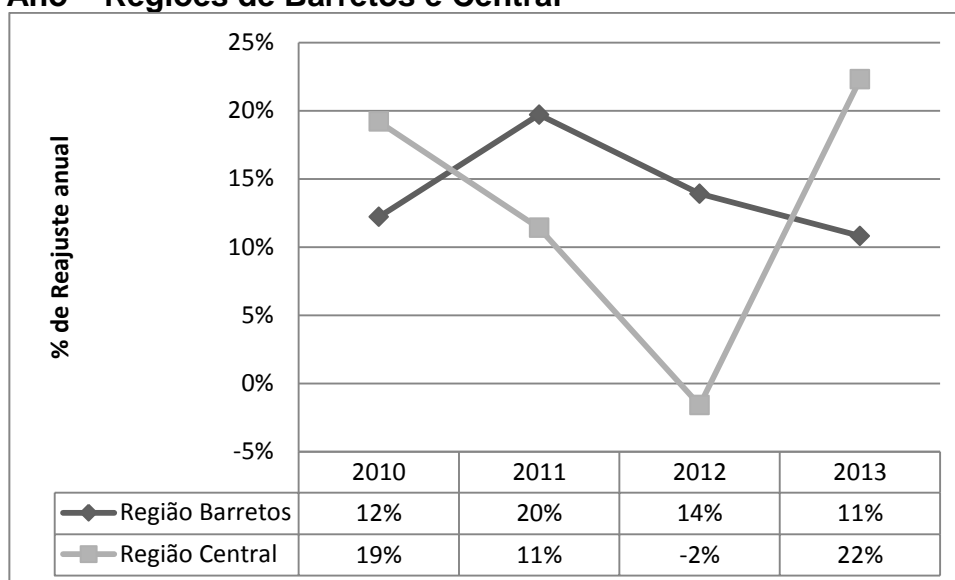
aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, aquisição de material didático, transporte escolar, entre outros. (FNDE, 2014b)

Nesse sentido, o gasto dos sistemas educacionais direcionados à escola e ao aluno deve se reajustar anualmente, a fim de manter o padrão conquistado a cada ano.

A figura 12 mostra que os municípios da Região de Barretos aumentam o percentual de reajuste no valor aluno nos anos de 2010 e 2011, de 12% para 20%; no ano de 2011 para 2012, esse reajuste é de 14% e diminui 4 pontos percentuais de 2012 para 2013.

Os municípios da Região Central, como mostra a figura 12, diminuem o reajuste de 2010 para 2011 em 8 pontos percentuais; de 2011 para 2012, o percentual de reajuste é negativo, pois o valor gasto por aluno era de R\$ 5.312,00 e cai para R\$5.228,00. De 2012 para 2013, o reajuste volta a ocorrer com 22%.

Figura 12 Percentual de Reajuste anual do Gasto por Aluno-Ano – Regiões de Barretos e Central



Fonte: Elaborado pela autora

Podemos perceber que os percentuais de reajustes oscilam no decorrer dos anos. Ambas as regiões apresentam um baixo percentual de reajuste entre os anos de 2011 e 2012, sendo que a região de Barretos mantém esse percentual baixo até 2013.

A gestão dos recursos financeiros para investimento em todos os setores da administração municipal deve ser precedida de planejamento orçamentário para a consecução dos objetivos que norteiam a educação de qualidade. Discutiremos esse assunto a seguir.

7 PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA CONCRETIZAÇÃO DO PAR

Os planos de cada governo devem prever os gastos com educação para execução das ações previstas no plano de ações articuladas, compreendendo todas as dimensões do plano, conforme mencionado na seção 2, item 2.1.

O ordenamento jurídico que dá forma e disciplina ao planejamento governamental de qualquer ente federativo é a Constituição Federal de 1988, a qual prevê que as “leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o plano plurianual (PPA); as diretrizes orçamentárias (LDO); os orçamentos anuais (LOA)” (BRASIL, 1989).

Dessa forma, o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública; a lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá as metas e prioridades da administração; a lei orçamentária anual fará os ajustes quanto às alterações na legislação e os critérios de aplicação dos recursos financeiros. O pressuposto para o planejamento governamental funcionar dessa forma é a garantia de uma gestão fiscal responsável, impulsionando o gestor público a planejar suas ações com objetivos de aumentar a eficiência da ação governamental e alcançar resultados.

Ressalte-se que o PPA, a LDO e a LOA são instrumentos fundamentais para a gestão dos recursos públicos das três esferas do poder executivo, Federal, Estadual e Municipal, mediante o processo de Planejamento do Orçamento (BRASIL, 1989).

Considerando que o governo federal, desde a proclamação da república, vem tentando instituir ações que garantam o desenvolvimento econômico do país, é evidente que possui planos bem elaborados pelos técnicos do Planejamento e Orçamento, dos quais podemos citar seis Planos Plurianuais, elaborados após a constituição de 88: os planos de 1991-1995; 2000-2003 - Plano Avança Brasil; 2004-2007 - Plano Brasil um País de Todos; 2008-2011 - Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade; 2012-2015 - Plano Mais Brasil (MELO, 2013).

Esses planos têm influências diretas no desenvolvimento da educação nacional e nas políticas públicas educacionais. O principal documento que traduz a intenção do governo federal para com a educação é o Plano Nacional de Educação

(PNE), cujo conteúdo deve estar previsto nos planos plurianuais para o setor da educação. Assim como os planos de educação estaduais e municipais devem constar nos planos plurianuais desses governos para sua concretização, em consonância com o Plano Nacional de Educação.

Nesse sentido, o PNE é um instrumento de planejamento educacional para todos os níveis de governo com metas, prioridades, diretrizes e estratégias de ação com objetivos definidos a serem cumpridos em dez anos. O PNE está previsto no artigo 214 da CF/88 e modificado pelas Emendas Constitucionais n. 53, de 2006, e n° 59, de 2009. A redação dada ao PNE é a seguinte:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009) I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009)

A CF/1988 prevê a obrigatoriedade de um plano nacional de educação, porém sua regulamentação ocorreu a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/1996 e de acordo com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. A LDB estipulou prazo para o encaminhamento do PNE, fazendo com que a sociedade civil e entidades da área educacional se organizassem e elaborassem uma proposta de plano que, ao final, foi ignorado por Fernando Henrique Cardoso, pois o PNE aprovado manteve a proposta do executivo,

[...] com os mesmos onze temas, com três subitens para cada tema: Diagnóstico, Diretrizes, Objetivos e Metas. Suas diretrizes e metas estavam em sintonia com a Declaração Mundial de Educação. As metas totalizaram 295, resultantes da fusão e ou incorporação das metas das propostas do executivo (248) e da sociedade (118) e de emendas. Este elevado número de metas acabou por dificultar o foco em questões primordiais, uma vez que estas não eram mensuráveis

e não apresentavam, por exemplo, punições para aqueles que não cumprissem o que foi determinado. (MELO, 2013, p.86)

A Lei n. 10.172/2001 instituiu o Plano Nacional de Educação para vigorar no período 2001-2010 e teve nove metas vedadas por envolver questões financeiras por indicação da área econômica do governo. Esse veto impossibilitou que todas as metas que visavam avanços qualitativos e quantitativos na educação nacional se efetivassem como política de Estado, e sim como política de governo (DOURADO *et al.* 2011, p.14).

Vale mencionar que, no que se refere à compatibilização dos Planos Plurianuais vigentes no período de 1997 a 2010, segundo Melo (2013, p.89), “Todos os Planos Plurianuais dessa época, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011 foram elaborados e aprovados sem considerar as metas constantes do PNE 2001-2010”.

Isso demonstra, associando-se ao desinteresse político na efetivação e consolidação do Plano e à ausência da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, a perda de credibilidade, ocasionando o fraco desempenho deste Plano.

Em 2010, o Ministério da Educação enviou ao Congresso a proposta de um novo plano para a vigência de 2011-2021. O texto aprovado recentemente determina o investimento de 10% do Produto Interno Bruto – PIB –, sendo 7% em três anos após a aprovação da lei e o restante até o fim da vigência do Plano. A proposta resultou dos debates e sugestões realizados na CONAE, Conferência Nacional de Educação, realizada em abril de 2010.

A Conferência teve como tema central “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”. É possível perceber um avanço na elaboração do PNE a partir da CONAE, pois se constitui no produto da participação de 3,5 milhões de participantes, com 450 mil delegados representando as conferências municipais, intermunicipais, estadual e nacional (OLIVEIRA; DOURADO *et al.*, 2011).

Dessa forma, o PNE serve como “referência plurianual e base estratégica para políticas públicas da educação nacional nas três esferas de governo por um período de 10 anos” (MELO, 2013, p. 93).

Nesse sentido, o PNE, por um lado, se configura como:

conjunto de intenções e ações com os quais os Poderes Públicos respondem às demandas de escolarização da população e por outro é um exercício de previsão de estratégias e ações do Estado, com gastos públicos, para responder aos direitos de todos (MELO, 2013, p.93).

Em relação à previsão orçamentária para concretização do Plano Nacional de Educação, vale destacar que, pela primeira vez, o PPA 2012-2015 foi elaborado em consonância com os compromissos e metas estabelecidos de acordo com as ações estratégicas previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação, elaborado para atingir as metas do PNE 2001-2010, e que coincidem com as 20 metas do novo plano. No entanto, a concretização e o cumprimento das metas e estratégias vão depender da mobilização conjunta de forma articulada entre os governos. A representação do esforço de cada ente federado será demonstrada de fato ao elaborarem seus planos plurianuais prevendo as metas e estratégias contidas no PNE (MELO, 2013).

Somente assim, o pacto federativo e o regime de colaboração e cooperação entre os entes federados, preconizado pela CF de 1988, garantirão que ele seja expressão de políticas de Estado (OLIVEIRA; DOURADO et al. 2011).

É nesse sentido que o regime de colaboração torna-se fator determinante para o sucesso das ações em educação, pois o governo federal não irá atingir as metas do PNE sozinho. A adesão dos estados, municípios e sociedade civil é de grande importância para a efetivação desse plano. A consciência dessa participação se concretiza com o Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas, onde cada ente federativo se compromete a investir em educação, mediante previsão orçamentária dos gastos com educação, visando à qualidade da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As justificativas para a baixa qualidade da educação, de uma maneira geral, são as de que os recursos financeiros não são suficientes para oferta de educação de qualidade. De fato, uma educação de qualidade se constrói mediante investimentos na infraestrutura escolar de forma adequada, salários dignos e planos de carreira aos profissionais da educação, formação continuada, aquisição de materiais didáticos e outros. Os dados, porém, mostram a existência de municípios trabalhando com baixos valores de recursos financeiros por aluno-ano, devido, talvez, ao seu baixo PIB *per capita*. No entanto, em alguns casos, o IDEB desses municípios é superior a municípios com PIB *per capita* elevado.

Podemos verificar isso no município de Altair, região de Barretos, pois possui um PIB *per capita* de R\$ 45.624,00, com gasto de R\$ 8.161,00 por aluno-ano e IDEB de 4,5; enquanto o município de Cajobi possui um PIB *per capita* de R\$ 14.600,00, gasto por aluno-ano R\$ 5.925,00 e IDEB de 7,1.

Na região Central, a discrepância é menor porque podemos observar que os municípios que gastam mais, também estão com os IDEBs maiores, dado que confirma a forte correlação entre IDEB e gasto por aluno-ano/PIB *per capita* para as três situações da análise: total de municípios da região; municípios com meta igual ou acima e municípios com metas abaixo do previsto.

Destacam-se, nesta região, as cidades de Itápolis, Santa Ernestina e Cândido Rodrigues porque possuem IDEB 7,3, 7,1 e 7,0, respectivamente, com gasto médio por aluno-ano de R\$ 7.932,00. Os PIBs *per capita* de Itápolis e Cândido Rodrigues se assemelham e ficam em média R\$ 21.699,00. A cidade de Santa Ernestina possui PIB *per capita* de R\$ 10.654,00. O município de Araraquara apresenta um IDEB que não condiz com a média dos gastos realizados, pois seu IDEB é de 5,7, gastos de R\$ 9.762,00 e um PIB *per capita* de R\$ 25.642,00.

Conhecer os gastos por aluno-ano praticados pelos municípios permite perceber se as políticas educacionais adotadas estão adequadas ao desenvolvimento da educação de qualidade e a prioridade dada à educação em termos financeiros, pois cabe ao poder público a garantia do direito à educação de qualidade. Essa garantia está fixada na Constituição Federal de 1988 e na Lei de

Diretrizes e Bases da Educação Nacional, como também no Plano Nacional de Educação e no Plano de Desenvolvimento da Educação.

O Plano Nacional de Educação, Lei n. 13.005/14, aprovado em junho de 2014 dispõe sobre as 20 metas e suas estratégias para consecução da manutenção e desenvolvimento da educação nacional em todas as etapas e modalidades de ensino, fundamentada nas diretrizes constantes no Artigo 214 da Constituição Federal de 1988.

Cabe a cada ente federado, conforme a lei, a elaboração dos seus planos de educação com previsão de ações que visem à erradicação do analfabetismo e à superação das desigualdades educacionais. Ações que coíbam a discriminação e favoreçam a formação para o trabalho e cidadania. A universalização do atendimento escolar deve ter prioridade, sendo que hoje o maior desafio é a Educação Infantil de 0 a 3 anos.

A gestão dos sistemas educacionais deve pautar-se pelo princípio da gestão democrática, a fim de incentivar e fortalecer os colegiados para decisões sobre a educação.

A gestão financeira, nesse caso, é decisiva, conforme podemos observar, para que o padrão de qualidade seja atendido. Entendemos que o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto deveria ser definido também para os municípios com orientação para aplicação coerente dos recursos financeiros.

A meta 20 do PNE prevê a ampliação do investimento público em educação para 7% do PIB Nacional até 2019 e 10% até 2024; entretanto, considerando os resultados desse estudo, entendemos que aumentar a previsão de gastos por aluno-ano sem ação efetiva dos mecanismos de fiscalização, controle e a qualificação da gestão poderá aumentar ainda mais as desigualdades educacionais. Isso porque alguns municípios investem e progridem na qualidade da educação; enquanto outros, possivelmente devido à ausência ou ineficácia de planejamento e/ou gestão adequada, decrescem nos seus indicadores de qualidade.

Podemos perceber que o IDEB dos municípios, em 2013, ficou abaixo da meta na quase metade dos municípios analisados, coincidindo com a diminuição no percentual de reajuste do valor gasto por aluno-ano. Isso reforça a necessidade de

implementação de mecanismos eficazes de fiscalização, controle e gestão do dinheiro público e acompanhamento da qualidade do ensino ofertado.

Acreditamos que a aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional, como prevista para o ano de 2015, favorecerá o desenvolvimento da educação em todas as modalidades e etapas.

Portanto, os resultados observados nesse estudo indicam que a política criada para fortalecer o regime de colaboração não surtiu os efeitos previstos para alguns municípios do Estado de São Paulo. Em 40,9% desses municípios, as metas pactuadas para o ano de 2013 não foram atingidas. De uma amostra com 38 municípios analisados, 39% não cumpriram suas metas para esse mesmo ano.

Podemos interpretar que, com base nos resultados deste estudo, as políticas educacionais locais, para alguns municípios, não estão alinhadas ao PNE e PDE para o desenvolvimento das ações contidas no Plano de Ações Articuladas (PAR).

Para além dos resultados desta pesquisa, com base na minha experiência pessoal com Plano Plurianual Municipal na área da educação e de reuniões promovidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, acredito que o conhecimento empírico me possibilita compreender a existência de possíveis falhas na organização e gestão dos recursos financeiros direcionados à educação no âmbito do município.

Estudos e pesquisas na área de políticas públicas para educação e gestão educacional, que atentem para os investimentos realizados e sua relação com os indicadores de qualidade, são uma necessidade nos dias atuais.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T; OLIVEIRA, R. P. **O ensino fundamental**. In: OLIVEIRA, R. L.; ADRIÃO, T. (Org.). *Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. São Paulo: Xamã, 2007, p. 31-46.

BRASIL. Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964. **Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF. 09 jan. 1997.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. **Estabelece o Plano Nacional de Educação**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 jan. 2001.

BRASIL. Decreto presidencial n. 6.094, de 24 de abril de 2007. **Dispõe sobre implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 abr. 2007a.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. Razões, princípios e Programas. Brasília: MEC, 2007c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Plano de ações articuladas** - Brasília, 2008. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 03 mai. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)**. Brasília, DF: MEC, 2009a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/sistemas-siope>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Portaria Interministerial nº 19, de 27 de dezembro de 2013**. Brasília, DF: MEC, 2009b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações Gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios** – versão revisada e ampliada. Brasília, 2009b. p. 1-54.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parecer n. 008**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei n. 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos**. 2012. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/images/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Portaria Interministerial 16**. Brasília, DF, 17 dez. 2013a. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias/portarias-2013>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Portaria Interministerial 19**. Brasília, DF, 27 dez. 2013b. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias/portarias-2013>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jun. 2014.

CALLEGARI, C. **FUNDEB financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. São Paulo, APEOESP, 2009.

DOURADO, L. F. (Coord.), OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. A qualidade da educação nacional. educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**. Brasília, DF, v. 24, n. 22, 65p., 2007.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): Metas Intermediárias para a sua trajetória no Brasil, Estados, Municípios e Escola**, MEC. INEP. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/metodologias/Artigo_projecoes.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2014

FERNANDES, R; GREMAUD, A. **Qualidade da Educação: Avaliação, indicadores e metas**. In: VELOSO, J.F; PESSOA.S (Org.). **Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FONSECA, M. **Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social**. Cad. CEDES, Campinas, vol.29, n.78, p. 153-177, ago. 2009.

GADOTTI, M. **Qualidade na Educação: uma nova abordagem**. Coeb 2013. Acesso em: 12 março. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS. **Dados e informações Educacionais**. 2007. Disponível em: < www.IDEB.INEP.gov.br>. Acesso em: 24 ago. 2014.

LARSON. R; FARBER. B. **Estatística Aplicada**. 4ªedição. São Paulo: Pearson, 2010.

LEMES. S.S. **Uma breve discussão sobre fundamentos de avaliação e indicadores educacionais para se melhor compreender a avaliação e gestão do currículo**. Unesp/UNIVESP. 1a edição. 2013. Disponível em: <<http://www.acervodigital.unesp.br/handle/123456789/65513>> acesso em: 26 dez.2014.

LEMES. S.S.**O currículo para a escola democratiza: das pistas históricas às perspectivas necessárias**. Unesp/UNIVESP. 1a edição. 2013. Disponível em: <<http://www.acervodigital.unesp.br/handle/123456789/65513>> acesso em: 26 dez.2014.

MARTINS. A. **A Educação Básica do século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”**. Práxis Educativa. v.4, n.1, p.21-28, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.uepg.br>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

MELO, G. M. B. P. **Planejamento da Política Educacional no Brasil: da diversidade conceitual e programática a uma proposta técnica de alinhamento estratégico**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

OLIVEIRA. D; DOURADO. L.F; et al, **Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado**. Rev. Bras. Educ. vol.16, n.47. Rio de Janeiro, mai./ago. 2011.

OLIVEIRA. R. P; ARAUJO. G. C. **Qualidade do Ensino. Uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Revista Brasileira de Educação. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28>>. Acesso em: 10 mai. 2014.

SANDER, B. **Gestão da Educação e o Plano Nacional de Educação**. ANPAE. 2012. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/Textos/BennoSander.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2014.

SILVA. C. C; AZZI. D; BOCK. R. **Banco Mundial em Foco: um ensaio sobre sua atuação na educação brasileira e na América Latina**. Ação Educativa, 1996.

SILVA. M.A. **Qualidade Social da Educação Pública: algumas aproximações**. Cad. Cedes, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 216-226, mai./ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

SOARES. J.F; MAROTA. L. Desigualdades nos Sistemas de Ensino Fundamental Brasileiro. In: VELOSO. J.F; PESSOA.S (Org.). **Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Missão do TPE**. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

UNESCO. **Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa em América Latina y el Caribe**. Llece. Santiago, Chile. p.77-99, 2 dez. 2008. Disponível em: < <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177648S.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

VELOSO, J. F. 15 anos de Avanços na Educação no Brasil: Onde Estamos?. In: VELOSO. J. F; PESSOA. S. (Org.). **Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ANEXOS

Quadro 3 Região de Barretos – IDEB e Metas Projetadas

Municípios	EVOLUÇÃO DO IDEB				META PROJETADA IDEB			
	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013
Altair	4,8	4,3	5,1	4,5	4.0	4.3	4.8	5.0
Severínia	4,6	5,6	4,8	4,8	4.8	5.2	5.5	5.8
Viradouro	6.1	4,6	5,5	4,8	5.3	5.6	5.9	6.2
Colina	5,3	5,8	5,2	5,3	4.7	5.1	5.4	5.7
Taiacu	4,7	6,6	8,2	5,4	5.0	5.4	5.6	5.9
Bebedouro	4,9	5,5	5,6	5,7	4,9	5,3	5,6	5,9
Colômbia	5	5,2	6	5,7	4.8	5.1	5.5	5.7
Taiúva	5,5	6,3	5,8	5,8	5.5	5.9	6.1	6.3
Embaúba	5,1	6,2	6	5,9	5.8	6.1	6.4	6.6
Guaraci	6,6	5,5	5,4	5,9	5.6	5.9	6.2	6.5
Barretos	4,9	5,5	5,8	5,9	4.9	5.2	5.6	5.8
Jaborandi	5,2	4,7	5,5	6	5.1	5.4	5.8	6.0
Monte Azul Paulista	4,9	6,1	6,5	6	4.8	5.1	5.5	5.8
Terra Roxa	6,9	5,8	6,2	6	4,9	5,2	5,6	5,9
Guaira	5	5,5	6,1	6,1	4.6	4.9	5.3	5.6
Vista Alegre do Alto	5,1	6,8	6,5	6,2	4.9	5.3	5.6	5.9
Olímpia	5,2	5,5	6,2	6,3	5,2	5,5	5,9	6,1
Cajobi	5,5	6,3	6,1	7,1	5.2	5.5	5.9	6.1
Média	5,2	5,7	5,9	5,7	5	5,3	5,7	6

Fonte: MEC/INEP. 2014. Quadro ajustado pela autora

Quadro 4 Região de Barretos – Gasto por Aluno-Ano e PIB Per Capita Municipal

Municípios	GASTO POR ALUNO/ANO					PIB PER CAPITA				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012*	2013*
Colina	3.834,00	3.716,00	3.884,00	4.169,00	4.847,00	23.203,63	23.840,32	28.364,16	28.619,44	29.277,68
Severínia	4.068,00	3.237,00	3.626,00	3.879,00	4.917,00	11.919,97	15.434,03	16.803,74	16.954,97	17.344,94
Monte Azul Paulista	3.049,00	4.008,00	4.902,00	5.188,00	5.122,00	12.533,24	20.072,59	16.865,87	17.017,66	17.409,07
Terra Roxa	3.853,00	4.508,00	4.207,00	4.818,00	5.486,00	9.080,68	11.154,39	11.953,07	12.060,65	12.338,04
Cajobi	3.277,00	4.070,00	4.648,00	4.701,00	5.925,00	11.748,11	11.997,81	14.145,06	14.272,37	14.600,63
Olímpia	6.302,00	4.831,00	5.146,00	5.927,00	5.980,00	18.768,96	20.522,88	22.315,16	22.516,00	23.033,86
Jaborandi	3.448,00	4.324,00	4.647,00	5.911,00	6.041,00	11.314,79	13.435,67	14.785,64	14.918,71	15.261,84
Viradouro	3.419,00	3.969,00	5.034,00	5.850,00	6.182,00	8.773,55	9.950,94	11.675,78	11.780,86	12.051,82
Colômbia	3.668,00	4.848,00	5.407,00	5.812,00	6.262,00	24.091,93	32.320,84	33.433,29	33.734,19	34.510,08
Guaraci	2.622,00	3.759,00	4.483,00	5.250,00	6.341,00	10.656,55	14.306,59	17.825,38	17.985,81	18.399,48
Guáira	4.403,00	5.095,00	5.710,00	5.801,00	6.739,00	22.897,67	22.917,25	25.845,40	26.078,01	26.677,80
Bebedouro	4.024,00	4.965,00	5.484,00	6.198,00	6.788,00	33.696,48	41.352,31	43.456,61	43.847,72	44.856,22
Taiacu	3.885,00	5.470,00	5.548,00	6.097,00	6.883,00	10.530,50	13.365,24	14.951,20	15.085,76	15.432,73
Taiúva	4.701,00	4.070,00	7.114,00	6.282,00	7.921,00	10.067,77	13.036,49	13.412,26	13.532,97	13.844,23
Vista Alegre do Alto	4.292,00	6.171,00	5.554,00	7.740,00	8.136,00	21.729,64	24.320,53	26.923,34	27.165,65	27.790,46
Altair	6.100,00	6.903,00	10.084,00	12.755,00	8.161,00	25.408,05	37.247,24	44.200,66	44.598,47	45.624,23
Barretos	4.235,00	5.035,00	5.875,00	7.171,00	9.621,00	14.883,08	17.744,49	19.506,71	19.682,27	20.134,96
Embaúba	4.457,00	3.635,00	7.560,00	9.067,00	13.374,00	14.740,75	17.325,11	18.727,96	18.896,51	19.331,13
Média	4.090,90	4.589,70	5.495,20	6.256,40	6.929,20	16.447,00	20.019,20	21.955,10	22.152,70	22.662,20

Fonte: SIOPE. 2014 - Os valores referem-se aos gastos exclusivamente do MDE

IBGE. 2011 *Os anos de 2012 e 2013 foram reajustados em 0,9% e 2,3%. Quadro elaborado pela autora

Quadro 5 Região de Barretos – Percentual de Gasto Aluno-Ano /PIB per capita e Reajustes Anuais do valor aluno

Municípios	GASTO POR ALUNO/ANO EM RELAÇÃO AO PIB PER CAPITA					% REAJUSTE DO INVESTIMENTO POR ALUNO/ANO			
	2009	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Altair	24%	19%	23%	29%	18%	13,2%	46,1%	26,5%	-36,0%
Bebedouro	12%	12%	13%	14%	15%	23,4%	10,5%	13,0%	9,5%
Colina	17%	16%	14%	15%	17%	-3,1%	4,5%	7,3%	16,3%
Embaúba	30%	21%	40%	48%	69%	-18,4%	108,0%	19,9%	47,5%
Guaraci	25%	26%	25%	29%	34%	43,4%	19,3%	17,1%	20,8%
Severínia	34%	21%	22%	23%	28%	-20,4%	12,0%	7,0%	26,8%
Taiacu	37%	41%	37%	40%	45%	40,8%	1,4%	9,9%	12,9%
Taiúva	47%	31%	53%	46%	57%	-13,4%	74,8%	-11,7%	26,1%
Viradouro	39%	40%	43%	50%	51%	16,1%	26,8%	16,2%	5,7%
Barretos	28%	28%	30%	36%	48%	18,9%	16,7%	22,1%	34,2%
Cajobi	28%	34%	33%	33%	41%	24,2%	14,2%	1,1%	26,0%
Colômbia	15%	15%	16%	17%	18%	32,2%	11,5%	7,5%	7,7%
Guaira	19%	22%	22%	22%	25%	15,7%	12,1%	1,6%	16,2%
Jaborandi	30%	32%	31%	40%	40%	25,4%	7,5%	27,2%	2,2%
Monte Azul Paulista	24%	20%	29%	30%	29%	31,5%	22,3%	5,8%	-1,3%
Olímpia	34%	24%	23%	26%	26%	-23,3%	6,5%	15,2%	0,9%
Terra Roxa	42%	40%	35%	40%	44%	17,0%	-6,7%	14,5%	13,9%
Vista Alegre do Alto	20%	25%	21%	28%	29%	43,8%	-10,0%	39,4%	5,1%
Média	28%	26%	28%	32%	35%	12,2%	19,7%	13,9%	10,8%

Fonte: SIOPE/IBGE. 2014. Quadro elaborado pela autora

Quadro 6 Região Central – IDEB e Metas Projetadas

Municípios	EVOLUÇÃO DO IDEB				PROJEÇÃO DO IDEB			
	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013
Rincão (SP)	4,6	5,1	4,9	5	4,3	4,7	5,1	5,3
Santa Lúcia	4,4	5,8	5,3	5	5,2	5,6	5,9	6,2
Boa Esperança do Sul	3,5	5,1	4,8	5,1	4,3	4,7	5,1	5,3
Dourado	5,4	5,6	5,8	5,1	4,9	5,2	5,6	5,9
Ribeirão Bonito	4,7	4,9	5,3	5,5	4	4,3	4,7	5
Descalvado	6,1	5,4	5,2	5,6	5,1	5,4	5,8	6
Nova Europa	4,8	4,9	4,8	5,6	4,7	5,1	5,5	5,7
Araraquara	5,4	5,6	5,6	5,7	5	5,4	5,7	6
Taquaritinga	4,5	5,7	5,8	5,7	5,1	5,4	5,8	6
Ibaté	5,1	5,3	6	5,8	4,7	5,1	5,5	5,7
Tabatinga	4,9	5,3	5,4	5,8	4,9	5,2	5,6	5,8
Santa Rita do Passa Quatro	5,6	6	5,7	6	5	5,3	5,7	6
Porto Ferreira	5	5,3	5,3	6,1	4	4,3	4,7	5
São Carlos	4,9	5,5	5,5	6,2	4,8	5,1	5,5	5,7
Motuca	5,2	5,9	5,5	6,3	5,2	5,5	5,9	6,1
Trabiju	4	5,7	5,5	6,4	3,6	3,9	4,3	4,6
Matão	5,7	6,2	5,4	6,6	5,5	5,8	6,2	6,4
Cândido Rodrigues	5,3	7,5	6,4	7	5	5,3	5,7	6
Santa Ernestina	4,7	5,9	5,7	7,1	4,4	4,8	5,2	5,4
Itápolis	8,1	6,7	7	7,3	6,4	6,7	6,9	7,1
Média	5,1	5,7	5,5	5,9	4,8	5,1	5,5	5,8

Fonte: MEC/INEP. 2014. Quadro ajustado pela autora

Quadro 7 Região Central – Gasto por Aluno-Ano e PIB Per Capita Municipal

Municípios	GASTO POR ALUNO/ANO					PIB PER CAPITA				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
	Nova Europa	2.767,93	3.440,63	3.944,55	3.533,22	4.080,94	12.545,10	16.535,42	16.883,62	17.035,57
Boa Esperança do Sul	2.663,38	3.219,65	3.482,82	3.793,40	4.211,01	10.892,11	12.421,00	19.994,42	20.174,37	20.638,38
Ibaté	3.248,02	3.722,58	4.480,20	4.387,10	4.486,62	11.540,26	13.933,56	16.235,14	16.381,26	16.758,03
Dourado	3.042,62	3.614,15	4.237,59	4.735,93	4.632,27	11.585,42	14.908,32	18.464,17	18.630,35	19.058,85
Porto Ferreira	3.547,90	3.936,39	4.188,04	4.766,28	4.993,92	17.439,03	20.940,41	21.784,55	21.980,61	22.486,17
Ribeirão Bonito	3.254,29	4.100,19	4.891,73	4.399,78	5.167,70	10.034,74	12.155,69	15.546,45	15.686,37	16.047,15
Tabatinga	4.440,21	4.440,20	4.326,71	4.065,17	5.706,35	11.221,08	12.395,21	13.900,53	14.025,63	14.348,22
Taquaritinga	3.244,00	3.802,33	4.568,92	4.948,34	5.739,19	11.962,09	14.398,41	15.780,31	15.922,33	16.288,55
Santa Lúcia	3.591,67	3.891,24	5.387,89	5.562,04	5.943,19	7.940,56	10.324,18	12.064,94	12.173,52	12.453,52
Motuca	4.468,71	4.372,12	5.475,77	5.532,15	6.006,21	16.156,76	14.698,54	22.704,13	22.908,47	23.435,36
Descalvado	3.560,82	3.772,86	3.833,57	4.845,70	6.263,76	20.310,83	23.884,77	25.538,84	25.768,69	26.361,37
Rincão (SP)	4.525,45	5.720,79	6.099,69	5.423,95	6.460,45	8.060,27	11.991,53	13.750,07	13.873,82	14.192,92
São Carlos	4.990,44	5.912,64	7.005,29	6.487,87	6.819,79	20.666,26	23.150,11	24.678,10	24.900,20	25.472,91
Santa Ernestina	4.360,92	4.669,62	5.683,46	6.588,68	7.002,02	7.795,49	9.105,86	10.322,49	10.415,39	10.654,95
Matão	4.852,07	5.566,65	6.299,06	6.958,57	7.633,93	67.947,73	76.338,40	63.836,28	64.410,81	65.892,26
Santa Rita do Passa Quatro	4.233,01	6.811,65	5.835,11	5.897,78	7.702,02	13.427,88	17.496,21	19.114,30	19.286,33	19.729,91
Cândido Rodrigues	5.064,91	4.348,77	4.328,42	5.190,76	8.215,20	18.158,67	20.430,27	21.860,95	22.057,70	22.565,03
Trabiju	4.468,92	5.035,69	5.887,80	5.674,46	8.461,10	11.925,77	16.168,90	22.726,49	22.931,03	23.458,44
Itápolis	4.641,34	8.284,53	8.895,75	4.038,61	8.581,96	16.479,93	20.261,64	20.183,38	20.365,03	20.833,43
Araraquara	5.023,13	6.674,29	7.399,75	7.742,24	9.762,09	20.383,35	23.499,69	24.842,52	25.066,10	25.642,62
Média	3.999,50	4.766,80	5.312,60	5.228,60	6.393,50	16.323,70	19.251,90	21.010,60	21.199,70	21.687,30

Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação – SIOPE – Os valores referem-se aos gastos exclusivamente do MDE IBGE.2011 - *Os anos de 2012 e 2013 foram reajustados em 0,9% e 2,3%

Quadro 8 Região de Central – Percentual de Gasto Aluno-Ano /PIB per capita e Reajustes Anuais do valor aluno

Municípios	GASTO POR ALUNO/ANO EM RELAÇÃO AO PIB PER CAPITA					PORCENTAGEM DO REAJUSTE NO GASTO POR ALUNO ANO			
	2009	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Araraquara	25%	28%	30%	31%	38%	32,9%	10,9%	4,6%	26,1%
Boa Esperança do Sul	24%	26%	17%	19%	20%	20,9%	8,2%	8,9%	11,0%
Descalvado	18%	16%	15%	19%	24%	6,0%	1,6%	26,4%	29,3%
Dourado	26%	24%	23%	25%	24%	18,8%	17,2%	11,8%	-2,2%
Nova Europa	22%	21%	23%	21%	23%	24,3%	14,6%	-10,4%	15,5%
Rincão	56%	48%	44%	39%	46%	26,4%	6,6%	-11,1%	19,1%
Santa Lúcia	45%	38%	45%	46%	48%	8,3%	38,5%	3,2%	6,9%
Taquaritinga	27%	26%	29%	31%	35%	17,2%	20,2%	8,3%	16,0%
Cândido Rodrigues	28%	21%	20%	24%	36%	-14,1%	-0,5%	19,9%	58,3%
Ibaté	28%	27%	28%	27%	27%	14,6%	20,4%	-2,1%	2,3%
Itápolis	28%	41%	44%	20%	41%	78,5%	7,4%	-54,6%	112,5%
Matão	7%	7%	10%	11%	12%	14,7%	13,2%	10,5%	9,7%
Motuca	28%	30%	24%	24%	26%	-2,2%	25,2%	1,0%	8,6%
Porto Ferreira	20%	19%	19%	22%	22%	10,9%	6,4%	13,8%	4,8%
Ribeirão Bonito	32%	34%	31%	28%	32%	26,0%	19,3%	-10,1%	17,5%
Santa Ernestina	56%	51%	55%	63%	66%	7,1%	21,7%	15,9%	6,3%
Santa Rita do Passa Quatro	32%	39%	31%	31%	39%	60,9%	-14,3%	1,1%	30,6%
São Carlos	24%	26%	28%	26%	27%	18,5%	18,5%	-7,4%	5,1%
Tabatinga	40%	36%	31%	29%	40%	0,0%	-2,6%	-6,0%	40,4%
Trabiju	37%	31%	26%	25%	36%	12,7%	16,9%	-3,6%	49,1%
Média	30%	29%	29%	28%	33%	19,2%	11,4%	-1,6%	22,3%

Fonte: SIOPE/IBGE. 2014. Quadro elaborado pela autora

Tabela 1 Resultado Estatístico de Correlação entre as variáveis IDEB e Gasto por Aluno-ano/PIB nos anos de 2009-2013

Região	Municípios em Geral			Igual ou Acima da Meta			Abaixo da Meta			<i>T- Student</i>
	R	R ²	F	R	R ²	F	R	R ²	F	
Barretos	-0,5	0,25	0,33	0,62	-0,39	0,64	0,78	0,61	1,61	4,30
Central	0,96	0,92	12	0,92	0,84	5,63	0,99	0,98	75	4,30

Fonte: Tabela elaborada pela autora