UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DESPESAS COM EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL E IDEB DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DO ESTADO EFICIENTE

Jaime Crozatti

Resumo: A educação fundamental é um dos desafios relevantes para o país, tendo em vista a inserção do Brasil na economia internacional e a desejada qualidade de vida da população. Tendo em vista que as escolas do ensino fundamental são responsabilidade prioritária dos municípios, este projeto tem como objetivo analisar o gasto com o este nível de ensino dos municípios brasileiros e seu desempenho no IDEB e categorizá-los entre alto e baixo gasto e desempenho. Os resultados das médias dos municípios das quatro edições do IDEB – 2005, 2007, 2009 e 2011 – serão utilizadas para identificar possíveis progressos. Os municípios serão categorizados ora por região geográfica ora por porte para permitir a análise considerando a localização e tamanho do município. Este aspecto das políticas públicas não foi explorado em outros trabalhos, o que aumenta sua relevância. Os dados serão obtidos da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Com o uso da estatística descritiva, da inferencial e de análises multivariadas será estudado o comportamento e a relação entre indicadores como IDEB, PIB, receita corrente, transferências intergovernamentais totais e *per capita*, gasto total e por aluno, gasto por docente e gasto por escola.

São Paulo, agosto de 2011.

UNIVERSITY OF SAO PAULO
SCHOOL OF ARTS, SCIENCES AND HUMANITIES
MANAGEMENT IN PUBLIC POLICIES

ELEMENTARY EDUCATION POLICES IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES: REVENUE, EXPENSES AND IDEB *IN AN EFFICIENT GOVERNMENT VIEW*

Jaime Crozatti

Summary: Primary education is one of the important challenges for the country, with a view to inclusion of Brazil in the international economy and desirable quality of life. Since the elementary schools are primary responsibility of municipalities, this project aims to analyze spending on the education of this level of municipalities and their performance in IDEB and categorize them between high and low spending and performance. The results of the averages of the cities of the four editions of IDEB - 2005 2007, 2009 and 2011 - will be used to identify possible improvements. The municipalities bill be categorized by geographic region either by size to allow the analysis considering the location and size of the municipality. This public policy has not been explored in other works, which increases the relevance of this job. The data will be obtained from the National Treasury Secretariat - STN, the Institute of Educational Studies Anísio Teixeira - INEP and the Brazilian Institute of Geography and Statistics - IBGE. Using descriptive statistics, the inferential and multivariate analysis it will studied the behavior and the relationship between IDEB indicators as GDP, current revenue, total and per capita intergovernmental transfers and total and per capita expenditure pupil, teacher and school.

São Paulo, august 2011

1 - INTRODUÇÃO

O ensino fundamental é o desafio atual a ser superado na trajetória do desenvolvimento econômico e social do Brasil. Os esforços para o crescimento econômico são afetados pela defasagem educacional de sua população assim como a ausência de consciência de cidadania.

O baixo nível de educação da população brasileira tem chamado a atenção de analistas internacionais em análises comparativas sobre o desenvolvimento do Brasil (VELOSO, 2009, 3). Infelizmente, o nível educacional do povo brasileiro chama a atenção, uma vez que "a qualidade da educação no Brasil não somente é baixa em termos absolutos, mas também é inferior ao que seria de esperar de um país com nosso nível de renda *per capita*" (VELOSO, 2009, 5). Há países com menos recursos fazendo mais e melhor.

O país destaca-se no cenário internacional pela dissociação entre alta potencialidade e baixo resultado na educação. Para Barbosa Filho e Pessoa (2009, 51) "é difícil encontrar um país com renda *per capita* igual ou maior do que a nossa e que simultaneamente apresente um menor nível de escolaridade". Ou seja, em educação o Brasil não apresenta os desempenhos que tem potencial para apresentar. Pode-se caracterizar esta situação de uma dívida dos governantes, gestores da política pública, com a população.

A análise requer atenção quando se observa que a estrutura legal implementada na mudança da década de 1990 para 2000 - leia-se Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB e Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF - asseguram recursos financeiros exclusivos para a educação nos orçamentos de todas as esferas de governo. Mesmo assim, os gastos brasileiros com educação são estimados em 4,4% do PIB em 2005 e a maior fatia é realizada com o ensino superior (VELOSO, 2009, 10).

Isto implica que a má distribuição de renda acontece desde o gasto público com a educação, uma vez que este gasto por aluno, como fração da renda *per capita*, é de 95% no ensino superior, enquanto que, para o ensino fundamental é de apenas 15,4%. Países como França, Estados unidos e Espanha, gastam próximo de 30% com o ensino superior e 20% com o fundamental (VELOSO, 2009, 11).

É bem verdade que a educação é uma área de política pública na qual os resultados somente aparecem quando as ações são consistentes e duradouras. Como a fábula dos jardineiros ingleses que para manterem os melhores gramados, apesar do clima que castiga severamente as plantas em boa parte do ano, aplicam a mesma técnica de cuidados há 300 anos.

As recentes alterações na legislação brasileira, colocadas pelas reformas legais a partir da Constituição Federal de 1988, trazem algumas melhoras nos indicadores. O mais relevante é o número relativo de crianças nas escolas. Assim, considerando que mais de 94% das crianças brasileiras entre cinco e quinze anos se encontram matriculadas, o país inicia uma nova fase do processo de melhoria da educação: alavancar a qualidade do ensino público.

O presente estudo trata da política pública do ensino fundamental nos municípios brasileiros, de uma maneira geral. Especificamente põem foco nos valores monetários das receitas e despesas com o ensino fundamental das prefeituras brasileiras, a partir de diversas possibilidades de relacionamentos, pensados como de interesse para o estudo gestão das políticas públicas de educação fundamental. O IDEB, indicador padronizado e disponível de qualidade da educação fundamental nestes municípios, será utilizado como variável dependente nas análises.

Objetivos:

O objetivo **geral** deste projeto pode ser definido como analisar o gasto corrente com o ensino fundamental dos municípios brasileiros e seu desempenho no IDEB, bem como categorizá-los entre alto e baixo gasto e desempenho. Os resultados das médias das escolas municipais das quatro edições do IDEB – 2005, 2007, 2009 e 2011 – serão utilizadas para identificar possíveis progressos na qualidade da educação, e confrontados com o gasto médio por aluno, professor e escola. Os municípios serão também categorizados ora por região geográfica ora por porte o que permitirá a análise considerando cada grupo de município por sua localização e por seu tamanho.

Como objetivos **específicos** pretende-se:

- Avaliar os gastos médios por aluno matriculado, professor e escola no ensino fundamental nos municípios brasileiros;
- Analisar a correlação existente entre o valor de gasto anual por aluno matriculado, professor e escola com o indicador de desenvolvimento da qualidade da educação – IDEB – nos municípios brasileiros categorizados por região geográfica e por porte;
- Analisar a evolução do número de alunos matriculados no ensino fundamental nas escolas de administração dos municípios brasileiros;
- Analisar a evolução do número de professores no ensino fundamental nos municípios brasileiros;
- Analisar a evolução do número de escolas no ensino fundamental nos municípios brasileiros;
- Categorizar os municípios brasileiros com baixo e alto gasto por aluno e baixo e alto desempenho no IDEB, entre os anos de 2005 e 2011;

Os estudos sobre a ação do estado brasileiro com foco em política públicas setoriais, como a educação e a saúde, encontram-se em estado embrionário no Brasil. Esta situação mudará somente se houver financiamento por parte de órgãos públicos de estudos exploratórios possam contribuir para o entendimento do atual *status quo* da ação governamental em áreas prioritárias da vida da população. Como pode ser visto pelo referencial bibliográfico elencado, este aspecto das políticas públicas não foi explorado em nenhum outro estudo, o que caracteriza sua justificativa e aumenta sua relevância.

Metodologia

Este estudo pode ser classificado como exploratório e descritivo (Martins, 2007) uma vez que os resultados permitirão aprofundar o conhecimento de relevante aspecto das políticas públicas com educação nos municípios brasileiros.

Serão utilizados dados de fontes oficiais de órgãos públicos como o FINBRA – Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, bem como do Banco de Dados EDUDATABRASIL – Dados da Educação Fundamental no Brasil, do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação serão utilizados para incorporar aspectos da economia e das finanças públicas na gestão das políticas públicas com o ensino fundamental nos municípios brasileiros.

Com o uso dos aplicativos Excel da Microsoft e dos *softwares* estatísticos STATA e/ou SPSS, será construído um banco de dados integrado com as variáveis e série temporal disponíveis, citados no parágrafo anterior. Este banco de dados possibilitará um razoável número de estudos, considerando análises descritivas, de correlação bem como multivariadas.

Dado o caráter interdisciplinar deste projeto, os resultados, formatados em artigos, serão encaminhados para publicação em eventos e periódicos de áreas temáticas da Administração e Finanças Públicas, Contabilidade e Controladoria, Economia e Ciência Social.

2 – REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA

2.1 - Políticas públicas e educação

Para compreendermos o contexto no qual este projeto de pesquisa se insere é necessário tecer algumas considerações sobre políticas públicas. A Política Pública é área de conhecimento multidisciplinar e tem seu nascedouro derivado da intersecção de vários campos do conhecimento, sendo os mais citados a administração pública, a economia, o direito e a ciência política (DELEON, 2006; PETERS e PIERRE, 2006; RODRIGUES, 2010). O que está no foco das análises é a atuação do estado, como principal articulador das regras e ações que organizam e aplicam os recursos da sociedade. A Política Pública, como área de atuação acadêmica, tem recebido considerável incremento de atenção nos últimos anos no Brasil, motivado por maior necessidade da observação da eficiência do gasto público, em um estado que recolhe considerável parcela de recursos da sociedade e presta serviços com questionável nível de qualidade.

A criação de cursos de bacharelado na área de políticas públicas no Brasil tem contribuído para o surgimento de um novo profissional no mercado de trabalho, um profissional de nível superior com capacitação para analisar e avaliar o efeito da ação do estado na sociedade, bem como com condições de reprogramar esta ação. Na unidade da USP, a Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH, em que este projeto se insere, há o desenvolvimento de um programa de pós-graudação *stricto senso* em Gestão de Políticas Públicas que se unirá em 2013 aos já existentes para aprofundamento e consolidação desta área de conhecimento, pioneiro no Brasil, assim como o foi em 2005 o curso de graduação de mesmo nome.

Uma contribuição relevante da compreensão do papel das políticas públicas pode ser observada em Peters e Pierre (2006, 05). Os autores elaboram uma análise de políticas públicas em países do ocidente e afirmam que nas últimas décadas houve significativas alterações na compreensão do papel do estado nestes países. Os autores fundamentam sua análise em três aspectos que observaram na atuação do estado em tempos recentes:

a) a mudança do papel do estado na sociedade, deixando de ter o comando e o controle para ser fiscalizador das políticas públicas;
b) o aumento da participação das entidades subnacionais na execução das políticas públicas, até mesmo daquelas que não podiam anteriormente ser consideradas como papel do estado na sociedade;
c) uma tendência forte para que a oferta de serviços e produtos pelo estado seja considerada em contexto de competição de mercado, uma vez que o papel do

estado neste modelo de governança não é produzir todos os serviços, más coordenar a oferta de tais produtos e serviços.

Neste sentido, a política pública passa então, a ser a ação do estado que se organiza para coordenar as ações dos diversos entes da sociedade que prestam serviços à população de forma descentralizada, nos entes subnacionais. Observa-se, em período recente, o fortalecimento do papel das prefeituras municipais como braço forte do estado eficiente. A Constituição cidadã de 1988 tem o fortalecimento do poder local como uma de suas diretrizes, uma vez que, no Artigo 1 define-os como membros da República. Saúde e educação básicas têm sido as áreas mais visadas neste processo.

Em foco acadêmico, na busca de conceituar política pública, Souza (2006, 26) afirma que este "... é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)." Neste texto, Souza (2006) faz referência aos autores que se debruçaram sobre o tema nos últimos anos e sintetiza os modelos de análise das políticas públicas de diversos deles.

Para os autores citados por Souza (2006), no modelo que se convencionou chamar de "novo gerencialismo público", a eficiência do gasto é o principal objetivo da política pública, "... aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com 'independência' política" (SOUZA, 2006, 34). A autora conclui seu pensamento afirmando que há poucas pesquisas empíricas guiadas pelo desenho das políticas públicas neste formato.

Longe da análise crítica para mudança do modelo, a busca pela eficiência no gasto ou na atividade pública é uma exigência da sociedade moderna. O estado é a instituição contemporânea capaz de direcionar os esforços da sociedade para que as realidades específicas e gerais encontrem caminhos de superação das discrepâncias entre os indivíduos, desde que o iluminismo na França alterou a compreensão de indivíduo, sociedade e governo (CHANLAT, 2002).

O presente trabalho quer contribuir com a discussão da ação do estado na busca da oferta de oportunidades iguais aos brasileiros de todas as regiões geográficas bem como de todos os portes de cidades brasileiras. A educação apresenta-se como um caminho eficaz para a redução das desigualdades e para a busca de incremento do bem-estar social bem como para a construção da cidadania. Por esta discussão percebe-se a relevância do estudo proposto, já que o maior montante de gastos em educação fundamental, no modelo de governança pública atual, é realizado pelos municípios.

2.2 - Pesquisas em educação no Brasil

Neste tópico apresentamos o resultado da busca realizada em periódicos e eventos de estudos publicados sobre a educação: seus custos, gastos públicos e qualidade. As citações são apresentadas em ordem cronológica da publicação. Procura-se apresentar o inventário dos estudos já publicados na temática deste projeto com a finalidade de fazer o leitor compreender a carência, principalmente no Brasil, da análise proposta nos objetivos descritos no tópico 1 deste projeto. Fica claro que a análise das variáveis identificadas como descritivas das políticas públicas em educação fundamental com abrangência nacional, como propomos, não foi contemplada por nenhum estudo publicado.

Gomes (1994) analisa a evolução das despesas educacionais públicas do Brasil por nível de governo e por programa orçamentário, no período de 1988 a 1993. Com fundamento nos dados analisados e na teoria da escolha pública nos orçamentos, afirma

que há vulnerabilidade da educação em receber verbas nos orçamentos, particularmente, a educação especial.

Castro (1998) mostra a partir de indicadores financeiros, a dimensão e a estrutura dos gastos públicos realizados na educação básica, tomando como base os dados do ano de 1995 dos municípios, estados e união fornecidos pelo SIGPE sistema de Informações sobre os Gastos Públicos da Área de Educação do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Os resultados reforçam a visão da educação básica como relevante, e têm os estados e os municípios como instâncias da federação que mais investem recursos orçamentários neste nível de ensino. Os gastos são relevantes para estes entes o que compromete razoável parcela de seus recursos anuais, concluem.

Marchede (1998) avalia o custo direto de funcionamento de duas instituições de educação infantil localizadas em Brasília-DF. Uma delas é mantida pelo poder público e comunidade e a outra uma entidade privada. O trabalho baseia-se na metodologia do custo direto de funcionamento das escolas de ensino fundamental. O Custo/aluno/ano e mês é apresentado como resultado considerando os seguintes componentes: pessoal, material de consumo, material permanente, imóvel, outros e custo para as famílias. Ele compara os resultados dos custos das duas instituições, confronta o perfil de renda dos pais dos alunos com os preços praticados no mercado. O trabalho conclui mostrando que é possível combinar eficiência e qualidade para atingir os objetivos educacionais.

Goldbarg (1998) discute o conceito de Qualidade Total na gestão da educação. Desenvolve uma análise histórica do desdobramento dos conceitos associados a essa abordagem, mostrando respaldo filosófico do modelo e seu potencial de contribuição para a concretização de um processo educacional de qualidade. Estuda a evolução da qualidade, mediante um paradigma quântico que ressalta três ondas de mudanças. O autor sugere várias possibilidades de contribuição do modelo da terceira onda, sem deixar de considerar os obstáculos ao processo. A conclusão do trabalho mostra as principais vantagens do uso desse modelo na educação.

Castro (1998) estuda a dimensão e a estrutura dos gastos públicos com educação, realizado pelas três esferas de governo, com base nos dados de gastos relativos ao ano de 1995. O autor confirma as tendências quanto ao desenvolvimento da educação brasileira à época: a importância da área de educação nos gastos sociais – os estados respondendo por 40,4% e os municípios por 32,9% do total dos gastos sociais. Outra avaliação feita pelo estudo é a descentralização das ações governamentais nesse setor, com os estados e municípios comprometendo parcela considerável de seus orçamentos, os estados responsáveis pelo ensino fundamental, a União pelo ensino superior e os municípios pela educação infantil. Por fim, o estudo confirma o grande esforço público em atuar prioritariamente no ensino fundamental, com 42,5% do total dos gastos públicos com educação no ano de 1995.

Em seu trabalho, Davies (1999) demonstra pouca confiabilidade dos órgãos estatais em relação à aplicação da fiscalização dos recursos da educação. O autor aponta elementos para que o controle social possa existir a fim de avaliar a utilização destes recursos. O trabalho aponta ainda falhas técnicas nos pareceres do Tribunal de Contas do Estado do estado do Rio de Janeiro no período der 1985 a 1996. O autor conclui que para uma eficaz atuação de tais órgãos de Controle Externo os conselheiros deveriam ser nomeados por critérios técnicos para potencializar a aplicação dos recursos garantidos pela constituição na educação.

Almeida (2001) apresenta o resultado de uma série histórica de gasto público com educação no período de 1994 a 1998, por nível de ensino e por dependência administrativa. Os dados são tratados em acordo com metodologia desenvolvida pelo IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. O estudo apresenta os principais

indicadores comparados entre regiões brasileiras e entre países da América do Sul e com países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Assim, o trabalho contribui para a consolidação do tratamento comum dos gastos públicos com educação, cuja fonte de informação é os balanços gerais de Estados e municípios do sistema SIAFI do governo federal.

Um Grupo de Trabalho constituído pelo ministro da educação Cristóvão Buarque produziu relatório sobre os gastos em educação feitos pelos diferentes níveis de governo e pelas famílias (BRASIL, 2001). O relatório discute os custos de uma escola de qualidade e o impacto da criação do FUNDEB, e ainda a implementação das metas do PNE. O relatório apresenta como principal conclusão o nível de gastos do PIB com educação deveria ser de 8% no lugar dos 4,3% observados à época, para atingir os patamares desejados então de atendimento em qualidade e quantidade definidos pelo PNE. O documento aponta as possíveis fontes para viabilizar, à época, este aumento significativo nos gastos com educação no Brasil.

Corrêa (2003) discute a qualidade na educação infantil tomando como fundamento a idéia de direitos da criança. A autora discute três aspectos referentes ao atendimento do público na educação infantil, especialmente na pré-escola: a relação entre a oferta e a procura, a razão adulto/criança e a dimensão de cuidado no trabalho a ser realizado nesta etapa da educação. A discussão do texto considera que qualidade é um conceito relativo atrelado a valores e crenças de uma cultura. Assim, a percepção de qualidade no ensino infantil deve considerar partes dos três aspectos citados, com a participação de órgãos públicos de avaliação, da sociedade civil e das famílias, consumidoras dos serviços públicos da educação infantil.

O INEP (2003) apresentou um artigo para discutir os aspectos correlacionados à queda dos indicadores SAEB, pela classificação dos indicadores em cinco estágios: muito crítico, crítico, intermediário, adequado e avançado. Contextualiza a discussão sobre os resultados do desempenho escolar para o período 1995 a 2001, uma vez que identifica declínio em todo o Brasil, em cada uma das regiões e nas unidades da Federação. Os focos de análise são: a condição do estudante e sua estrutura familiar, as condições de infra-estrutura das escolas e o perfil do professor.

Verhine (2005) estudou a relação do custo-aluno em um grupo de 95 escolas consideradas de qualidade, selecionadas por critérios identificados pelo INEP – Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Dentre vários achados, o estudo de Verhine identificou que, no grupo das 95 escolas, de diversos níveis educacionais, o custo-aluno manutenção do ensino médio foi de R$ 1.700,00 e o custo-aluno econômico médio, que inclui estimativas de gastos como depreciação dos imóveis e merenda escolar, foi de R$ 2.000,00. Os dados são de 2003. Este estudo evidencia também que, para o ensino fundamental de 1ª. a 4ª. e 5ª. a 8ª. o custo-aluno manutenção do ensino médio para as 95 unidades foi de R$ 1.546,00 e o custo-aluno econômico médio foi de R$ 1.777,00. O estudo também aponta que "*... os salários dos professores constituíram 59% do custo total e os salários dos trabalhadores em educação (docentes + funcionários) representaram 84% do conjunto. ... Como era de se esperar, existem correlações fortes entre a variável* salário médio dos docentes efetivos *e os dois indicadores de custo-aluno-ano, sendo r=0,66 no caso de CA_ECO e r=0,68 para CA_MAN"*, custo manutenção e econômico, respectivamente.

Pinto e col (2006) apresentam a "Pesquisa Nacional de Qualidade da Educação: a escola pública na opinião dos pais". Tem por objetivo produzir uma visão geral e compreensiva da relação entre escola e responsáveis de alunos, a partir de sua perspectiva. Fez uso de grupos focais e aplicação de 10.500 questionários a pais e responsáveis em todos os estados brasileiros. Os resultados mostram que os

responsáveis pelos alunos da escola pública brasileira, de modo geral, estão satisfeitos com a educação recebida hoje por seus filhos, considerando-a melhor do que a educação que receberam em sua época de estudo.

Campos e col. (2006) analisam dados de pesquisas empíricas, estudos publicados nas principais revistas brasileiras de educação sobre a qualidade da educação em instituições de educação infantil brasileiras, divulgadas entre 1996 e 2003. Os dados foram classificados segundo os aspectos relacionados à qualidade da educação infantil em conformidade com a literatura da área: formação de professores, propostas pedagógicas, condições de funcionamento, práticas educativas e relação com a família. As análises apontam para uma situação dinâmica contraditória, indicando que é grande a distância entre as metas legais e a situação vivida pela maioria de crianças e adultos no cotidiano das instituições de educação infantil.

Anunciação e Verhine (2006) discutem o financiamento da educação básica nos municípios baianos de 1997 a 2001, analisando a relação do compromisso financeiro dos governos locais com o desempenho dos alunos em exames de avaliação em larga escala. Usando dados das receitas e despesas com educação nos municípios afirmam que existe ausência de correlações significativas entre os indicadores de compromisso financeiro dos municípios com os escores dos alunos; no entanto, concluem também que entre os municípios mais ricos há maior variação no compromisso de financiar a educação, se comparados aos mais pobres. Ressalte-se que o estudo utilizou dados de gastos do período anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixou o gasto com educação dos municípios em 25% da Receita Corrente Líquida.

Fernandes (2007) apresenta os argumentos e a fórmula de cálculo do Índice de desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB. O indicador de desempenho escolar, utilizado no presente trabalho como indicador da qualidade do ensino nas escolas municipais do país, é calculado compondo o indicador do fluxo escolar com a nota padronizada em exame nacional das disciplinas português e matemática. Segundo o autor:

> "*Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles que concluam essa etapa atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por seu lado, um sistema em que os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso eles aprendam muito pouco. Em suma, um sistema ideal seria aquele no qual todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem os estudos precocemente e, ao final de tudo, aprendessem*" (FERNANDES, 2007).

Neste modelo de avaliação da qualidade do ensino ficam de fora as variáveis identificadas no estudo de Correa (2003) já citado anteriormente.

Nakano e Almeida (2007) ponderam que a condição juvenil contemporânea é produzida pela recente expansão das oportunidades de escolarização, pela diversidade de vivências e experiências que os jovens produzem em instâncias sociais distintas das instituições tradicionais de reprodução social. Para eles a escola que os jovens logram acessar não produziu uma qualidade efetiva, pois pauta seu trabalho a partir de representações que pouco tem a ver com os adolescentes e jovens concretos. Assim, para os autores, no caso brasileiro, é preciso relativizar a máxima de que educação escolar "faz juventude" e considerar que tal ideal da modernidade só será atingido quando for possível combinar a universalização da escola básica e a qualidade que tal condição carrega com a possibilidade dos jovens viverem a integração no universo do trabalho "*como experimentação e não como compulsoriedade"*, a partir de outro modelo social que garanta os ideais de universalização dos direitos à escola e ao trabalho a todos os jovens.

Caveliere (2007) faz uma reflexão sobre as relações entre o tempo de escola e a qualidade do trabalho educativo que se realiza nesta. O foco de sua reflexão é o turno integral, que segundo a autora, tem notável expansão nos sistemas públicos educacionais no país. Este foco é analisado sob o ponto de vista dos estudos sobre a eficácia escolar e as condições culturais e históricas que determinam o turno integral. A autora aborda também as diferentes concepções sobre as propostas pedagógicas e administrativas de tempo integral e que se traduzem em diferentes soluções nas diversas instituições.

Faria e col. (2008) analisam a eficiência dos gastos públicos nos municípios fluminenses no período de 1999/2000, por meio da análise envoltória de dados. O estudo adota os gastos municipais de educação e cultura; saúde e saneamento. Após identificação de variáveis como indicadores de despesa *per capta* com educação e cultura e com saúde e saneamento categorizando-as em *input* e *output*, o estudo apresenta os municípios de São Gonçalo, Japeri, Queimados, Cantagalo, São João de Meriti e Resende como de "boas práticas" no que se refere à eficiência das políticas públicas pelos resultados que alcançaram em termos do que alocam como recursos ou pelas condições de renda média da população.

Sobreira e Campos (2008) consideram que desde 1998 o financiamento da educação pública fundamental no Brasil está submetido a critérios de vinculação de receitas governamentais regulamentados pelo Fundef. Neste trabalho os autores avaliam os efeitos nos resultados das Saebs – Sinopses Estatísticas da Educação Básica sobre o desempenho dos alunos da rede pública de ensino fundamental brasileira. Os resultados do trabalho apontam a importância do aporte financeiro e da qualificação do magistério para o aperfeiçoamento da qualidade da educação pública no Brasil.

Sá (2008) sustenta que a despolitização do termo qualidade, decorrente, em parte, da ausência de um escrutínio crítico que o interpele, tem contribuído para uma aura de bondade dos discursos e das políticas que o mobilizam ao mesmo tempo em que tem deixado na penumbra a tessitura complexa em que se vêm reconfigurando às desigualdades em educação. Mobilizando alguns dados de uma investigação em curso num conselho do norte de Portugal procura-se explicitar como a retórica discursiva da qualidade, associada com freqüência às lógicas de excelência e competição, pode efetivamente promover uma "*democratização segregativa*" que altera a natureza das desigualdades, mas não as supera.

A Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2008) produziu um estudo para identificar a função qualidade no ensino público no Brasil. O objetivo do trabalho é avaliar a qualidade do gasto público realizada pelas administrações diretas dos governos dos municípios, estados e do Distrito Federal na educação básica pública em 2007 e comparar o seu comportamento em dois momentos distintos: 2005 e 2007. O método compara o gasto nos Ensinos Fundamental e Médio de uma mostra de municípios e estados com o retorno na forma de aprendizado e desenvolvimento cognitivo. A análise dos resultados permite concluir que menores despesas resultam em melhor qualidade do gasto em nível estadual. Em nível municipal, bem como na comparação entre estados/municípios e o Distrito Federal, a elevação das despesas resulta em melhor desempenho dos estudantes, entretanto, nem sempre de forma eficaz. Há casos em que a elevação da despesa não resulta em retorno proporcional em termos do desempenho dos estudantes. Nesses casos ocorre uma redução na qualidade do gasto público.

Dourado e col. (2009) apresentam um estudo com a finalidade de contribuir primeiro, com a identificação de condições, dimensões e fatores fundamentais da Educação de Qualidade, considerando a ótica dos países membros da Cúpula das Américas e organismos multilaterais como a UNESCO e o Banco Mundial. Em segundo

lugar, propõe-se a contribuir com a produção de uma matriz teórico conceitual que venha a subsidiar a discussão de políticas voltadas à garantia da qualidade da educação na região considerando, sobretudo, os compromissos, marcos políticos e as experiências implementadas pelos diferentes países membros. Na conclusão, afirmam que as dimensões extra-escolares e intra-escolares afetam, sobremaneira, os processos educativos e, portanto, a aprendizagem dos estudantes. Por este motivo tais dimensões devem ser efetivamente consideradas no estabelecimento de políticas educativas, programas de formação e ações de gestão pedagógica voltadas para a produção de uma educação de qualidade para todos.

Finalmente, PUCCINELLI e SLOMSKI (2010) avaliam os investimentos em educação e as notas dos alunos nas avaliações nacionais por Estado da federação entre 1998 e 2007 para encontrar o nível de correlação entre estas variáveis. Os autores concluem que as notas nas avaliações não estão diretamente relacionadas com o investimento por aluno. Sugerem que as variáveis de maior poder explicativo para o desempenho escolar são não mensuráveis como as características do aluno e de sua família.

3 – RESULTADOS ESPERADOS

As análises de dados permitirão considerar:

- o valor dos gastos médios por aluno, professor e escola no ensino fundamental nos municípios brasileiros, discriminados por região geográfica e porte;
- a correlação entre o valor de gasto anual por aluno matriculado, professor e escola com o IDEB nos municípios brasileiros;
- a discrepância de receitas – próprias e recebidas em transferência - e gastos com educação no ensino fundamental dos municípios brasileiros;
- a evolução do número de alunos, professores e escolas no ensino fundamental nas escolas de administração dos municípios brasileiros;
- quais os municípios com baixo e alto gasto por aluno e baixo e alto desempenho no IDEB, nas quatro versões do exame já realizados – 2005, 2007, 2009 e 2011;

Outras considerações serão oportunamente avaliadas no decorrer dos trabalhos.

4 – DESAFIOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS E OS MEIOS E MÉTODOS PARA SUPERÁ-LOS

Os estudos sobre educação, de uma maneira geral, e mais especificamente sobre educação fundamental, são complexos e necessitam de base multidisciplinar para serem conduzidos com sucesso. O maior desafio científico deste projeto corresponde a característica de multidisciplinaridade, ou seja, a aquisição e a integração de conteúdos relevantes nas disciplinas abordadas que possam contribuir objetivamente com a interpretação dos dados coletados e na construção de respostas possíveis às observações. Articular pesquisadores de algumas áreas de conhecimento como finanças públicas, economia e educação representa o maior desafio científico deste projeto.

A interdisciplinaridade é uma das características dos trabalhos produzidos pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH - da Universidade de São Paulo. Os dez cursos de graduação bem como os cinco em nível de mestrado funcionando

regularmente na mais nova unidade da USP são estruturados a partir de corpo docente e grade curricular multidisciplinar. O desafio científico de integrar as áreas de conhecimento citadas no parágrafo anterior já está sendo experimentado e conduzido com êxito na prática de formação de Gestores de Políticas Públicas e outros profissionais no contexto institucional e acadêmico em que este projeto se insere.

5 –ORÇAMENTO

Descrição despesas de capital	
Note Book 8 GB memória RAM e 1 T HD	2.650,00
Desk Top 8 GB memória RAM e 1 T HD	3.520,00
Armário de madeira duas portas	850,00
Impressora multifuncional	1.000,00
Soma	8.020,00
Descrição despesas de custeio	
Material de consumo	2.900,00
Diárias	3.080,00
Passagens aéreas	6.000,00
Soma	11.980,00
Total	20.000,00

6 CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO DO PROJETO

Atividade \ mês	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Revisão bibliográfica												
Levantamento dos dados no FINBRA												
Tabulação dos dados												
Taransformação dos dados para análise no STATA												
Levantamento dos dados no EDUDATABRASIL												
Tabulação dos dados												
Transformação dos dados para análise no STATA												
Levantamento dos dados no IBGE												
Tabulação dos dados												
Taransformação dos dados para análise no STATA												
Consolidação dos dados em arquivo único												
Construção de tabelas e gráficos p/análises descritivas												
Construção de análises multivariadas												
Elaboração de textos para publicação de resultados												
Elaboração do relatório final e prestação de contas												

7 – DISSEMINAÇÃO E AVALIAÇÃO

Os dados e análises bem como as conclusões dos referidos estudos produzidos a partir do presente projeto serão disseminados em eventos e periódicos como:

- Encontro Anual da Associação de Pós-graduação em Administração
- Congresso USP de Controladoria e Contabilidade
- Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política
- Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciências Sociais
- Revista de Administração Pública - EBAP
- Revista Contabilidade e Finanças - USP
- Revista Sociedade e Educação – UNICANP

A aprovação de artigos nos referidos eventos e periódicos será o critério de avaliação dos resultados do presente projeto de pesquisa.

8 - BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, IC. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*. Brasília, v.82, n.200/201/202, p. 137-198, jan/dez. 2001.

ANUNCIAÇÃO, MPP e VERHINE, RE. As relações entre as variações no compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho escolar. *EcoS Revista Científica*. São Paulo, v.8, n.2, p. 313 – 328, jul/dez 2006.

BRASIL – INEP – Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*. Brasília, v.82, n.200/201/202, p. 117-136, jan/dez. 2001.

BRASIL – Ministério da Educação. Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*. Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-136, jan./dez. 2001.

CAMPOS, MM; FULLGRAF, J e WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006

CASTRO, JA. Federalismo e gasto público com educação no Brasil. Revista brasileira de estudos pedagógicos. Brasília, v.79, n. 192. p. 92 – 100, maio/ago 1998.

CASTRO, JÁ. Gastos públicos com educação básica. *Revista brasileira de educação básica*. Brasília, v.79, n. 193, p. 135-147, set / dez 1998.

CAVALIERE, AM. Tempo de escola e qualidade na educação pública. *Educação e sociedade.* Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1015-1035, out. 2007.

CHANLAT, JF. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

CORRÊA, BC. Considerações sobre qualidade na educação infantil. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, n. 119, p. 85 – 112, jul 2003.

DAVIES, N. Tribunal de contas: faz as contas ou faz-de-conta na avaliação dos gastos governamentais com educação? *Revista brasileira de estudos pedagógicos*. Brasília, v. 80, n. 194, p. 19-27, jan./abr. 1999.

DELEON, P. The historical roots of the Field. *In*: MORAN, M; REIN, M; GOODIN, R. *The oxford handbook of public policy*. Oxford University Press, Oxford: 2006.

FARIA, FP; JANNUZZI, PM; SILVA, SJ. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de

Janeiro. *Revista de administração pública*. Rio de Janeiro, 42(1): 155 - 177, jan/fev. 2008.

FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação básica (Ideb). Brasília, 2007. Disponível em *www.inep.gov.br*.

GOLDBARG, MC. Educação e qualidade: repensando conceitos. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*. Brasília, v 79, n. 193, p. 35-62, set/dez 1998.

GOMES, AC. Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros em educação. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*. Brasília, v.75, n. 179/180/181, p. 9-32, jan/dez. 1994.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 8a série do ensino fundamental. *Revista brasileira de estudos* pedagógicos. Brasília, v. 84, n. 206/207/208, p. 88-106, jan./dez. 2003.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira -A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: CONCEITOS E DEFINIÇÕES, Luiz Fernandes Dourado – Coordenador, João Ferreira de Oliveira, Catarina de Almeida Santos. 2010. Disponível em http://www.publicacoes.inep.. gov.br/arquivos/%7BF84EADE4-B76E-49DB-8B35-D196B9568685%7D_ DISCUSS%C3O%20N%BA%2024.pdf

MARCHEDE, A. Custos da educação infantil: o caso de duas instituições do Distrito Federal. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*. Brasília, v. 79, n. 192, p. 30-47, maio/ago, 1998.

NAKANO, M; ALMEIDA, E. Reflexões acerca da busca de uma nova qualidade da educação: relações entre juventude, educação e trabalho. *Educação e sociedade*. Campinas, vol. 28, n. 100 – especial, p. 1085-1104, out 2007.

PETER, BG; PIERRE, J. *Handbook of public policy*. SAGE publication, London: 2006.

PIERRE, J; PETERS, BG. *Handbook of public policy*. SAGE Pub, London, 2006.

PINTO, FCF; GARCIA, VC e LETICHEVSKY, AC. Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: a escola pública na opinião dos pais. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ*., Rio de Janeiro, v.14, n.53, p. 527-542, out./dez. 2006.

PUCCINELLI, FG e SLOMSKI, V. Um estudo do investimento público em educação básica no Brasil e do desempenho dos alunos em avaliações nacionais por Unidade Federativa no período de 1998 a 2007. *Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*. Anais: FEA/USP, 2010.

RODRIGUES, MMA. *Políticas publicas*. Publifolha, São Paulo: 2010.

SÁ, V. O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em educação. *Revista brasileira de estudos pedagógicos.* Brasília, v. 89, n. 223, p. 425-44, set./dez. 2008.

SOBREIRA, R; CAMPOS, BC. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef. *Revista de administração pública*. Rio de Janeiro, 42(2): 327-46, mar/abr 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, 8:16, 2006.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. Qualidade do Gasto Público em Educação nas Redes Públicas Estaduais e Municipais. Brasília, 2008. Disponível em www.stn.gov.br.DOURADO, LF; OLIVEIRA, JF e SANTOS, CA. A qualidade da educação: conceitos e definições. Brasília, INEP, 2009. Disponível em www.inep.gov.br.

VERHINE, RE. *Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de educação básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade – 2ª. etapa.* INEP: Salvador, 2005. Disponível em www.inep.gov.br.