

ANTONIO CARLOS MIRANDA

**A VISÃO DOS GESTORES ESCOLARES SOBRE A INFLUÊNCIA DO
FUNDEF/FUNDEB NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO OFERTADA
PELA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE VIÇOSA-MG**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2010

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

M672v
2010

Miranda, Antonio Carlos, 1971-
A visão dos gestores escolares sobre a influência do
FUNDEF/FUNDEB na qualidade da educação ofertada pela
rede municipal de ensino de Viçosa-MG / Antonio Carlos
Miranda. – Viçosa, MG, 2010.
xviii, 136f. : il. (algumas col.) ; 29cm.

Inclui anexos.

Orientador: Walmer Faroni.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 119-127.

1. Administradores escolares - Viçosa (MG). 2. Escolas -
Organização e administração - Viçosa (MG). 3. Fundo de
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e
de Valorização do Magistério (Brasil). 4. Fundo de
Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de
Valorização dos Profissionais da Educação. I. Universidade
Federal de Viçosa. II. Título.

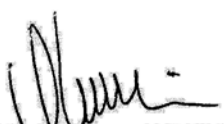
CDD 22.ed. 371.2011

ANTONIO CARLOS MIRANDA

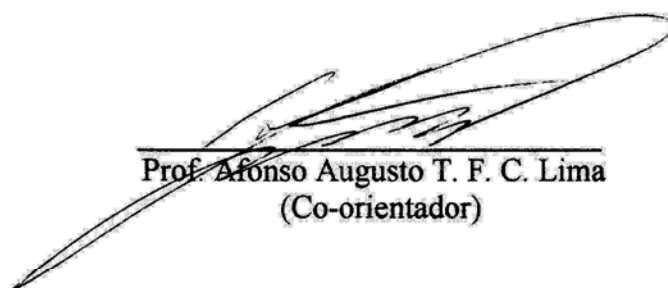
**A VISÃO DOS GESTORES ESCOLARES SOBRE A INFLUÊNCIA DO
FUNDEF/FUNDEB NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO OFERTADA
PELA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE VIÇOSA – MG**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 15 de março de 2010.



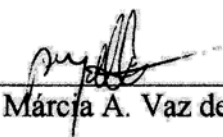
Prof. Rosimar de Fátima Oliveira
(Co-orientadora)



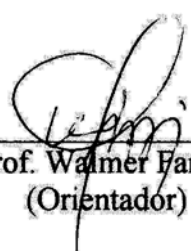
Prof. Afonso Augusto T. F. C. Lima
(Co-orientador)



Prof. José Roberto Reis



Prof. Rita Márcia A. Vaz de Mello



Prof. Walmer Faroni
(Orientador)

Aos meus pais Antônio e Eliene; à minha avó Nina (*Sempre presente*); à minha esposa Viviani; aos meus filhos Guilherme e Gabriel; e à minha tia Léa que sempre me deram força e me apoiaram e que não permitiram que eu desanimasse diante dos percalços do caminho e realizasse mais este sonho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus por me conceder mais uma entre outras inúmeras graças alcançadas ao longo da minha vida. E pela inabalável fé de que tudo acontece ao seu tempo e a sua hora.

Ao Prof. Walmer, meu orientador e ao Prof. Afonso e a Prof^a. Rosimar meus co-orientadores pela amizade, pelos ensinamentos e paciência no desenvolvimento desta dissertação.

Em especial ao meu pai Antônio e a minha mãe Eliene por todo amor, carinho, dedicação e ensinamentos dispensados ao longo da vida.

Aos meus irmãos Luciano e Lisângela pelas palavras de conforto e de otimismo.

A minha esposa Viviani por ter sido amiga, companheira e por vezes crítica, mas que sempre esteve incondicionalmente ao meu lado e me auxiliou quando me encontrava extenuado e desanimado frente aos revezes da vida.

Aos meus filhos Guilherme e Gabriel que mesmo diante de minha ausência sempre me receberam com um grande sorriso e um abraço me mostrando o que de fato vale a pena na vida e o que é o amor incondicional.

Aos gestores das escolas municipais pela presteza e atenção dedicadas durante o processo de levantamento de dados da pesquisa.

As amigas do mestrado Larissa, Cássia, Ambrozina, Andréia e Luiza pelo incentivo, pela força e pela amizade que demonstraram durante esta jornada.

A Universidade Federal de Viçosa e em especial ao Departamento de Administração através da Coordenadora do Programa de Mestrado Suely de Fátima Ramos Silveira, demais professores e funcionários pela oportunidade de concluir mais esta etapa na minha formação profissional.

SUMÁRIO

	Página
LISTA DE QUADROS	ix
LISTA DE FIGURAS.....	xii
LISTA DE SIGLAS.....	xv
RESUMO.....	xvii
ABSTRACT.....	xviii
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Delimitação da Pesquisa	1
1.2. O problema e sua importância	2
1.3. Objetivos.....	3
1.3.1. Objetivo Geral	3
1.3.2. Objetivos Específicos	3
1.4. Estrutura do trabalho.....	4
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	6
2.1. A educação como um direito	6
2.1.1. O direito à educação através das Constituições Federais	6
2.1.2. A educação e os direitos sociais no Brasil.....	7
2.1.3. A educação em legislações específicas.....	9

	Página
2.2. Formas de financiamento da educação brasileira	12
2.2.1. Histórico da temática educacional através das constituições brasileiras.....	12
2.2.2. A educação e a Lei de Diretrizes e Bases de 1996	19
2.3. A crise do Estado brasileiro e suas decorrências para a educação	21
2.3.1. A crise e os argumentos para a Reforma do Estado no Brasil.....	21
2.3.2. A Reforma do Estado e a descentralização.....	22
2.4. A política de fundos de financiamento no Brasil após 1997	24
2.4.1. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF: aspectos legais	25
2.4.2. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB	28
2.5. A qualidade na educação	33
2.5.1. A questão da qualidade na educação	34
2.5.2. Qualidade e educação	36
2.6. A política pública da educação e as avaliações oficiais de desempenho	38
2.6.1. O uso de indicadores de qualidade na educação brasileira....	38
2.7. A avaliação de políticas públicas.....	40
2.7.1. O que é a avaliação de políticas públicas	40
2.7.2. Conceitos associados à avaliação de políticas públicas.....	41
2.7.3. Diferenças entre avaliação e outros mecanismos de retorno de informações	43
2.7.4. Tipos de Avaliação	46
2.7.5. A avaliação de políticas públicas no Brasil	49
2.7.6. A utilidade da avaliação de políticas públicas.....	51

	Página
2.7.7. Principais questões a serem respondidas pelas avaliações	51
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	54
3.1. Tipologia	55
3.1.1. O Estudo de Caso.....	57
3.2. Procedimentos de coleta de dados	58
3.2.1. Pesquisa documental e pesquisa bibliográfica.....	58
3.2.2. Aplicação dos questionários	60
3.2.2.1. O local de estudo	60
3.2.2.2. População e amostra	60
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	65
4.1. Análise das percepções dos gestores de escolas municipais sobre o conceito de “educação de qualidade”, no município de Viçosa-MG	66
4.1.1. Perfil e formação dos gestores entrevistados.....	66
4.1.2. Avaliação do nível de conhecimento dos gestores entrevistados acerca da política de fundos de financiamento	71
4.2. Avaliação das dimensões da qualidade do ensino, segundo a percepção dos gestores municipais – Viçosa-MG.....	75
4.2.1. Análise das dimensões sobre qualidade do ensino	75
4.2.1.1. Dimensão 01 – Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola.....	75
4.2.1.2. Dimensão 02: Espaço físico escolar	83
4.2.1.3. Dimensão 03: Acesso e permanência dos alunos na escola.....	88
4.3. Análise da evolução dos fluxos financeiros provenientes do FUNDEF e FUNDEB, destinados à educação pública municipal de Viçosa-MG.....	102
4.3.1. Mecanismos de aplicação financeira dos recursos e políticas educacionais para operacionalização do FUNDEF e FUNDEB em Viçosa-MG	109

	Página
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	115
6. BIBLIOGRAFIA	119
ANEXOS	128

LISTA DE QUADROS

	Página
1. Alterações verificadas na política de vinculação de recursos para a educação – Brasil, 1934 a 1996.....	16
2. Impostos e transferências vinculados à educação a partir da Constituição Federal de 1988*, segundo as esferas de governo	18
3. Principais diferenças entre o FUNDEF e o FUNDEB	29
4. Implementação gradativa do FUNDEB.....	32
5. Diferença entre avaliação e outros mecanismos de <i>feedback</i>	45
6. Esquema a sintético dos padrões de classificação da pesquisa	57
7. Composição e localização das escolas da Rede Municipal de Educação de Viçosa. 2009.....	61
8. Caracterização das unidades escolares participantes da pesquisa	64
9. Composição do quadro diretivo das escolas municipais	67
10. Descrição detalhada da formação dos professores da rede municipal de ensino vinculados às escolas participantes da pesquisa	76

	Página
11. Percentual de docentes com curso superior – primeiro ao quinto ano. Escolas selecionadas, Viçosa-MG. 2005 e 2007	77
12. Percentual de docentes com curso superior – sexto ao nono ano. Escolas selecionadas, Viçosa-MG. 2005 e 2007	78
13. Declaração de ações, em ordem decrescente de importância, que poderiam ser acrescidos a formação dos profissionais para que estes pudessem desempenhar de forma mais satisfatória suas atividades profissionais	80
14. Declaração de obras e demandas de infra-estrutura física, em ordem decrescente de importância, que teriam impacto positivo mais relevante na visão dos gestores escolares entrevistados. Viçosa – MG.....	89
15. Número de Matrículas no ensino fundamental por dependência durante vigência do FUNDEF	91
16. Matrículas na educação básica – Rede Pública de Ensino contemplada pelo FUNDEB – Anos de 2007, 2008 e 2009.....	93
17. Indicação das formas utilizadas para a matrícula/ingresso dos alunos na escola, segundo declaração dos gestores escolares. Viçosa-MG	94
18. Indicação da taxa de evasão na escola, segundo declaração dos gestores escolares. Viçosa-MG	94
19. Declaração de existência (ou não) de ações da Secretaria Municipal de Educação no sentido de diminuir o número de evasões das escolas municipais	96
20. Declaração de existência (ou não) de ações da escola destinadas a diminuir o número de evasões.....	97
21. Valores atualizados* de repasses do FUNDEF para o município de Viçosa – MG – 1998 a 2006	103
22. Evolução percentual da participação dos impostos na composição dos repasses do FUNDEF para o município de Viçosa – MG – 1998 a 2006.....	103

23. Valores atualizados de repasses do FUNDEB para o município de Viçosa – MG – 2007 a 2009.....	106
24. Evolução percentual da participação dos impostos na composição dos repasses do FUNDEB para o município de Viçosa – MG – 1998 a 2006	107

LISTA DE FIGURAS

	Página
1. Distribuição absoluta da formação em nível de graduação dos gestores entrevistados	68
2. Distribuição absoluta da formação em pós-graduação dos gestores entrevistados	69
3. Distribuição absoluta do tempo de docência dos gestores entrevistados	70
4. Distribuição absoluta do tempo de docência dos gestores entrevistados na rede pública municipal de ensino, Viçosa-MG	70
5. Avaliação relativa da remuneração paga aos docentes da rede pública municipal de ensino em Viçosa-MG, na visão dos gestores entrevistados	82
6. Avaliação qualitativa sobre o desempenho das escolas nas avaliações oficiais Viçosa-MG, na visão dos gestores entrevistados	83
7. Avaliação qualitativa sobre os efeitos do espaço físico da escola no aprendizado dos alunos em Viçosa-MG, na visão dos gestores entrevistados	84

8. Avaliação qualitativa sobre os efeitos das condições de espaço físico da escola nas avaliações oficiais Viçosa-MG, na visão dos gestores entrevistados	85
9. Avaliação qualitativa sobre os efeitos das condições de espaço físico da escola sobre a qualidade da educação ofertada no município, na visão dos gestores entrevistados. Viçosa-MG.....	86
10. Avaliação qualitativa sobre as condições de espaço físico da escola sob sua responsabilidade, na visão dos gestores entrevistados. Viçosa-MG	87
11. Evolução do índice simples da evolução da taxa de matrículas no ensino fundamental por dependência durante vigência do FUNDEF.....	91
12. Distribuição percentual das respostas dos entrevistados acerca dos efeitos positivos, ou não, da disponibilidade de transporte sobre a permanência dos alunos na escola. Viçosa-MG.....	98
13. Distribuição percentual das respostas dos entrevistados acerca dos efeitos positivos, ou não, da disponibilidade de merenda escolar sobre a permanência dos alunos na escola. Viçosa-MG	99
14. Distribuição percentual das respostas dos entrevistados acerca dos efeitos positivos, ou não, da disponibilidade de material escolar sobre a permanência dos alunos na escola. Viçosa-MG	100
15. Distribuição percentual das respostas dos entrevistados acerca dos efeitos positivos, ou não, do Programa Bolsa Família sobre a permanência dos alunos na escola. Viçosa-MG.....	101
16. Distribuição percentual das respostas dos entrevistados acerca dos efeitos positivos, ou não, do Programa de Erradicação do trabalho Infantil – PETI sobre a permanência dos alunos na escola. Viçosa-MG.....	101
17. Evolução da taxa de crescimento dos valores dos impostos repassados para composição do FUNDEF – 1998 a 2006. Viçosa-MG.....	104
18. Evolução da taxa de crescimento do valor total do repasse do FUNDEF para o município de Viçosa-MG – 1998 a 2006.....	105

19. Evolução da taxa de crescimento dos valores dos impostos repassados para composição do FUNDEF – 1998 a 2006. Viçosa-MG.....	108
20. Evolução da dos repasses dos fundos de financiamento da educação – FUNDEF e FUNDEB, atualizados pelo IGP-FGV – 1998 a 2009. Viçosa-MG	109

LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal

CONSED – Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação

EB – Educação Básica

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FGV – Fundação Getúlio Vargas

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

FPE – Fundo de Participação do Estado

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IGP – Índice Geral de Preços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IOF – Imposto Sobre Operações Financeiras
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-ex – Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações
IR – Imposto de Renda
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ISS – Imposto Sobre Serviços
ITBI – Imposto Sobre a Transferência de Bens Imóveis
ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos
ITR – Imposto Territorial Rural
LC – Lei Complementar
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC – Ministério da Educação
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB – Produto Interno Bruto
PNE – Plano Nacional da Educação
SAEB – Sinopses Estatísticas da Educação Básica
SME – Secretaria Municipal de Educação
SMF – Secretaria Municipal de Finanças
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

RESUMO

MIRANDA, Antônio Carlos, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, março de 2010. **A visão dos gestores escolares sobre a influência do FUNDEF/FUNDEB na qualidade da educação ofertada pela rede municipal de ensino de Viçosa-MG.** Orientador: Walmer Faroni. Coorientadores: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima e Rosimar de Fátima Oliveira.

O objetivo desta pesquisa é avaliar a percepção dos gestores escolares sobre as políticas de financiamento da educação, tomando-se por base a implantação do FUNDEF e posteriormente do FUNDEB na qualidade da educação ofertada pela Rede Municipal de Educação de Viçosa-MG. Para tanto foi feito um levantamento documental em *sites* oficiais e documentos impressos sobre o que é educação de qualidade para os formuladores das políticas públicas e posteriormente uma contraposição com o mesmo conceito emitido pelos gestores das escolas que compõem a Rede Municipal de Educação do município através da aplicação de questionários e entrevistas. Para efeito deste trabalho serão analisados os seguintes indicadores: formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; espaço físico escolar e acesso e permanência dos alunos na escola. A opção por estes indicadores deve-se ao fato destes serem contemplados nas leis de criação dos fundos anteriormente citados.

ABSTRACT

MIRANDA, Antonio Carlos, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, March, 2010. **The vision of school managers on the influence of FUNDEF/FUNDEB in the quality of education offered by the municipal education network of Viçosa-MG.** Adviser: Walmer Faroni. Co-Advisers: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima and Rosimar de Fatima Oliveira.

The objective of this study was to assess the perception of school managers on policies for financing education, basing it off the deployment of FUNDEF and later off of FUNDEB, the quality of education offered by the Municipal Education Network Viçosa – MG. To do this a documentary survey was made using official *sites* and printed documents on what quality education is to public policy makers and subsequently a counter position with the same concept was issued by the managers of schools that comprise the Municipal Education Network of the municipality through questionnaires and interviews. For the purposes of this study the following indicators were considered: training and working conditions of school professionals, physical space and school access and the retention of students in school. The choice of these indicators is due to the fact that these are covered in the laws which create the funds mentioned above.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Delimitação da Pesquisa

Desde os primórdios da República, a educação ocupa lugar de destaque nos debates sobre as políticas públicas e seu aparato legal. Todavia, da década de 90 até os dias atuais um grande número de pesquisadores e instituições foram envolvidos – e de modo tão rápido e completo –, no estudo e no conhecimento sobre as formas de financiamento da educação e seus efeitos sobre sua disponibilidade à sociedade brasileira.

Neste contexto, importa acrescentar que dentro da pauta das referidas discussões, ganha destaque não só o conhecimento acerca das fontes e usos dos recursos, mas também, os aspectos relacionados às questões operacionais e o debate sobre os resultados da descentralização dos recursos para todos os níveis dos sistemas de ensino.

Notadamente a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, e nos anos subsequentes a esse fato, foi possível observar a expansão da universalização da educação fundamental, a reconhecendo como direito público subjetivo. Neste período, acreditava-se no pressuposto de que a garantia de acesso e a permanência do aluno na escola corresponderia, em boa medida, à existência de uma educação de qualidade.

Contudo se percebe que essa noção inicial encontra-se, hoje, em um aparente paradoxo, já que a observação empírica mostra que, nem sempre, aumentos nominais de recursos resultam em ganhos qualitativos na educação. De fato, em uma análise mais apurada sobre o financiamento da educação básica e pública no Brasil, se observa que este possui três peculiaridades importantes que destacam a origem e a aplicação dos recursos.

A primeira delas é a vinculação constitucional imposta nas três esferas de governo e a definição das responsabilidades específicas de cada ente governamental. A segunda é a definição dos elementos que constituem a aplicação desses recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Por fim, a terceira diz respeito à previsão de trabalho sob regime de colaboração dos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal. É importante dizer que essas particularidades do financiamento resultam de um processo histórico de formação das políticas sociais e políticas educacionais no país, com consequência direta nas responsabilidades e ações em cada esfera governamental e sobre os resultados na educação ofertada no País.

É exatamente nesse espaço de investigação que se insere este trabalho, que busca compreender como as modificações no sistema de financiamento da educação brasileira repercutiram sobre sua qualidade. Mais especificamente, toma-se por referência o município de Viçosa-MG, a fim de observar suas particularidades e a da percepção do conceito de qualidade em educação pública e os ganhos reais observados nesse quesito ao longo dos últimos 12 anos.

1.2. O problema e sua importância

Considerando a relevância da educação como promotora de desenvolvimento econômico e social de uma nação, as políticas públicas voltadas ao seu financiamento adquirem grande importância, sobretudo porque a qualidade do ensino depende, em alguma medida, das disponibilidades de recursos existentes à sua manutenção e, ou, ampliação.

Com o processo gradual de municipalização da educação implantada a partir da década de 90, do século passado, a responsabilidade dos gestores municipais aumentou significativamente e o Governo, em contrapartida, criou fundos de financiamentos para auxiliar os municípios. De início, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e, mais recentemente, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

No caso do estudo ora proposto, sua questão central pode ser apresentada da seguinte forma: os Fundos de Financiamento disponibilizados (FUNDEF/FUNDEB) têm possibilitado a melhoria da qualidade da educação ofertada pela Rede Municipal de Educação de Viçosa – MG?

A busca por respostas para essa pergunta permitirá a realização de uma análise dos impactos das políticas públicas adotadas para a área educacional, mais especificamente no que se refere aos fundos de financiamento e seus resultados na melhoria da qualidade do serviço de educação pública gratuita ofertada pela Rede Municipal de Educação de Viçosa – MG.

Esse questionamento, apesar de bastante objetivo, encontra um espaço de discussão muito amplo e polêmico. Como exemplo, pode-se citar Cury (2007, p. 834), que afirma que “políticas públicas sem recursos se tornam declaratórias e potencialmente inócuas.” Partindo-se desse princípio, e em conformidade com as definições do Ministério de Educação e Cultura – MEC (2007) tem-se como premissa que a política de financiamento da educação possibilitou melhorias no quadro geral da educação do Brasil ao definir a fonte dos recursos e a forma como estes valores destinados à educação deverão ser gastos, além de possibilitar um maior controle social destes dispêndios ao instituir os conselhos de acompanhamento e fiscalização.

Assim, ao se fazer uma análise das dimensões quantitativas e qualitativas das políticas de fundos de financiamento da educação espera-se poder avaliar os impactos destes investimentos sobre a qualidade da educação ofertada no município de Viçosa – MG.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo Geral

O objetivo deste trabalho é conhecer a contribuição dos fundos de financiamento (FUNDEF/FUNDEB) para a melhoria da qualidade da educação na Rede Municipal de Ensino de Viçosa.

1.3.2. Objetivos Específicos

Especificamente pretende-se;

- a) Identificar e avaliar as percepções acerca do conceito “educação de qualidade”, por parte dos gestores das escolas públicas municipais de Viçosa-MG;
- b) Analisar a evolução dos fluxos financeiros provenientes do FUNDEF e FUNDEB, destinados à educação pública municipal de Viçosa-MG;
- c) Conhecer os mecanismos de aplicação financeira dos recursos e as políticas educacionais do município de Viçosa, avaliando a aplicação dos fundos na melhoria da qualidade educacional.

1.4. Estrutura do trabalho

Este trabalho está estruturado em cinco partes. Em sequência a esta introdução, no segundo capítulo da pesquisa, é realizada ampla contextualização sobre o tema estudado. Nele é destacada sua relevância, bem como é analisada a legislação ao longo da história republicana do Brasil que dá suporte a política pública educacional até a criação dos fundos de financiamento primeiramente com o FUNDEF que vigorou até o ano de 2006 e posteriormente com o FUNDEB. Ainda neste capítulo são discutidos aspectos teóricos sobre a questão da qualidade na educação nas avaliações

oficiais de desempenho, os procedimentos, os tipos de avaliação, as diferenças entre os diversos mecanismos de avaliação de políticas públicas.

Na terceira seção são explicitados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa tais como a tipologia, os procedimentos para coleta de dados e definição da amostra e do local de estudo.

Na seção seguinte são apresentados os principais resultados alcançados na pesquisa, bem como a interpretação, a relevância e discussão destes dados dentro do seu contexto. Para tanto são elaboradas análises dos dados a partir de uma proposição dimensional de acordo com os objetivos da pesquisa.

Por fim são feitas as considerações finais e apresentadas as limitações da pesquisa e sugestões adicionais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A educação como um direito

2.1.1. O direito à educação através das Constituições Federais

Como já citado, desde os primórdios da República, a educação, devido a sua grande relevância, está presente nos debates sobre políticas públicas. Mais precisamente, desde o ano 1823 até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o tema educação foi crescendo e incorporado gradativamente aos instrumentos legais, partindo da gratuidade do ensino primário, na Constituição Imperial de 1824 (Fávero, 2001), até uma abrangência maior na constituição atual, com todas as Emendas Constitucionais (BRASIL, 2002).

Ao se fazer um retrospecto dos marcos legais que tratam do tema educação, Boaventura (2002) afirma ser esse direito da gratuidade uma das contribuições sociais da Constituição Federal de 1934 (Artigo 140), cabendo ser ministrado pela família e pelos poderes públicos a brasileiros e estrangeiros domiciliados no Brasil. Ainda em conformidade com o mesmo autor, todo o processo educacional foi incorporado ao texto constitucional: da criança de zero a seis anos à educação pós-graduada, incluindo a educação ambiental e outras modalidades de ensino transversais.

Também é plausível afirmar não serem poucos os documentos de caráter internacional, assinados por países signatários da Organização das Nações Unidas – ONU, que reconhecem e garantem esse acesso a seus cidadãos, conforme disposto no art. XXVI da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948.

Na atualidade, conforme aponta Bobbio (1992), praticamente não existem países no mundo que não tenham em seus textos legais artigos que garantam aos cidadãos o acesso à educação. Isso indica que se tornou consenso que a educação escolar é um dos pilares da cidadania, e, como tal, é indispensável para políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos e para a reinserção no mundo profissional.

2.1.2. A educação e os direitos sociais no Brasil

Notadamente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a educação passou a ser considerada um direito fundamental de ordem social a todos os cidadãos brasileiros resguardado no artigo 6º que tem a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Para José Afonso da Silva (1992, p. 258):

Os direitos sociais, como compreensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a equalização de situações sociais desiguais.

Portanto, trata-se de um elemento fundamental que ocupa lugar de destaque no rol dos direitos humanos. Pode-se afirmar, inclusive, ser esse um direito essencial e indispensável para o exercício da cidadania de todos os brasileiros. Afinal, nenhum dos demais direitos: civil, político e econômico pode ser praticado por indivíduos a não ser que tenham recebido o mínimo de

educação. No tocante à educação, especificamente, a Constituição Federal – CF, em seu artigo 205, afirma que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 2002)

Além da previsão constitucional, para Duarte (2007, p. 692), “há uma série de outros documentos jurídicos que contém dispositivos relevantes a respeito do direito à educação [...]”. Com efeito, trata-se de um “direito de múltiplas faces”; na descrição feita por Claude (2005, p. 37), é, ao mesmo tempo, direito social, econômico e cultural.

Direito social porque, no contexto da comunidade, promove o pleno desenvolvimento da personalidade humana. Direito econômico, pois favorece a auto-suficiência econômica por meio do emprego ou do trabalho autônomo. E direito cultural, já que a comunidade internacional orientou a educação no sentido de construir uma cultura universal de direitos humanos.

Assim, como é juridicamente protegida, em especial como direito público, é preciso que a educação seja garantida e cercada de todas as condições necessárias ao seu pleno desenvolvimento. É desse contexto que emerge a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, o Plano Nacional de Educação – PNE e outros diplomas legais que buscam garantir esse direito (Castro, 1998).

De acordo com Boaventura (2002), aos princípios que garantem os direitos dos indivíduos sejam eles jovens, adolescentes ou adultos há claramente definida a correspondente obrigação do Estado, como sujeito passivo da oferta de serviço educacional e com deveres previstos no texto constitucional.

Em seu artigo 208 e incisos a Constituição Federal, afirma serem deveres do Estado:

Art. 208 – O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
 - II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;
 - III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
 - IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
 - V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
 - VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
 - VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- § 1º – O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- § 2º – O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
- § 3º – Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

Diante do exposto acima, Boaventura (2002), citando o trabalho de Ferraz (1982-1983, p. 28-29), enfatiza o alcance desse direito voltado para a educação:

Eu começaria por uma afirmação, que quase seria senso comum. A de que o Direito cada vez mais se inclina, atento e pressuroso, sob o fenômeno educacional, procurando enquadrá-lo na sua rede de preceitos, envolvê-lo no seu corpo de normas, de maneira a discipliná-lo, de tal forma que a educação não se desvia, antes se oriente em direção aos seus verdadeiros fins e produza aqueles resultados que se podem legitimamente dela esperar. Então, é um fato que, cada vez mais o Direito está atento ao fenômeno educacional.

Portanto, o reconhecimento do direito à educação implica na aceitação da demanda do ensino, criando, ela própria, a educação, a sua dinâmica.

2.1.3. A educação em legislações específicas

Conforme explicitado, a Constituição Federal estabelece de forma bastante clara os direitos sociais dos cidadãos. O mesmo diploma legal estabeleceu, também, em seu Artigo 227, que é dever da família e do Estado

assegurar à criança e ao adolescente o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Diante desse contexto, como regulamentação desse artigo, emergiu a Lei nº 8.069 de 1990, comumente conhecida como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que ajuda na garantir o direito à educação. Tal lei possui um capítulo totalmente dedicado à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, a começar pelo Art. 53 que trás a seguinte redação:

A criança e o adolescente têm o direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – direito de ser respeitado por seus educadores;

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

IV – direito de organização e participação em entidades estudantis;

V – acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Cabe ressaltar que o Brasil é o país que possui uma das legislações mais avançadas do mundo no que tange a proteção dos direitos sociais. Pode ser citado o Estatuto da Criança e do Adolescente que possui elementos que comprovam essa afirmação e que merecem destaque, como por exemplo, “o direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores”.

Pode-se inferir, então, que o direito à educação é amplamente amparado e que deve ser exercido por todos como mecanismo de exercício de sua cidadania conforme disposto nos diplomas legais.

Dando prosseguimento ao estudo do tema educação nas leis brasileiras, chegamos a Lei nº 9.394 de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

Diante da competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, a LDB, trouxe algumas alterações, como “o dever da família” antecedendo o do Estado, conforme consta do texto constitucional. No entanto, detalhou e ampliou certas disposições da Lei Maior, como foi o caso do Art.4º em face dos incisos do Art.208 da Constituição conforme apresentado a seguir:

O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III – atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI – oferta de ensino noturno regular, adequada às condições do educando;

VII – oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

VIII – atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio e programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimos, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Conclui-se que o fato de a educação ter sido definida como um direito social, pela Constituição de 1934, abriu espaço para que o tema fosse ganhando relevância até promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, que concebeu tal direito como público subjetivo. Posteriormente, a LDB de certa forma detalhou e ampliou a cobertura dos direitos sociais. E em última análise, não se pode deixar de considerar a efetivação do direito à educação pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.2. Formas de financiamento da educação brasileira

2.2.1. Histórico da temática educacional através das constituições brasileiras

Considerando a crescente importância da temática educacional e sua vinculação ao desenvolvimento socioeconômico das nações, aumentou consideravelmente a busca por instrumentos de gestão e por políticos que garantissem a correta aplicação dos recursos destinados à educação. Nesses termos, um dos mecanismos encontrados pelos gestores das políticas educacionais tem sido a vinculação constitucional de verbas para a educação, além da criação dos fundos de financiamento para a educação tais como o FUNDEF, que vigorou até o ano de 2007, e o FUNDEB, ainda em vigor.

É importante ressaltar que esse tipo de instrumento legal, apesar da notoriedade que adquiriu nas últimas décadas, não é novidade no Brasil. De fato, Valente (2005) afirma que todo o arcabouço legal e jurídico que regulamenta a organização e os princípios do sistema educacional brasileiro, a própria constituição do sistema federativo, o plano nacional de educação e as formas de financiamento educacional, tal como concebido hoje, foi construído de forma paulatina através dos tempos e permeada por conflitos.

Na verdade, ao se fazer um retrospecto sobre o financiamento educacional, verifica-se que no ano de 1772 foi criado pelo Marques de Pombal o primeiro mecanismo legal para financiamento da educação conhecido como Subsídio Literário¹. Tratava-se de um imposto destinado, especialmente, à manutenção das escolas primárias que durou até 1816.

Alguns anos mais tarde, a Constituição de 1824 em seu artigo 179 determinava a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos. Oliveira (2001) afirma que a garantia da instrução primária gratuita a todos os cidadãos nessa Constituição colocou o Brasil entre os primeiros países do mundo a fazê-la. Um fato que merece destaque é que nessa Constituição havia a

¹ O Subsídio Literário, para o Brasil correspondia ao valor de dez réis.

exclusão dos escravos, que não eram considerados cidadãos, portanto, excluídos do direito à educação escolar. Como esse público correspondia por uma parcela significativa da população, o alcance do dispositivo constitucional teve sua abrangência restrita.

No ano de 1891 foi promulgada uma nova constituição que praticamente não trazia nenhum dispositivo sobre a temática educação. Em todo o texto constitucional apenas os parágrafos 3º e 4º do art. 35 e o parágrafo 6º do art. 72 desse documento afirmavam, respectivamente, que cabia ao Governo Central criar instituições de ensino superior e secundário nos estados prover a instrução secundária no Distrito Federal. Outra característica marcante desta constituição era a determinação que o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos deveria ser leigo.

De acordo com Araújo (2007), essa Constituição, além do federalismo, consagrou a descentralização do ensino, ou seja, a dualidade de sistemas, já que ela reservou à União o direito de “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e prover a instrução secundária no Distrito Federal”, o que conseqüentemente, delegava aos Estados competência para prover e legislar sobre a educação primária.

Com a Constituição de 1934, a educação ocupou lugar de destaque, pois o texto contemplava vários temas de suma importância, dentre as quais se pode ressaltar o plano nacional de educação, obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, organização dos sistemas educacionais, ensino religioso e liberdade de cátedra. Uma das maiores contribuições dessa Constituição foi a vinculação de recursos de impostos à manutenção e ao desenvolvimento dos sistemas de ensino, conforme destacado em seu Artigo 156. Ainda dentro das inovações dessa Constituição merece destaque a contemplação de algumas reivindicações e as propostas contidas no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova elaborado por Fernando Azevedo e publicado em 1932 com apoio de outros 26 educadores, cuja tônica predominante era: “direito de todos à educação” (ARAÚJO, 1993).

Dando prosseguimento à contextualização histórica do tema educação nas constituições brasileiras chegamos à Constituição de 1937. Esta foi redigida por Francisco Campos, o primeiro ministro da educação após 1930 (ARAÚJO, 2007).

Ainda de acordo com o referido autor, dentre as inovações trazidas por essa Constituição vale apontar a existência de uma seção inteira dedicada à educação. Porém, o texto constitucional apresentava ambigüidades sobre o regime em seu Artigo 130 tais como garantir a gratuidade do ensino primário e ao mesmo tempo exigir uma contribuição “módica e mensal” para a caixa escolar por parte dos que não alegassem escassez de recursos, invocando o dever de solidariedade dos menos necessitados para com os carentes, além de omitir a vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Posteriormente, com a Constituição de 1946, a educação foi contemplada no capítulo II do título VI, destinado à educação e à cultura, que dentre outras coisas estabelecia ser a educação direito de todos. O texto constitucional determinava que ensino primário fosse obrigatório e gratuito e, além disso, instituía um percentual mínimo de recursos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. Para efetivação desse dispositivo a União deveria aplicar no mínimo dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos na educação.

Alguns anos mais tarde, mais especificamente em 1948, deu entrada na Câmara Federal o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que somente em 1961 resultou na Lei 4.024. De acordo com essa lei, em seu Art. 92, foi previsto a criação de fundos nacionais de ensino. Outro aspecto relevante dessa lei foi a elevação de dez para doze o percentual de vinculação de receitas da União.

Na década de 1960, com o golpe militar de 1964 e a instituição da Ditadura Militar, foi aprovada pelo Congresso a Constituição de 1967, a sexta constituição do país, a qual trazia de forma bastante incisiva a marca do autoritarismo. Dentre os pontos que merecem destaque, pode-se citar a

omissão de fixação de percentuais de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino sob a alegação de que “tal vinculação era incompatível com a sistemática orçamentária introduzida pela nova Constituição” e a previsão a progressiva concessão de bolsas de estudos restituíveis no ensino médio e ensino superior. (ARAÚJO, 2007)

Ainda sobre os governos militares, Germano (1992) apud Araújo (2007) aponta que o Estado Central se desobrigou de financiar a educação pública. Tal atitude abriu espaço para que a educação escolar fosse explorada como negócio lucrativo, apesar de que os problemas do financiamento não se restringiam somente à questão do montante das verbas.

Nesse período da história do país outras questões como corrupção e desvio de verbas, burocratização, clientelismo e excessiva centralização administrativa impediam que o dinheiro público chegasse às instituições. Houve, inclusive, expressiva redução de gastos por parte do Estado Central com a educação de nível primário e médio, não sendo diferente, também, com os recursos destinados para o nível superior e por consequência para as universidades federais.

Foi através da instituição do salário-educação que o governo militar criou uma fonte de recursos para a educação de nível primário. Os recursos eram provenientes da contribuição das empresas e se mantém até os dias atuais financiando o ensino obrigatório. Posteriormente, foi restabelecida, a vinculação de receitas dos municípios à educação na ordem de 20% da receita tributária municipal através da Emenda Constitucional nº 01 de 1969.

Com a aprovação da Emenda constitucional nº 24/1983, conhecida com “Emenda Calmon” e sua posterior regulamentação em julho de 1985 através da Lei nº 7.348, foi restabelecida a vinculação de parte da receita dos impostos aos gastos com educação, estabelecendo que a União aplicasse “nunca menos de treze por cento e os Estados, o Distrito Federal e municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”. De forma sucinta o Quadro 1 apresenta as diversas alterações verificadas na política de vinculação de recursos para a educação.

Quadro 1 – Alterações verificadas na política de vinculação de recursos para a educação – Brasil, 1934 a 1996

Medidas	União	Estados e Distrito Federal	Municípios
Constituição de 1934, art. 156	Aplicação de 10% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos	20%	10%
Constituição de 1937	Não contempla a vinculação de recursos para a educação.		
Constituição de 1946, art. 169	Aplicação de 10% da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.	20%	20%
Lei nº 4.024/61 (LDB, art. 92)	Aplicação de 12% da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.	20%	20%
Constituição de 1967	Suprime a vinculação de recursos para a educação.		
EC 01/69, art. 15, § 3º, alínea f	--	--	Aplicação de 20% da receita tributaria municipal no ensino primário
Lei nº 5.692/71 (LDB, art. 59, § único)	--	--	Aplicação de 20% da receita tributária municipal e de 20% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – no ensino de 1º grau.
EC 24/83, art. 176, §4º e Lei 7.348/85	Aplicação de 13% da receita resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento <i>do ensino</i> .	25%	25%
Constituição de 1988, art. 212	Aplicação de 18% da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e no desenvolvimento <i>do ensino</i> .	25%	25%

Continua...

Quadro 1 – Cont.

Medidas	União	Estados e Distrito Federal	Municípios
EC 14/96, art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Lei 9.424/96		Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (fundo de natureza contábil) e estabelece as seguintes sub vinculações: 60% dos 25% devem ser destinados ao Ensino Fundamental, 60% dos recursos do Fundo devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério e o restante na manutenção do ensino fundamental	
Lei 9.394/96 (LDBEN)	Aplicação de 18% da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e no desenvolvimento <i>do ensino público</i>	25% ou o que for determinado pelas constituições ou leis orgânicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.	25% ou o que for determinado pelas constituições ou leis orgânicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.
Lei n ° 11.494/2007		Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB fundo de natureza contábil) e estabelece a sub vinculação de 100% dos recursos.	

Fonte: Adaptado de Moreira (1986).

Com o processo de redemocratização do país e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o montante de recursos aplicados na educação pela União é ampliado para 18% de sua receita líquida de impostos, cabendo aos estados, Distrito Federal e municípios a aplicação de 25% da mesma base, conforme indica o Quadro 2. Além disso, houve a manutenção nos termos desta constituição do Salário-Educação para financiar o ensino fundamental.

Quadro 2 – Impostos e transferências vinculados à educação a partir da Constituição Federal de 1988*, segundo as esferas de governo

FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Impostos Próprios	Transferências da União	Transferências da União
Imposto de Renda – IR	Fundo de Participação dos Estados – FPE	Fundo de Participação dos Municípios – FPM
Imposto sobre Produtos industrializados – IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI – Exp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI – Exp
Imposto sobre Operações Financeiras – IOF	Imposto de Renda Retido na Fonte – IPRRF – Servidores Estaduais	Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF – Servidores Municipais
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR	Imposto sobre Operações Financeiras – IOF – Ouro	Imposto sobre Operações Financeiras – IOF – Ouro
Imposto sobre Exportação		
Imposto sobre Importação	Impostos próprios	Transferências do Estado
Imposto sobre Grandes Fortunas	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
	Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA	Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA
		Impostos Próprios
		Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU
		Imposto Sobre a Transferência de Bens Imóveis – ITBI
		Imposto sobre Serviços – ISS

*Nota: 18% dos impostos da União e 25% dos impostos e transferências dos estados e municípios são vinculados constitucionalmente à educação.

Fonte: Constituição Federal de 1988.

2.2.2. A educação e a Lei de Diretrizes e Bases de 1996

De acordo com Duarte (2005), a Emenda Constitucional nº 14 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 9394/96) apresentaram uma melhor definição legal das incumbências e da abrangência das instâncias, explicitando para estados e municípios os encargos de financiamento, além das possibilidades de estabelecer regulação própria para o seu sistema de ensino.

Dentre os pontos que merecem destaque citam-se: a atuação prioritária dos estados no Ensino Fundamental e Ensino Médio; a atuação prioritária dos municípios no Ensino Fundamental e Educação Infantil (antes só tratada como educação pré-escolar); a priorização financeira do Ensino Fundamental; a redistribuição dos recursos; a indução à municipalização do Ensino Fundamental e uma redefinição do comprometimento do governo federal com a educação. Esses fatores são em grande parte relacionados à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

Dessa forma, o quadro normativo pós 1996 organizou-se com fundamento em fontes e responsabilidades financeiras diferenciadas e compartilhadas. A ampliação de recursos ficou dependente do crescimento da arrecadação oriunda de aparato fiscal específico e desigual de estados e municípios, com peso nas transferências e no salário-educação, que representa apenas 5,6% do total da receita vinculada.

Em outras palavras, o sistema de educação básica passou ser caracterizado como um sistema público federativo que tem por suporte o financiamento fiscal proveniente de fontes de receitas estaduais e municipais. A educação básica é sustentada por 50,1% de recursos estaduais e por 32,1% de recursos municipais, representando mais de 80% de todos os recursos alocados neste segmento. (ARAÚJO, 2007).

Outra inovação que veio junto com a LDB foi o estabelecimento de prazo para que o poder executivo apresentasse no Congresso Nacional para

aprovação, um Plano Nacional de Educação (PNE), com base em diagnóstico, colocando objetivos, metas e prazos a serem cumpridos, bem como, a viabilização financeira para a sua implantação.

Diante disso, e em virtude da redemocratização do País, houve uma grande articulação de várias entidades da sociedade civil em torno do Fórum em Defesa da Escola Pública. Após três edições do Congresso Nacional de Educação – CONED foi apresentado do Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4155/98². Esse projeto conhecido como Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira era composto por metas e prazos a serem cumpridos, visando à superação das desigualdades e o direito universal a uma educação de qualidade.

Paralelamente, foi apresentada nova proposta de Plano pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, através do Projeto de Lei nº 4173/98, o qual serviu de base para o Plano Nacional de Educação – PNE – que foi aprovado e regulamentado pela Lei nº 10.172/01.

O PNE, no que diz respeito ao financiamento da educação previa a elevação dos gastos públicos com educação para 7% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em dez anos, na razão de 0,5% anual nos quatro primeiros anos e 0,6% no quinto ano. Isso que não se concretizou em função dos nove vetos presidenciais. Sendo o sétimo veto o mais importante porque impediu que os gastos públicos com a educação se elevassem durante a década para atingir o mínimo de 7%.

Como justificativa para o veto se argumentou que isso acarretaria um acréscimo em torno de cinco bilhões de reais por ano sem qualquer indicação de fonte de arrecadação ou forma de compartilhamento entre União, os estados e os municípios, e alegando, mais uma vez, a inconformidade com o Plano Plurianual e com o interesse público.

² O referido Projeto foi apresentado pelo Deputado Federal Ivan Valente.

2.3. A crise do Estado brasileiro e suas decorrências para a educação

2.3.1. A crise e os argumentos para a Reforma do Estado no Brasil

As políticas públicas, em especial as educacionais, expressam a síntese de relações políticas e sociais mais amplas historicamente construídas. Dessa forma, as políticas educacionais implantadas no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990, marcam a redefinição da função do Estado mediado pela reestruturação econômica, internacionalização do capital e redefinição das estratégias empresariais de economias dependentes na perspectiva de acompanhar as novas demandas da chamada globalização.

Para se entender o histórico das políticas públicas ligadas à educação torna-se necessário uma análise do processo conhecido como Reforma do Estado. Sua origem nos remete à crise dos anos 1970 do chamado Estado de Bem-Estar Social. De acordo com Marine (2003, p.3) apud Gonçalves (2004), a origem da crise encontra respaldo em três manifestações básicas:

“crise financeira (incapacidade de geração de poupança pública para a realização dos investimentos sociais), crise de identidade (transição caracterizada pelo abandono de alguns papéis tradicionais e incorporação de novos) e crise do modo de administrar (explicada pelo esgotamento do modelo burocrático)”.

Ainda sobre esse movimento, que de acordo com Bresser Pereira (2002) recebeu o nome de Reforma Gerencial, inicialmente adotada na Inglaterra e que tinha como princípios basilares a contratualização, ou seja, existência de relações contratuais entre os atores cujo objetivo era o de melhorar a eficiência da ação estatal influenciada por métodos empresariais ou por empreendedores de gestão e/ou fortalecer a transparência e o controle social diante da pressão pelos avanços da democracia e movimentos de afirmação da cidadania. No caso do Brasil, esse movimento teve início no primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso em um contexto

(...) semelhante ao de outros países da região, caracterizado pelo aprofundamento da crise financeira do Estado e pela emergência de reformas estruturais prometidas durante a campanha presidencial e iniciadas alguns meses antes da posse com o plano de estabilização econômica (Plano Real). (MARINE, 2003, p.3).

Nesse sentido, a Reforma Gerencial no Brasil oficializada a partir de 1995 foi apresentada à sociedade como necessária e imprescindível para o crescimento econômico, para respostas às demandas sociais, aos vícios e a inoperância da máquina estatal brasileira.

2.3.2. A Reforma do Estado e a descentralização

Diante do exposto, a Reforma Gerencial do Estado brasileiro ofereceu as novas bases para a redefinição do papel do Estado e explicitou no ideário da modernização da administração pública os pressupostos de um Estado Mínimo.

No que tange a questão educacional, a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 211, já previa a tese da descentralização da educação através da qual criava a organização dos sistemas de ensino entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios pela via do chamado Regime de Colaboração.

Analisar a política atual de financiamento no setor educacional é também uma oportunidade para poder descobrir como está evoluindo a política de descentralização do Estado brasileiro, mais particularmente a descentralização do seu aparelho de proteção social. De posse desses argumentos e em função da população manifestar claramente o desejo de ter um Estado mais moderno ou, mais concretamente, ver os serviços por ele prestados serem realizados de forma mais eficiente foram argumentos definitivos para a implantação do programa de reforma.

Além disso, Bresser Pereira (1998) afirma que reinava à época um sentimento de indignação contra os privilégios existentes no setor público, incompetência e desmotivação de uma parte da burocracia que se traduzia na má qualidade dos serviços prestados constituindo-se em mais um argumento favorável às reformas propostas.

O programa de reforma estatal foi caracterizado por projetos que envolviam e facilitavam a descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão. Isso significou um processo de centralização das decisões e controle dos resultados e de descentralização da execução, buscando “fortalecer a competência administrativa do centro e a autonomia dos órgãos descentralizados” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.206). Segundo Bresser Pereira (1998), a Reforma Gerencial atendia a três orientações básicas:

1. Orientação técnica: que percebe a mudança de foco do controle dos procedimentos para o controle de resultados.
2. Orientação Econômica: que identifica o controle por quase-mercados ou competição administrada como o principal instrumento da administração gerencial.
3. Orientação política: que soma aos controles de resultados e de competição administrada, definindo forma de controle direto pela sociedade com uma das principais características da Reforma Gerencial.

Portanto, o novo modelo estatal era baseado na gestão de qualidade total, caracterizada pelo Programa de Qualidade e Participação, de caráter mais geral, e o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios. O Programa de Qualidade e Participação aponta para um “novo modelo de gestão do Estado” que de acordo com Bresser Pereira (1998)

[...] prevê a mudança da cultura burocrática para a cultura gerencial pela ótica da satisfação do cidadão-cliente. Assim, as estratégias de Participação implicam o envolvimento de todos os servidores na melhoria do serviço público e a qualidade como instrumento de reforma da administração pública em duas dimensões: a formal, competência para aplicar métodos, técnicas e ferramentas; e a dimensão política, competência para atender o cidadão-cliente, com vistas à “excelência na administração pública.” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.218)

O Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios tinha como objetivo central a implantação de um modelo de gestão de qualidade com foco em dois temas: “a distribuição de papéis entre a União, os Estados e municípios e as transformações organizacionais a serem feitas no aparelho do Estado, de maneira a tornar a sua atuação mais racional e eficiente” (BRESSER PEREIRA: 1998, p.220).

Com relação ao primeiro tema, o eixo norteador era a descentralização da execução dos serviços sociais do Estado. É justamente nesse princípio que se sustentam os processos de municipalização das políticas sociais como saúde e educação. Já no segundo tema, devem ser distinguidas as ações realizadas diretamente pelo Estado, as ações apenas garantidas pelo Estado e aquelas em que a presença do poder público se dará na forma de regulamentação, orientação e fomento para a iniciativa privada. No que tange a educação Bresser Pereira (1998) afirma que:

Em primeiro lugar é preciso saber se as garantias da universalidade da educação básica e da saúde é dever do Estado ou não. Em segundo lugar, independentemente da resposta que se dê à primeira pergunta, coloca-se o problema da qualidade e da eficiência (BRESSER PEREIRA: 1998, p.241).

Assim, a educação enquanto atribuição estatal perante a sociedade está inserida no debate sobre o papel e funções do Estado e vem sendo discutida juntamente com problemas crônicos que a questão educacional envolve como a formação dos professores, infra-estrutura física e humana da escola, acesso, permanência, currículo e principalmente, questões pertinentes à qualidade e avaliação que são os objetos deste estudo.

2.4. A política de fundos de financiamento no Brasil após 1997

Diante do processo de descentralização administrativa e do processo de municipalização iniciada com o processo de Reforma do Estado, houve mudanças significativas na elaboração das políticas públicas voltadas para a área educacional. Oliveira e Teixeira (2009), em artigo que analisa os Fundos de Financiamento da Educação, afirmam que o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como política educacional mais recente, tem como objetivo central a melhoria da qualidade da educação ofertada no País.

Para tanto, o PDE promoveu a articulação de ações já em curso no âmbito do MEC. Além disso, são incorporadas novas ações tais como a criação do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – que

passaria a ser a medida de avaliação da qualidade do ensino. Esse índice é calculado a partir da associação dos resultados da Prova Brasil com o rendimento das escolas e redes de ensino do País.

Tomando-se ainda por base o trabalho de Oliveira e Teixeira (2009), observa-se como novidade, a ‘Provinha Brasil’ que serve para mensurar avanços e deficiências verificadas nas séries iniciais do ensino fundamental.

Nesse cenário, tornou-se necessária a criação de mecanismos de financiamento da educação. É desse contexto que emergem os Fundos de Financiamento da educação inicialmente com o FUNDEF e posteriormente com o FUNDEB que serão abordados individualmente a seguir.

2.4.1. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF³: aspectos legais

Criado no final da década de 1990, o FUNDEF exprime a consolidação das tendências à descentralização do gerenciamento da educação. Conforme apontam Sobreira e Campos (2008), o objetivo do novo fundo é estabelecer parâmetros para a gestão descentralizada dos recursos do ensino fundamental do País.

Dessa forma, o FUNDEF aprovado por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 14 de setembro de 2006 teve como premissa a redefinição do papel das três esferas de governo quanto ao ensino fundamental. No que se refere ao fundo, a lei que o instituiu estabeleceu sua criação compulsória no âmbito de cada estado e do Distrito Federal. De natureza contábil, esse fundo é composto por 15% dos seguintes impostos e transferências:

- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;
- FPE – Fundo de Participação do Estado;
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios;

³ Mais referências sobre a estrutura legal dos Fundos, suas dimensões e formas de institucionalização encontram-se no Portal do Ministério da Educação, que disponibiliza as leis e diferentes documentos acerca do financiamento governamental à educação pública.

- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados Exportados;
- LC nº 87/96 ou Lei Kandir – Lei Complementar que estabelece a compensação financeira relativa à perda de receitas provocadas pela desoneração das exportações.

Tal fato se deu em virtude de que

[...] a universalização do ensino fundamental proposta pela CF/1988 havia sido obstaculizada pela ineficiência da gestão dos recursos constitucionalmente previstos para a manutenção e desenvolvimento do ensino foi o entendimento que levou a proposição do FUNDEF [...]. (OLIVEIRA; TEIXEIRA: 2009, p. 4).

Nesse ponto, o Ministério da Educação assumiu, então, o papel coordenador do financiamento desse nível educacional, estabelecendo os critérios de redistribuição de recursos e deixando a execução dos gastos a cargo dos governos estaduais e municipais. A gestão do ensino fundamental continua a ser partilhada pelas esferas estaduais e municipais de governos, mas os recursos passam a ser distribuídos de acordo com o tamanho das redes de ensino fundamental dessas esferas de governo.

Além desse critério, há a obrigatoriedade de elaboração de um plano de cargos e carreira para o magistério enquanto critério de repasse de verbas. O total de recursos é dividido pelo número de matrículas, sendo que com essa divisão tem-se o custo-aluno-ano, ou seja, o valor a ser repassado a cada município por cada aluno matriculado (VERHINE, 1999).

De forma simplificada, pode-se afirmar que as mudanças ocorridas no financiamento da educação na década de 1990 têm sua origem no seguinte quadro: aprovação da Lei nº 9394/96, prevista na Constituição Federal de 1988; Emenda Constitucional nº 14 que institui o FUNDEF e a Lei nº 9424/96 que o regulamenta.

Tanto a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) quanto a Emenda Constitucional nº 14 procuram clarificar a distribuição de responsabilidades entre as esferas administrativas: esfera federal organiza o sistema federal; estados priorizam o ensino fundamental e médio e os municípios o ensino

fundamental e a educação infantil. Há, no entanto, uma disposição acerca da colaboração entre as esferas administrativas no sentido de assegurar a universalização do ensino obrigatório.

De acordo com a UNDIME (2007), a EC nº 14 alterou significativamente as normas referentes à alocação de recursos ao instituir uma subvinculação na ordem de 60% dos 25% da receita de estados, municípios e Distrito Federal aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino ao criar o FUNDEF. Com esta subvinculação pretendia-se promover, de fato, a universalização do ensino fundamental, maior equidade na distribuição de recursos entre os estados e por consequência a redução das disparidades regionais e a melhoria da qualidade na educação.

Sobreira e Campos ao discutirem as principais inovações do FUNDEF nos estados afirmam que este previa a destinação de recursos federais aos estados cujo gasto aluno/ano⁴ ficasse abaixo de um valor mínimo estabelecido anualmente por decreto presidencial, devendo considerar os dados do Censo Escolar e de estimativas das receitas tributárias e de transferências destinadas à educação. Incluem-se ainda ao FUNDEF os recursos de âmbito dos governos estadual e municipal.

Sobre os impactos relacionados ao FUNDEF Costa e Duarte (2008, p. 166) afirmam que estes são de três tipos:

[...] administrativo-financeiro, de infra-estrutura escolar e de valorização docente. O primeiro envolve a existência de uma rubrica própria para a educação, maior autonomia dos gestores e transparência na utilização dos recursos; o segundo refere-se a reforma e construção de prédios, compra de material didático e transporte; o terceiro refere-se à melhoria na remuneração do professor, regularidade do pagamento e programas de capacitação.

Ainda sobre a avaliação dos impactos do FUNDEF, os estudos de Verhine e Magalhães (2003), citados por Oliveira e Teixeira (2009), apontam que se por um lado este fundo foi visto como um avanço na promoção de uma

⁴ O valor do gasto aluno/ano é dado pelo quociente entre o total das receitas tributárias e de transferências destinadas ao Fundef e o total de alunos da respectiva unidade federativa.

educação de qualidade ao promover a transparência por meio da previsão de controle social e da redução das disparidades regionais com a definição de um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade. Por outro lado, o processo é passível de críticas pela insuficiência de recursos, conforme estudos do INEP, pela focalização restrita ao ensino fundamental e pela iniquidade na proporção dos recursos disponíveis em cada estado brasileiro.

2.4.2. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

Em função das fragilidades apresentadas pelo FUNDEF, em 2005 foi proposto pelo Governo Lula a criação de um novo fundo que contemplasse em conjunto os diferentes níveis e modalidades da educação básica.

Logo, através da EC nº 53/2006, a partir do mês de janeiro de 2007 o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB que, assim como seu antecessor, se caracteriza como um fundo de natureza contábil, formado por recursos dos próprios estados e municípios, além de uma parcela de recursos federais, cuja finalidade é promover o financiamento da educação básica pública brasileira.

De acordo com o MEC (2007), o FUNDEB terá duração de 14 anos e funcionará em escala de implementação gradual com visa atender os alunos da Educação Infantil, dos Ensinos Fundamental e Médio e da Educação de Jovens e Adultos, beneficiando 48,1 milhões de estudantes. O aporte da União, conforme o MEC será da ordem de R\$ 4,5 bilhões a partir do terceiro ano de vigência do plano, ficando o restante do valor por conta dos estados e municípios.

O Quadro 3 mostra as principais diferenças entre o FUNDEF e o FUNDEB.

Quadro 3 – Principais diferenças entre o FUNDEF e o FUNDEB

FUNDEB	FUNDEF
Aumenta a vinculação federal de 18 para 20%.	Não há recursos novos.
Vigência de 14 anos.	Vigência de 10 anos.
A União é co-responsável pela Educação Básica.	A União só complementa os recursos do Ensino Fundamental.
Planos estaduais e municipais definem valores (\$).	Decreto Federal define valores custo-aluno (\$).
Abrange toda Educação Básica.	Abrange somente o Ensino Fundamental regular.
Definição de um piso salarial nacional.	Inexistência de piso salarial.
80% para os profissionais da educação.	60% para o magistério.
100% dos recursos vinculados.	60% de alguns dos recursos são vinculados.

Fonte: Santos, 2004

Atualmente, o fundo é formado por 15% dos seguintes impostos e transferências: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPI-exp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos municípios, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos estados cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios, sendo incorporadas outras fontes até se atingir o percentual que de 20% conforme explicitado no próximo tópico.

Em ambos os casos o governo federal toma para si a atribuição de coordenar a distribuição de recursos e de papéis a serem desempenhados por vários agentes na gestão daqueles e de avaliar os resultados atingidos pelos programas, além de fornecer uma complementação com recursos próprios para aqueles estados que não atingirem o valor mínimo por aluno/ano estipulado.

O primeiro conjunto de reformas apontado anteriormente busca, em geral, a “radicalização da política de descentralização dos programas federais que apóiam o ensino fundamental, especialmente o de reforço financeiro das escolas, o da merenda escolar e o de capacitação docente”⁵ (DRAIBE: 1998 p. 11).

O FUNDEB atenderá não só o Ensino Fundamental, mas também a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos, esta destinada àqueles que ainda não têm escolarização. Dessa forma, a inclusão no FUNDEB destes níveis e modalidades de ensino que estavam à margem do processo de distribuição de recursos anteriormente previstas no FUNDEF certamente irá impulsionar o aumento do número de matrículas nessas etapas (UNDIME, 2007).

Como consequência dessa inclusão, os Estados passaram a ser mais exigidos e, principalmente, os municípios, no tocante ao planejamento da sua estrutura física e de pessoal, tanto docente e quanto técnico, a fim de que se tornem capazes de ofertar um ensino de qualidade a estes novos alunos.

De acordo com o MEC (2007), o aumento da cobertura é uma das alterações mais significativas do FUNDEB, pois pode representar uma espécie de resgate da concepção de educação básica no Brasil. Davies (2006) aponta que um aspecto favorável do FUNDEB em relação ao FUNDEF diz respeito à elevação do prazo de vigência de dez para catorze anos. O FUNDEB, em sua essência, não trouxe ‘dinheiro novo’ para a educação e entretanto, pelo fato de a maioria dos municípios brasileiros, notadamente os mais pobres, receberem desse fundo um montante maior que o valor de sua contribuição, houve uma relação de “ganho” desses municípios para com o FUNDEF.

Segundo o MEC (2007), o FUNDEB é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal e municípios, sendo constituído (a partir do 3º ano de implementação) de 20% do:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE;

⁵ Mais referências sobre a estrutura legal dos Fundos, suas dimensões e formas de institucionalização encontram-se no Portal do Ministério da Educação, que disponibiliza as leis e diferentes documentos acerca do financiamento governamental à educação pública.

- Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI-exp;
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações de quaisquer bens ou direitos – ITCMD;
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- Imposto Territorial Rural – ITR;
- Receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Para os municípios é positivo o fato dos seus impostos próprios (IPTU, ISS, etc.) não fazerem parte da composição das fontes de recursos do FUNDEB. Essa posição permite uma maior flexibilidade para esse ente federado e é mais coerente com o respeito à sua autonomia, além de evitar demandas judiciais. Entretanto, a não utilização da sua receita própria no FUNDEB não desobriga o município a aplicar, no mínimo, 25% desses tributos para a manutenção e o desenvolvimento da educação infantil e ensino fundamental. Também não foi abordado pelo do novo fundo o Imposto de Renda retido na fonte, que é arrecadado tanto pelo Estado quanto pelo município.

Além dos recursos anteriormente explicitados, integra o FUNDEB uma complementação da União aos Estados onde a receita originalmente gerada não é suficiente para a garantia de um valor por aluno/ano igual ou superior ao valor mínimo nacional (UNDIME, 2007).

É importante destacar que a União não pode utilizar o recurso do salário-educação para complementar o FUNDEB; o texto da lei que o regulamenta proíbe tal procedimento. Esse item foi reivindicado pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e pelo Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) para evitar

diminuição ou extinção de importantes programas federais financiados pelos recursos do salário-educação. Vale ressaltar que os recursos do salário-educação não entram na composição do FUNDEB, mas poderão ser utilizados na educação básica⁶; antes só poderiam ser aplicados no ensino fundamental.

A implantação do FUNDEB, conforme aponta o MEC (2007), se dará de forma gradual, em três anos, quando então estará plenamente implantado. Isso valerá tanto para a subvinculação dos impostos quanto para a complementação da União e a inserção das matrículas, conforme apresenta o Quadro 04.

Quadro 4 – Implementação gradativa do FUNDEB

Impostos	2007	2008	2009	2010
Impostos remanescentes do Fundef	16,66%	18,33%	20%	20%
Impostos novos	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	10%
Matrículas	Ensino Fundamental + 1/3 das demais	Ensino Fundamental + 2/3 das demais	Toda Educação Básica	Toda Educação Básica

Fonte: UNDIME, 2007.

Diante do exposto e em conformidade com os estudos de Sobreira e Campos (2008), fica claro que o processo de melhoria da qualidade da educação pública no país, em qualquer que seja o estado, está vinculado, também, ao aumento dos recursos a ela destinados.

⁶ No Brasil, a Educação Básica (de zero a 17 anos), contempla três etapas: educação infantil (0 a 6 anos), ensino fundamental (7 a 14 anos) e ensino médio (15 a 17 anos).

2.5. A qualidade na educação

Com a criação do FUNDEF o ensino fundamental foi eleito como prioritário, uma vez que, o acesso a esse nível de ensino era considerado insuficientemente satisfeito. Entretanto, existe grande consenso de que, em função dessa priorização os outros níveis da educação básica foram sacrificados.

Conforme Oliveira e Teixeira (2009), no caso do FUNDEB houve uma ampliação dos níveis de ensino a serem atendidos e por consequência o comprometimento da União para disponibilização dos recursos para o seu financiamento por meio do estabelecimento de coeficientes de diferenciação para a destinação. Essa ação tinha como principal propósito responder as críticas feitas ao FUNDEF.

Assim como no FUNDEF, o FUNDEB apresentava como balizamento para a qualidade apenas a razão contábil. Na opinião de estudiosos da área educacional a lógica para uma educação de qualidade deveria sofrer uma “inversão de raciocínio”.

De acordo Oliveira e Teixeira (2009), seria necessário em primeira instância se definir os objetivos da educação, ou seja, a qualidade esta assumirá. Posteriormente seriam definidos as fontes e os recursos monetários necessários a consecução da educação e por consequência desta qualidade pretendida. Ainda em conformidade com as autoras,

[...] essa preocupação não esteve presente na formulação do FUNDEF, nem do FUNDEB. Ao contrario, em ambos os Fundos, o que podemos assumir ser a mesma política, a qualidade está colocada em um nível inferior na escala de prioridades para os gastos públicos em educação. (OLIVEIRA; TEIXEIRA: 2009, p. 11)

Com base nas metas propostas no PNE seria necessário verificar o que as escolas devem conter em termos de infra- estrutura física e de máquinas e equipamentos para que ofereçam uma educação de qualidade, bem como, a

proposição de projetos pedagógicos orientados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN e pelos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN.

A justificativa para a utilização desses instrumentos baseia-se no fato de que estes criam um referencial de qualidade ao apresentarem objetivos para a escolarização e habilidades mínimas a serem desenvolvidas pelos educandos. Para que essas habilidades sejam desenvolvidas torna-se necessário a existência de recursos humanos e materiais que precisam estar presentes num sistema de ensino.

2.5.1. A questão da qualidade na educação

O termo qualidade pode assumir diferentes significados e posicionamentos, tanto ideológicos quanto práticos, dependendo da visão de cada ator social. Assim, diversas são as possibilidades para se discutir, avaliar ou propor padrões de qualidade na educação.

Todavia, é preciso levar em consideração que ganhos qualitativos devem ocorrer de maneira generalizada e para tanto, as ações das esferas governamentais devem ter um caráter mais abrangente e coletivo. Vale dizer que o coletivo pode ser entendido como um corpo formado também pelos educadores, que em última análise são aqueles que irão operacionalizar as políticas públicas e pelos gestores municipais de educação.

Vários estudos apontam para a necessidade de financiamento como uma das formas de melhorar a qualidade da educação ofertada no País. Diante desse fato, a criação de uma política pública que abarcasse todo o escopo daquilo que se considerava como educação de qualidade tornou-se uma necessidade premente. É dessa conjuntura que emerge o FUNDEF. Conforme Castro (2001, p.6):

[...] diante da estratégia de priorizar o ensino fundamental e de reafirmar o papel do MEC enquanto coordenador das políticas nacionais entendendo-se que a execução das mesmas seria deixada a cargo dos governos estaduais e municipais, uma das linhas de ação prioritárias adotadas pelo Ministério, a partir da segunda metade da década de 90, foi a criação de um fundo contábil, no

qual transitariam os recursos relevantes para o financiamento do ensino fundamental.

Verhine et al. (2003), ao tratarem dos motivos que precederam a criação do FUNDEB se reporta não só ao avanço quantitativo do ensino no Brasil, paralelo a um recuo ou retardamento qualitativo, mas também a grande dispersão de esforços entre os diferentes níveis do governo, além da falta de definição clara de responsabilidades e má distribuição dos recursos, acentuando as desigualdades regionais e o descaso em relação à formação e remuneração do magistério.

Após o primeiro ano de funcionamento do FUNDEF, segundo uma pesquisa realizada pelo MEC, os resultados concretos do fundo tinham sido altamente positivos (BRASIL, 1999). Ainda conforme esse estudo do MEC, devido ao FUNDEF os municípios brasileiros gastaram 22,7% a mais com o ensino fundamental em relação ao ano anterior, além de ter ocorrido um aumento substancial das matrículas no ensino fundamental.

Outros benefícios do FUNDEF, assinalados pelo relatório do MEC, foram os aumentos dos níveis salariais dos professores que atuam no ensino fundamental público, bem como, investimentos maiores na habilitação dos mesmos, resultando redução de 15%, do número de professores leigos no país.

Com a entrada em vigor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, em substituição ao FUNDEF no início de 2007, conseguiu-se dar continuidade aos pontos positivos do FUNDEF aperfeiçoando-os e ampliando o seu alcance para a educação básica. Além disso, a nova proposta tem a responsabilidade de tentar preencher as lacunas deixadas pelo antigo fundo, tais como: a prática do baixo valor mínimo por aluno/ano; a pequena contribuição da União no montante do fundo; a competição por aluno entre os entes federados; a ineficiência dos conselhos de acompanhamento e controle social, e, talvez, o ponto mais negativo do FUNDEF; a não cobertura da educação infantil e do ensino médio.

De acordo com o Ministério da Educação – MEC (2007), objetivo do FUNDEB é proporcionar a elevação e a distribuição racional dos investimentos em educação em face de mudanças relacionadas às fontes financeiras que o formam, ao percentual e ao montante de recursos que o compõem e ao seu alcance; todos presentes na Lei n.11.494/07 que regulamenta a sua criação, alterando os critérios de financiamento que constavam no FUNDEF.

Assim, o FUNDEB supera a lógica do FUNDEF, aponta formas e cria mecanismos para o surgimento de uma nova concepção de gestão educacional (MEC, 2007). De outro lado, ao criar mecanismos de financiamento e controle da educação básica, busca-se em última análise ampliar o atendimento, bem como, melhorar a qualidade do serviço ofertado através de ações que atingem todas as esferas e atores sociais envolvidos no processo educacional.

2.5.2. Qualidade e educação

A primeira dificuldade de qualquer trabalho de pesquisa que trata da questão da qualidade está em uma definição aceita, uma vez que, esta avaliação pode se dar sob a perspectiva legal, sob a perspectiva do financiamento ou ainda sob a perspectiva do trabalho.

Para cada ator social envolvido no processo a qualidade é definida de forma bastante distinta. Pode-se observar, então, que qualidade não se traduz em um conceito único, de tal modo que diferentes setores da sociedade e diferentes políticas educacionais podem tomá-lo de modo diverso, conforme explicitado anteriormente. Para os fins desta pesquisa a análise da qualidade se dará no campo político levando-se em conta os indicadores selecionados e não no campo conceitual.

Em conformidade com Correa (2003), José Gimeno Sacristan ao discutir os problemas relativos a reformas educacionais implementadas sem maiores considerações, diz o seguinte acerca da questão da qualidade:

Outra das características estruturais das reformas educacionais atuais é sua justificação pela busca de uma melhor qualidade. Contraditoriamente, em tempos de crise de expansão e escassez de recursos, o apelo à qualidade aparece como palavra de ordem de justificação das reformas e das políticas educacionais. (SACRISTAN: 1996, p.63).

Um dos problemas mais recorrentes é que especialmente os documentos legais que apresentam a busca de melhoria da qualidade como meta não especificam o que ela seria, como se expressaria ou em quais critérios poderia se pautar e, mais sério, quais seriam as ações concretas que viabilizariam o alcance de uma “nova” qualidade.

Correa (2003) citando Sacristán (1996, p.64) aponta que principalmente “em momentos de crise no gasto social, o discurso sobre a qualidade se restringe a certos significados mais estritamente eficientistas e a argumentos técnicos”. Vale lembrar que uma boa educação tem um custo e que ele não é baixo; portanto, falar em qualidade na educação implica necessariamente discutir recursos para o seu financiamento (Rezende Pinto, 2002).

Dessa forma, é de grande relevância se refletir sobre o conceito de qualidade do ponto de vista de um conceito construído socialmente e sujeito a constantes adaptações. Devem-se levar em consideração as demandas, os direitos, os conhecimentos e as possibilidades de cada região e de cada cidade.

Diante disso e de acordo com Marchesi e Martin (2003) citados por Braga (2006) uma escola de qualidade pode ser definida como:

[...] aquela que estimula e promove o desenvolvimento dos alunos de maneira integral, considerando equilibradamente os aspectos físicos, motores afetivos, sociais, cognitivos e morais, sem desconsiderar o nível socioeconômico, seu meio familiar, sua aprendizagem anterior e suas diferenças individuais. Além disso, a escola de qualidade contribui para a participação de toda comunidade educativa, promove o desenvolvimento profissional dos docentes e influi com sua oferta educativa em seu ambiente social (MARCHESI; MARTIN: 2003, p. 48).

2.6. A política pública da educação e as avaliações oficiais de desempenho

2.6.1. O uso de indicadores de qualidade na educação brasileira

Tomando-se por base a conceituação de uma escola de qualidade proposta por Marchesi e Martin (2003), que indica que uma escola de qualidade deve promover o desenvolvimento integral do aluno sem desconsiderar os aspectos socioeconômicos que envolvem o seu desempenho e os aspectos legais que envolvem os fundos de financiamento, torna-se necessário o uso de indicadores para mensurar a efetividade desta modalidade de política pública para custeio em um primeiro momento para o ensino fundamental e posteriormente para o custeio do ensino básico.

A premissa de que os resultados referentes à proficiência os alunos do ensino fundamental é diretamente influenciada pelo ambiente escolar ganha cada vez mais relevância, não só entre os educadores, mas também, entre os estudiosos da área. A dúvida que emerge dessa constatação remete à questão do quão importante são os recursos financeiros para a formação de uma escola de qualidade (SOBREIRA; CAMPOS, 2008).

Diante dessa constatação, este trabalho buscou verificar se, de fato, os fundos de financiamento da educação propostos a partir de 1998 foram capazes de ampliar o potencial cognitivo dos alunos da rede pública utilizando como referência os resultados obtidos por estes em exames das SAEB – Sinopses Estatísticas da Educação Básica, Prova Brasil, Provinha Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Para tanto, serão utilizadas as seguintes variáveis: infra-estrutura escolar e remuneração de professores presentes nos diplomas legais que criam o FUNDEF e o FUNDEB através da vinculação de percentuais destinados à remuneração e manutenção de infra-estrutura.

Assim segundo Correa (2003), as políticas educacionais, especialmente no que diz respeito às chamadas “reformas educacionais” recentemente implementadas, seja com o Plano Nacional da Educação – PNE ou com Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, e aqui se inclui a política de

financiamento da educação; justificam suas propostas e projetos com base na necessária busca pela melhoria da qualidade da educação. Neste sentido Dourado et al. (2007, p. 5) inferem que:

A necessidade de construção e explicitação de dimensões, fatores e indicadores de qualidade que expressem a complexidade do fenômeno educativo têm ocupado a agenda de políticas públicas para educação e a agenda de pesquisadores do campo da educação. O avanço em termos de acesso e cobertura, principalmente no caso do ensino obrigatório, implica novas demandas de atendimento que se relacionam mais diretamente com as condições de permanência dos alunos na escola e as possibilidades de uma aprendizagem mais significativa.

Dourado et al. (2003), apud Darling-Hammond (1991), afirmam que é de fundamental importância avançar no debate sobre os conceitos e definições de qualidade e vislumbrar a possibilidade de construção de dimensões e fatores que expressem relações de: *a) validade* – entre os objetivos educacionais e os resultados escolares, não se reduzindo a médias ou similares; *b) credibilidade* – tendo em vista elementos que possam ser confiáveis em termos do universo escolar; *c) incorruptibilidade* – ou melhor, fatores que tenham menor margem de distorção; *d) comparabilidade* – ou seja, aspectos que permitam avaliar as condições da escola ao longo do tempo.

Tomando-se por base os argumentos propostos por Dourado et al. (2003) e a necessidade de se estabelecer indicadores que sirvam de parâmetro para a avaliação da questão da qualidade optou-se pelo modelo sugerido por Ribeiro et al. (2005) que definem indicadores como sendo “sinais que revelam aspectos de determinada realidade e que podem qualificar algo [...] A variação dos indicadores nos possibilita constatar mudanças.” Para tanto serão avaliadas três dimensões, a saber:

- **Dimensão 01: Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola** – No que se refere aos docentes é destacado a necessária formação inicial terciária, a garantia de remuneração e condições adequadas para o exercício do magistério;

- **Dimensão 02: Espaço físico escolar** – a existência de um ambiente escolar adequado é diretamente relacionada à questão do desempenho dos estudantes; e
- **Dimensão 03: Acesso e permanência dos alunos na escola.**

Ainda conforme Ribeiro et al. (2005, p. 10):

Cada uma dessas dimensões é constituída por um grupo de indicadores. Os indicadores, por sua vez, são avaliados por perguntas a serem respondidas [...] a resposta a essas perguntas permite à comunidade escolar avaliar a qualidade da escola quanto àquele indicador, se a situação é boa, média ou ruim. A avaliação dos indicadores leva à avaliação da dimensão.

Dourado et al. (2007) destaca ainda, que a qualidade da educação pode também ser definida a partir dos resultados educativos expressos no desempenho dos estudantes, tomando-se por base as avaliações oficiais. No entanto, nesse ponto o autor ressalta que determinar os níveis de desempenho alcançados pelos estudantes não é suficiente se não for acompanhado de análises mais exaustivas que ajudem a explicar esses resultados à luz das distintas variáveis que gravitam em torno do fenômeno educativo daí deriva a importância da análise das dimensões acima citadas.

A partir do estabelecimento das dimensões a serem avaliadas na pesquisa será utilizada uma metodologia de pesquisa compatível com a proposta a ser detalhada no próximo tópico.

2.7. A avaliação de políticas públicas

2.7.1. O que é a avaliação de políticas públicas

Conforme apontam estudiosos da área, não há um acordo sobre o que é avaliação em função de que o conceito é definido de múltiplas e, às vezes, contraditórias maneiras e por uma variedade de disciplinas, tais como economia, política, administração e sociologia.

Entretanto, autores como Ala-Harja e Helgason citados por Cunha (2006) chamam a atenção para o fato de que a avaliação serve a um amplo espectro de necessidades, discussões, clientes, instituições e praticantes. Como avaliação tem sido crescentemente demandada, virtualmente qualquer tipo de *feedback* ou consulta tem sido chamado de avaliação.

Assim sendo, existem as mais variadas conotações para tratar do que vem a ser avaliação. Em se tratando de avaliação de políticas públicas a definição do parece ser quase consensual e a que será adotada para fins desta pesquisa é aquela proposta pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF no trabalho intitulado Indicadores da Qualidade na Educação. De acordo com Guimarães (2006), ao se reportar a UNICEF (2003) afirma que:

Trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Diante do exposto é plausível inferir que a atividade de avaliação não é uma atividade isolada e auto-suficiente. Na verdade, trata-se de uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais, uma vez que, gera informações que possibilitam novas escolhas e analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos propostos.

Portanto, para a correta compreensão da avaliação de políticas e programas públicos torna-se necessária a definição de alguns conceitos básicos relacionados ao tema conforme apresentado a seguir.

2.7.2. Conceitos associados à avaliação de políticas públicas

Ao tratar do tema avaliação, necessariamente estará implícito o termo política. Silva (2002, p. 18) define a fase de formulação de políticas como

sendo a fase onde as propostas tomam forma e estatuto, recebendo tratamentos formais mínimos ao serem definidos metas, objetivos e recursos. Logo, as políticas transformam-se em programas quando é definida de forma clara a estratégia de implementação e, por uma ação de autoridade, são criadas as condições iniciais para sua implementação.

Ainda dentro do contexto da avaliação, um termo muito utilizado é o plano. Este deve ser entendido como o conjunto de programas que buscam objetivos comuns. O plano tem como premissa o ordenamento dos objetivos gerais e a desagregação destes em objetivos específicos que serão os objetivos gerais dos programas. De acordo Cohen e Franco (2004, p. 86) o plano organiza as ações programáticas em uma seqüência temporal, de acordo com a racionalidade técnica e as prioridades de atendimento.

Outro termo muito presente nos estudos sobre avaliação de políticas públicas é o programa. Este termo reporta-se a um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis. (ALAHARJA; HELGASON: 2000, p. 8).

De acordo com Garcia (1997: p. 6), o projeto é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Quando essas operações se realizam de modo contínuo ou permanente, são denominadas de atividades.

Para Cohen e Franco (2004: p. 88), o objetivo deve ser entendido como a situação que se deseja obter ao final da implementação do programa, mediante aplicação dos recursos e realização das ações previstas, enquanto meta é a dimensão quantitativa, temporal e espacial do objetivo e o produto é o resultado concreto das atividades desenvolvidas pelo programa, podendo ser tanto bens quanto serviços. O efeito, por sua vez, é o que decorre da influência do programa. O objetivo está localizado temporalmente antes do início do

programa. Os efeitos são resultados das ações do programa e podem ser intermediários, ocorrendo durante o programa, ou finais, que são os que perduram após o programa. Os efeitos podem ser ainda procurados, ou seja, estabelecidos como objetivos, ou não procurados.

Um termo de grande importância nesta pesquisa é a palavra *impacto*. Uma vez que a sua proposta é avaliar os impactos dos fundos de financiamento na qualidade da educação oferta no município de Viçosa – MG. Este termo, para fins desta dissertação, deve ser entendido como o resultado do programa que pode ser atribuído, exclusivamente, às suas ações após a eliminação dos efeitos externos; em outras palavras, é o resultado líquido do programa.

Finalizando, outro termo muito recorrente quando se trata de avaliação de políticas públicas são os indicadores. Nas palavras de Januzzi o indicador é a quantificação que permite a mensuração dos resultados do programa. Ainda de acordo com Januzzi (2003: p.15):

É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. O mesmo autor destaca algumas classificações de indicadores importantes para a análise e formulação de políticas.

Nesta desta dissertação, quanto à avaliação de programas, serão utilizados indicadores de eficiência dos meios e recursos empregados indicadores da eficácia no cumprimento das metas e indicadores da efetividade social do programa, isto é, de seus efeitos (JANUZZI: 2003, p.24).

2.7.3. Diferenças entre avaliação e outros mecanismos de retorno de informações

Diante da complexidade do tema ora em pauta, muitos estudiosos da área chamam a atenção para a diferenciação entre avaliação e monitoramento, e, ou, acompanhamento. Enquanto o acompanhamento ou monitoramento deve ser entendido como uma atividade gerencial interna, realizada durante o

período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes, durante a implementação ou mesmo algum tempo depois. Em outras palavras, o gestor público pode aguardar o programa provocar todo o seu impacto e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos fazer a aferição do mesmo.

De acordo com Cunha (2006) ao citar Mokate (2002: p.91), o monitoramento faz um acompanhamento das ações da iniciativa que se avalia e dos produtos das ditas ações. Ainda de acordo com essa autora o monitoramento pode ser entendido como

um acompanhamento sistemático e periódico da execução de uma atividade, que busca determinar o grau em que seu desenlace coincida com o programado, com o fim de detectar oportunamente deficiências, obstáculos e/ou necessidades de ajuste da execução. (CUNHA 2006: p. 12).

Segundo essas definições, os processos de monitoramento e avaliação devem ser compreendidos como complementares, porém a avaliação vai um pouco mais além na medida em que realiza a verificação de que o plano originalmente traçado está efetivamente sendo alcançando verificando-se, ainda, as transformações pretendidas e subsidiando a definição de políticas públicas. Na verdade, a avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para realizar o julgamento que lhe cabe, a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas.

Cunha (2006) define a mensuração de desempenho como o monitoramento e relato contínuo do acompanhamento de um programa, particularmente de seu progresso em direção aos objetivos previamente fixados, conduzida pelo gerente ou agência responsável pelo programa. O estabelecimento de medidas de desempenho pode indicar o tipo ou o nível de atividade conduzida pelo programa (processo), os produtos e serviços diretos derivados do programa (produto), ou os resultados desses produtos e serviços (resultado).

Ainda de acordo com Cunha (2006), ambos, mensuração de desempenho e avaliação de programas, visam dar suporte à alocação de

recursos e outras decisões políticas, mas a mensuração de desempenho pode servir como um sistema de alerta para o gerente em função de sua natureza contínua.

De acordo com Newcomer (1997), apud Cunha (2006), mensuração de desempenho é um conceito bastante inclusivo, que pode se referir ao acompanhamento rotineiro do alcance das metas, dos produtos ou dos resultados intermediários ou finais de um programa (p. 7). O método de avaliação de programas visa responder as questões “como e por que”, enquanto a mensuração de desempenho captura indicadores quantitativos que se referem aos produtos e talvez, aos resultados do programa, mas sem se interessar por “como e por que” (p. 10).

O Quadro 5 sintetiza as diferenças entre a avaliação e outras formas de feedback ou consulta.

Quadro 5 – Diferença entre avaliação e outros mecanismos de *feedback*

Classificação	Descrição das especificidades
Estudos científicos	As avaliações se centram no uso prático da informação.
Auditoria tradicional	As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos questionando, até mesmo, a propriedade dos objetivos do programa, bem como a eficácia e eficiência de sua satisfação (a distinção entre auditoria e avaliação geralmente não é clara).
Monitoramento	As avaliações geralmente são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem-sucedidas.
Mensuração de desempenho	As avaliações procuram ir além: buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública, contudo, sistemas de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar, sobretudo nos Estados Unidos, uma forma de avaliação.
Análise das políticas	As avaliações estão centradas na análise <i>ex-post</i> . Essa análise das políticas, às vezes, é definida como uma avaliação prévia, para o estudo de políticas possíveis no futuro.

Fonte: Ala-Harja e Helgason, 2000: p.9.

2.7.4. Tipos de Avaliação

De acordo com Cohen e Franco (2004), as avaliações podem ser classificadas segundo vários critérios. Levando-se em consideração o agente que as realiza, as avaliações podem ser classificadas como:

- **Avaliação externa** – este tipo de avaliação é realizado, normalmente, por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa, em geral com experiência nesse ramo de atividade. Dentre as vantagens desse tipo de avaliação podem ser citadas a isenção e objetividade dos avaliadores externos, que não estão diretamente inseridos no processo, além da possibilidade de contraposição dos resultados auferidos com os de outros programas similares já analisados. Como dificultador do processo de avaliação o acesso aos dados necessários torna-se mais difícil e os que vão ter seu trabalho avaliado podem se colocar em posição defensiva, fornecendo informações parciais e minimizando o efeito de melhoria dos programas. Alega-se, também, que o conhecimento da metodologia de avaliação pode não substituir o conhecimento sobre as especificidades do programa, e que não existe uma única metodologia aplicável a todos os casos.
- **Avaliação interna** – este tipo de avaliação é realizado dentro da instituição responsável com maior envolvimento das pessoas que participam do programa. Como vantagens, pode-se citar a eliminação da resistência natural a um avaliador externo, como apontado anteriormente e a possibilidade de reflexão, aprendizagem e compreensão sobre a atividade realizada dentro da instituição avaliada. Como desvantagem desse tipo de avaliação cita-se a possibilidade de se perder muito em objetividade, já que os avaliadores estão, também, envolvidos, tendo formulado e executado o programa.

- **Avaliação mista** – este tipo de avaliação procura combinar os tipos de avaliação anteriormente citados, fazendo com que os avaliadores externos tenham contato estreito com os participantes do programa a ser avaliado na tentativa de manter as vantagens e superar as desvantagens das avaliações apresentadas acima.
- **Avaliação participativa** – usada principalmente para pequenos projetos, prevê a participação dos beneficiários das ações no planejamento, na programação, execução e avaliação dos mesmos.

As avaliações podem ser classificadas quanto a sua natureza conforme apresentado a seguir:

- **Avaliações formativas** – São aquelas relacionadas à formação do programa. São adotadas durante a implementação e voltadas para a análise e produção de informação sobre cada uma das etapas. Como resultados geram informações para aqueles que estão diretamente envolvidos com o programa. Seu objetivo é o de fornecer elementos para a realização de correções de procedimentos no intuito de melhorar o programa.
- **Avaliações somativas** – Este tipo de avaliação está vinculado à análise e produção de informações sobre etapas posteriores. São realizadas quando o programa está sendo implementado há algum tempo ou após a sua implementação, para verificar a sua efetividade e fazer o julgamento do seu valor geral.

Levando-se em conta o momento de sua realização as avaliações podem ser identificadas de acordo com a classificação proposta por Cohen e Franco (2004):

- **Avaliação *ex-ante*** – Este tipo de avaliação é realizado no começo de um programa, com o intuito de dar subsídios para a implantação ou não do programa, bem como, ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcance dos objetivos

propostos. O elemento central da avaliação *ex-ante* é o diagnóstico, que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos previamente definidos. Para essa avaliação podem ser utilizadas as técnicas de Análise Custo-Benefício e Análise Custo-Efetividade, mais indicadas aos programas sociais.

- **Avaliação *ex-post*** – Este tipo de avaliação é realizado durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados. Nesse tipo de avaliação o tomador de decisão avalia, quando um programa ainda está em curso, se ele deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento em que é avaliado. Caso a resposta seja afirmativa deve-se manter a formulação original ou fazer algum tipo de modificação. No caso de um programa já concluído julga-se a viabilidade de sua reaplicação. A avaliação *ex-post* é a mais desenvolvida metodologicamente e a que tem tido maior índice de aplicação.

A respeito dessa distinção, Cotta (1998) e Cohen e Franco (2004), afirmam ser possível distinguir dois enfoques do processo de avaliação de políticas públicas conforme os tipos de problemas ou perguntas que estas visam responder. Segundo esses autores existem duas abordagens distintas, a saber.

O primeiro enfoque é a avaliação de processos. Esse tipo de avaliação é realizada durante a fase de implementação do programa e diz respeito à dimensão da gestão. Na verdade, é uma avaliação periódica que procura identificar quais dificuldades ocorrem durante esse processo para proceder as intervenções ou adequações necessárias. Sua principal contribuição para processo de avaliação é o de dar suporte para melhoria da eficiência operativa.

O segundo enfoque é aquele relacionado à avaliação de impactos ou resultados, como é caso deste trabalho. A avaliação de impactos ou resultados tem objetivos mais ambiciosos que o enfoque anterior e procura responder se determinado programa funcionou ou não, como no caso dos programas de financiamento da educação.

Esse enfoque tem sua lógica orientada para checar em que medida este ou aquele programa alcança seus objetivos e, além disso, verifica quais são os seus efeitos, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa, após sua implementação.

Esse tipo de enfoque serve de suporte para decisão sobre política, como continuação do programa e formulação de outros, por exemplo. Devido às suas particularidades, esse enfoque avaliativo é mais complexo, pois envolve, necessariamente, o julgamento sobre hipóteses tais como: (1) Uma solução para uma realidade específica se aplica a outras realidades ou apenas a determinado contexto? (2) As mudanças observadas na situação-problema se devem à intervenção ou a outros fatores? (3) As mudanças são permanentes ou temporárias, cessando com a interrupção do programa?

Diante desse contexto, Cotta (1998, p. 113) estabelece uma diferenciação entre avaliação de resultados e avaliação de impacto:

[...] depende eminentemente do escopo da análise: se o objetivo é inquirir sobre os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, então, trata-se de uma avaliação de resultados; se a intenção é captar os reflexos desta mesma intervenção em contexto mais amplo, então, trata-se de uma avaliação de impacto.

2.7.5. A avaliação de políticas públicas no Brasil

A partir da década de 1990, com a modernização da Administração Pública, a despeito da existência de experiências anteriores, o interesse pela avaliação de políticas e programas governamentais tomou grande impulso. Cabe ressaltar que tal movimento já havia sido adotado em vários países, seguido pela adoção dos princípios da gestão pública empreendedora e por transformações das relações entre Estado e sociedade.

De acordo com Castro (2008)⁷, avaliar uma política pública é somente um dos estágios do ciclo, uma vez que se integra como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças sociais advindas a intervenção pública.

Assim, a avaliação é, também, um instrumento de gestão quando visa subsidiar decisões a respeito de sua continuidade, de aperfeiçoamentos necessários, de responsabilização dos agentes; e é um instrumento de *accountability* quando informa aos usuários e/ou beneficiários e à sociedade em geral sobre seu desempenho e impactos. Ainda de acordo com o mesmo autor, dentre seus objetivos destacam-se:

- Vislumbrar alternativas de intervenção para resolver problemas;
- Assegurar efetividade do processo de implementação;
- Detectar e corrigir desvios ou perturbações na trajetória de implementação;
- Aferir a adequação e disponibilidade dos recursos requeridos;
- Aferir a aderência dos produtos e resultados aos propósitos e objetivos da ação;
- Incrementar a transparência nas organizações públicas.

Diante do exposto, compreende-se que a avaliação pode subsidiar o planejamento e formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações. Em outras palavras, a avaliação de políticas públicas é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo.

⁷ Mais informações em: www.ipea.gov.br.

2.7.6. A utilidade da avaliação de políticas públicas

Existe relativo consenso acerca dos motivos para realização de estudos de avaliação de políticas e programas públicos como instrumentos relacionados à transformação da Administração Pública, sobretudo em sistemas onde intenta-se uma administração mais moderna e eficiente.

De acordo com Cunha (2006), na história recente, mais especificamente nas décadas de 1980 e 1990, “o mundo foi varrido por uma onda de ideologia neoliberal que pregou o “Estado Mínimo”.” Ainda conforme a mesma autora, “a despeito do entusiasmo inicial provocado por esta ideologia a mesma mostrou-se irrealista, principalmente para os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, e por que não de grande parte de seus municípios, onde as políticas públicas desempenham um papel estratégico para alívio da pobreza.”

Tais fatores servem para justificar o crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação relacionados às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, já que esses estudos constituem-se, em última análise, em uma ferramenta para gestores e formuladores de programas e políticas públicas, tais como os fundos de financiamento da educação.

Ao final dessa investigação, ao se avaliar a política de fundos de financiamento da educação no município de Viçosa – MG, pretende-se permitir aos formuladores e implementadores da política educacional do município que tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento.

2.7.7. Principais questões a serem respondidas pelas avaliações

Derlien (2001) *apud* Cunha (2006) identifica três funções atribuídas à avaliação de políticas: de informação, de alocação e de legitimação. Essas

motivações são identificadas em diferentes fases da implementação de avaliações.

Conforme apontam Ala-Harja e Helgason (2000) em seus estudos, a avaliação de programas é um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisões. Cabe ressaltar, que embora não seja sua pretensão resolver ou substituir juízos subjetivos, uma vez que o elemento humano está presente nesse processo, a avaliação permite ao gestor um grau de conhecimento dos resultados de um dado programa específico das informações que podem e poderão ser utilizadas no intuito de melhorar a concepção ou implementação de um programa, permite fornecer subsídios para fundamentar decisões, além de melhorar a prestação de contas sobre políticas e programas públicos. Ainda em conformidade com esses autores, as principais metas da avaliação são: a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a responsabilidade para o parlamento e os cidadãos.

A realidade brasileira denota ainda, outras razões para a demanda por avaliações. Em primeiro lugar, a recorrente crise fiscal brasileira diminuiu a capacidade de gasto dos governos e aumentou a pressão por maior eficiência nos gastos públicos. Nessa questão, o fim do processo inflacionário, iniciado no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, teve importante papel, pois acabou com as receitas financeiras dos governos e expôs os problemas das finanças públicas.

Em segundo, o processo de redemocratização do país e o fim da Ditadura Militar trouxeram novos atores sociais e reivindicações aos governos. Por último, a longa crise econômica pela qual o país passou aumentou a desigualdade social e a busca pelos programas sociais do governo. Além dessas questões, de acordo com Garcia (1997) apud Cunha (2006), pode ser citada a desestruturação da função de planejamento que deixou os governantes sem elementos de informação e avaliação.

Portanto, no entendimento de Silva (1999), o motivo maior do interesse pela avaliação de atividades de governo reside na preocupação com a

efetividade, ou seja, na possibilidade de aferição dos resultados esperados (e não-esperados) alcançados pela implantação dos programas.

Outro motivo relacionado ao interesse pela avaliação seria o de entender o processo pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados, ao se proceder uma análise da dinâmica da intervenção do Estado e dos problemas decorrentes da implementação. Além desses, outros motivos de grande relevância seriam: a aprendizagem organizacional das instituições públicas sobre suas atividades; o processo de tomada de decisão em cada uma de suas fases; a possibilidade da continuidade ou não dos programas; e, ainda, a transparência, qualidade e *accountability* na gestão dos recursos públicos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo são apresentados a tipologia da pesquisa e os procedimentos utilizados para a realização do estudo, tais como: a descrição do local de estudo, a identificação da população e a definição da amostra, bem como são descritos os mecanismos de coleta e análise dos dados.

A escolha desses procedimentos, bem como sua correta utilização são etapas fundamentais para a realização em um trabalho. Bastos (2007, p. 51), citando Duarte (2002), afirma que uma pesquisa é, sempre, de alguma forma, *“um relato de uma longa viagem empreendida por um sujeito cujo olhar vasculha lugares, muitas vezes já visitados”*.

Partindo desta afirmação, o que existe, na verdade, é um modo diferente de olhar e pensar determinadas realidades a partir de uma determinada experiência, e da apropriação de um conhecimento que é, naturalmente, próprio do pesquisador. Neste ponto cumpre informar que o pesquisador atuou como Secretário Municipal de Educação do município alvo dessa análise.

Portanto, o pesquisador, ao definir o objeto de sua pesquisa, assim como os procedimentos metodológicos a serem utilizados, realiza um processo tão importante para a qualidade e sustentação de seu trabalho, quanto o texto que ele elabora ao final de sua pesquisa.

3.1. Tipologia

Demo (1989, p. 11) afirma, a respeito da metodologia de uma pesquisa, que na origem do termo, este significava “*o estudo dos caminhos, dos instrumentos usados para se fazer ciência*”. À metodologia em si se acrescentam os procedimentos metodológicos que, na visão do autor, referem-se ao trato operacional, empírico, que efetivam a consecução da pesquisa. Em ambos os casos, é comum que o pesquisador tenha que analisar situações complexas, uma vez que a realidade, cada vez mais, indica que as variáveis de interesse se complexificam, e se interrelacionam de forma mais intrincada.

Uma pesquisa como a no âmbito aqui proposto, pela sua complexidade assume, como caracterização metodológica, mais de um perfil. Isso ocorre porque o objeto a ser estudado é multifacetado, de modo que a sua compreensão e o seu entendimento exigem que um conjunto de medidas investigativas seja adotado.

Em síntese, foram necessários, para além da quantificação dos resultados encontrados (indicadores selecionados), esforços de entendimento localizado, buscando compreender de que forma a realidade da Educação Pública em Viçosa-MG, modificou-se para melhor a partir da implantação dos Fundos Governamentais de apoio à educação e se, de fato, ocorreram ganhos funcionais, de acesso, de estrutura e de relacionamento entre os agentes, em virtude da existência destes Fundos.

Como classificação didática, seguindo a sugestão de Gil (1991), a presente pesquisa pode ser considerada uma Pesquisa Aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos.

Do ponto de vista da forma de abordagem do problema, o estudo pode ser classificado como sendo uma Pesquisa Quantitativa e Qualitativa. Na visão de Bastos (2007, pág.68), é importante considerar a importância desse perfil, “*reforçando a idéia da não separação entre métodos qualitativos e*

quantitativos, uma vez que toda pesquisa qualitativa tem uma parte quantitativa e vice e versa". Richardson (1999) corrobora afirmando que:

A pesquisa moderna deve rejeitar como uma falsa dicotomia a separação entre estudos "qualitativos" e "quantitativos", ou entre ponto de vista "estatístico" e "não-estatístico". Além disso, não importa quão precisas sejam as medidas, o que é medido continua a ser uma realidade. (RICHARDSON, 1999, pág. 79).

Do ponto de vista de seus objetivos e de acordo com a classificação de Gil (1991) e Vergara (2005), a pesquisa pode ser enquadrada na categoria de Pesquisa Exploratória, pois visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Essa fase da pesquisa envolve as fases de levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado, análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de Pesquisas Bibliográficas (documental) e Estudo de Caso.

Além disso, na fase que requer o contato pessoal com agentes envolvidos no processo, a pesquisa envolveu o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados – no caso, a aplicação de questionários a vinte gestores de escolas⁸.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos (Gil, 1991), a pesquisa pode ser: a) Pesquisa Bibliográfica: quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet; b) Pesquisa Documental: quando elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico, ou c) Estudo de caso: quando envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento. Esta pesquisa congrega, simultaneamente, essas três etapas.

Em última análise, essa pesquisa se caracteriza como de campo, pois "[...] *a maior parte do trabalho é executada pessoalmente*" com ênfase em uma "[...] *experiência direta com a situação de estudo*" (GIL, 1989, p. 53). A

⁸ O questionário aplicado encontra-se disponível no anexo IV.

pesquisa de campo, segundo Vergara (2005, p.47), é definida como uma “[...] *investigação empírica realizada onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo*”. Por serem muitos os padrões, sintetizam-se, no Quadro 6, os padrões de classificação da pesquisa.

Quadro 6 – Esquema a sintético dos padrões de classificação da pesquisa

Quanto à finalidade	Quanto à natureza	Em relação aos objetivos	Em relação aos procedimentos Técnicos	Quanto ao local de realização
Aplicada	Quantitativa	Descritiva	Revisão bibliográfica	Campo
	Qualitativa		Questionários	
			Revisão documental	
			Estudo de caso	

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.1.1. O Estudo de Caso

A partir dos objetivos propostos nesta pesquisa, o Estudo de Caso foi adotado como estratégia metodológica prioritária. Trabalhos científicos que se valem desse modo de investigação permitem uma análise mais aprofundada de situações particulares, através de um processo de busca e aglutinação de informações numerosas acerca do objeto da pesquisa.

Em conformidade com o exposto, Yin (2005) afirma que o uso do Estudo de Caso, como estratégia de pesquisa permite ao pesquisador a construção de conhecimentos de fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos, dentre outras possibilidades.

Outra característica do Estudo de Caso é o privilegiamento da interpretação em contexto. Tenta-se apreciar uma prática em uma dada situação, observando os efeitos, contextualmente. O que se leva em conta, no Estudo de Caso, é o cenário da situação analisada como um todo abrangente onde o contexto tem uma

função integradora e deve ser considerado, pois é único. (ABRAMOWICZ, 1990, p. 40).

Ainda em consonância com Yin (2005), o termo “estratégia de pesquisa” está relacionado ao fato de existir uma “lógica de planejamento” particular ao Estudo de Caso, composta de duas fases. A primeira relaciona-se a definição técnica do método, ou seja, seu objetivo de investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real. A segunda é representada por um conjunto de características, como as várias fontes de evidências provenientes da(s) unidade(s) de análise e o desenvolvimento de proposições teóricas que vão conduzir a coleta e a posterior análise dos dados.

3.2. Procedimentos de coleta de dados

Para se atingir os objetivos propostos pela pesquisa, foram utilizados quatro técnicas seqüenciadas: análise documental, pesquisa bibliográfica e aplicação de questionários a todos os gestores escolares das escolas públicas do município de Viçosa-MG (disponível no Anexo IV).

3.2.1. Pesquisa documental e pesquisa bibliográfica

Na etapa de pesquisa documental foram analisadas publicações diversas do governo federal e municipal acerca do tema estudado, incluindo análises gerais, leis promulgadas, dentre outros. Mais especificamente, foram analisadas as Leis nº 11.494/07 (Anexo I) e nº 9.424/96 (Anexo II) que instituíram, respectivamente, o FUNDEB e o FUNDEF.

Além destes diplomas legais foi analisada também a Lei Municipal nº 1.368/99, apresentada (Anexo III), que instituiu o Estatuto do Magistério do Município de Viçosa e que atendia a uma das exigências para a implantação da política de fundos de financiamento do governo federal. Esta lei teve como princípio a normatização da carreira docente, a organização e a estruturação do sistema municipal de educação, dentre outros assuntos.

No caso específico deste estudo, cujo cerne de interesse é a relação entre a disponibilidade de fundos para a educação e a qualidade da mesma em Viçosa, foi estabelecida, como premissa, que os resultados referentes à proficiência dos alunos do ensino fundamental é diretamente influenciada pelo ambiente e qualidade escolar, sendo este fruto de um conjunto de vetores importantes, entre eles, os recursos financeiros disponíveis.

Também foi preciso coletar informações básicas sobre os resultados das escolas municipais que participaram da Prova Brasil ou Provinha Brasil. Como este estudo verifica se os fundos de financiamento da educação, propostos a partir de 1998, têm sido capazes de ampliar o potencial cognitivo dos alunos da rede pública (*proxy* de uma educação de qualidade), utilizou-se, como variável de referência, os resultados obtidos pelos estudantes nos exames das Sinopses Estatísticas da Educação Básica –SAEB. A escolha deveu-se a serem estes dados confiáveis e de levantamento conhecido. Dentro do conjunto de variáveis disponíveis, utilizaram-se, nesta pesquisa, as bases relativas à *infra-estrutura escolar* e à *remuneração de professores*, presentes no texto das leis que criam o FUNDEF e o FUNDEB.

Para melhor analisar os dados disponíveis, foi feita uma atualização monetária dos valores repassados ao município de Viçosa, referentes aos fundos de financiamento, entre os anos de 1998 a 2009, tomando-se por base o Índice Geral de Preços – IGP. A opção deve-se ao fato de ser um índice oficial e pelo fato de ser bem aceito pela maioria dos economistas e estudiosos da área econômica.

Por fim, foi realizada uma extensa pesquisa bibliográfica no intuito de realizar um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema. O estudo da literatura pertinente teve como princípio ajudar a planificação do trabalho, evitar duplicações e certos erros, além de representar uma fonte indispensável de informações.

3.2.2. Aplicação dos questionários

3.2.2.1. O local de estudo

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2009), o município de Viçosa conta, atualmente, com uma população total de 74.171 habitantes, já incluindo neste montante as pessoas residentes, estudantes de graduação e pós-graduação, técnicos em treinamentos, dentre outros.

Uma característica importante da cidade é seu lugar de destaque na Zona da Mata mineira por sua vocação para o ensino superior. A cidade abriga quatro instituições de ensino superior sendo uma universidade federal e três outras instituições particulares.

A opção pelo estudo de caso do município de Viçosa, no período de 1998 a 2009, deu-se em virtude das características sócio-econômicas, educacionais e política da cidade e a possibilidade que esse tipo de investigação possui de alcançar as especificidades locais, proporcionando o conhecimento aprofundado da situação avaliada, além da possibilidade de emitir considerações gerais para outras situações semelhantes ou análogas.

3.2.2.2. População e amostra

O grau de representatividade dos sujeitos estudados em um dado grupo social constitui uma problemática a ser enfrentada no delineamento de uma pesquisa, uma vez que se trata do solo sobre o qual grande parte do trabalho de campo está apoiada. (Duarte, 2002)

Assim, a população a ser estudada deve conter elementos distintivos, mas que sejam capazes de representar o grupo no sentido de que possua um conjunto de características comuns. A estes elementos dá-se o nome de *unidades populacionais*, que em última análise, são as unidades sobre as quais serão levantadas as informações pertinentes a pesquisa.

Atualmente, o município de Viçosa, segundo dados fornecidos pela SME, conta 20 unidades educacionais, conforme aponta o Quadro 07, sendo que destas 08 encontram-se na zona rural do município e 12 na área urbana. Para efeito deste estudo adotou-se a abordagem censitária. O montante de alunos matriculados na rede municipal de ensino é de 5.962 alunos distribuídos da seguinte forma:

- ✓ 1.355 alunos na educação infantil;
- ✓ 4.074 alunos no ensino fundamental e
- ✓ 533 alunos na educação de jovens e adultos (EJA).

Quadro 7 – Composição e localização das escolas da Rede Municipal de Educação de Viçosa. 2009

Escola	Localização	Classificação
E.M. Monsenhor Dimas Guimarães	Piúna	Rural
E.M. Paulo Mário Del Giudice	Colônia Vaz de Melo	Rural
E.M. Almiro Paraíso	Paraíso	Rural
E.M. Jacyra do Valle Rodrigues	Córrego Fundo	Rural
E.M. José Teotônio Pacheco	Posses	Rural
E.M. José Lopes Valente Sobrinho	Estação Velha	Rural
E.M. Professor Arlindo de Paula Gonçalves	Boa Sorte	Rural
E.M. Santo Antônio	Pau de Cedro	Rural
E.M. Anita Chequer	Bairro João Brás	Urbana
E.M. Coronel Antônio da Silva Bernardes	Centro	Urbana
E.M. Dona Nanete	Centro	Urbana
E.M. Ministro Edmundo Lins	Centro	Urbana
E.M. Arthur Bernardes	Bairro Novo Silvestre	Urbana
E.M. João Francisco da Silva	Distrito de Cachoeira de Santa Cruz	Urbana
E.M. Juscelino Kubistchek	Bairro Barrinha	Urbana
E.M. Nossa Senhora de Fátima	Bairro Amoras	Urbana
E.M. Padre Francisco José da Silva	Bairro Nova Viçosa	Urbana
E.M. Prof. Pedro Gomide Filho	Bairro Santa Clara	Urbana
E.M. Maria José Santana	Centro/Bairros	Urbana
E.M. Getúlio Dorneles Vargas	Distrito de São José do Triunfo	Urbana

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações da Secretaria Municipal de Educação, 2009.

Considerando os objetivos e necessidades da pesquisa – e de nem todas as escolas terem participado da Prova Brasil⁹ ou da Provinha Brasil¹⁰ –, optou-se por realizar a pesquisa de campo, que aborda a compreensão dos aspectos relacionados à “educação de qualidade”, com os gestores das vinte unidades escolares do município. No entanto, para fins de análise comparada (cruzamento das informações coletadas a campo com os dados disponibilizados pelo INEP), chegou-se a uma amostra composta por gestores de nove escolas municipais que participaram de uma, ou mais, versões das provas mencionadas. Para garantir o anonimato e favorecer a qualidade das respostas, as escolas foram identificadas, no momento da entrega dos questionários, de A a T.

Todavia, apesar de buscar-se o levantamento completo, na análise das questões relativas à percepção da qualidade do ensino em Viçosa, foi preciso segmentar as escolas dois grupos distintos: um que se constituía das escolas que haviam feito ou a Prova Brasil ou a Provinha Brasil, e outro composto por escolas que não haviam participado de nenhuma das provas. A justificativa para esta opção deve-se a dois motivos principais:

- a) em primeiro lugar, para atender às necessidades de dados quantitativos desta pesquisa, os mecanismos de avaliação oficial de desempenho são cruciais; e,
- b) em segundo, havia a necessidade de estabelecer uma amostra escolas cujos gestores que tivessem vivência no magistério municipal a ponto de conseguirem entender e emitir sua opinião a respeito das dimensões escolhidas para este estudo: formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, espaço físico escolar, e acesso e permanência dos alunos na escola.

⁹ Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo INEP. Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos.

¹⁰ A Provinha Brasil é uma avaliação diagnóstica aplicada aos alunos matriculados no segundo ano do ensino fundamental. A intenção é oferecer aos professores e gestores escolares um instrumento que permita acompanhar, avaliar e melhorar a qualidade da alfabetização e do letramento inicial oferecidos às crianças.

A amostra, portanto, teve que ser estruturada segundo critérios de intencionalidade. Para Mexia e Rodrigues (2005), os métodos de amostragem não aleatória são métodos *ad-hoc* de caráter pragmático ou intuitivo e são largamente utilizados, pois possibilitam um estudo mais rápido e com menores custos. Para os autores,

A amostra intencional é composta por elementos da população, selecionados intencionalmente pelo investigador, porque este considera que esses elementos possuem características típicas ou representativas da população. (MEXIA e RODRIGUES: 2005, pág. 04).

A identificação das escolas participantes das provas foi feita a partir de um levantamento no junto ao *site* do INEP, que disponibiliza os resultados auferidos por cada unidade escolar do município, tanto para os anos iniciais (que compreende alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental), quanto para os anos finais (que compreendem os alunos do 6º ao 9º ano do ensino fundamental).

O procedimento de coleta das informações deu-se a partir da entrega, em mãos, do questionário aos gestores responsáveis pelas escolas públicas municipais. Nesta ocasião, os gestores eram esclarecidos sobre a finalidade da pesquisa e comprometiam-se a uma data específica de entrega do questionário respondido. Os vinte questionários foram encaminhados no mês de dezembro de 2009. Deste total, cinco gestores não foram localizados ou não puderam responder às questões (a maioria do meio rural), reduzindo o número de escolas a quinze. Destas, 12 responderam o questionário de forma completa, sendo oito delas participantes da Prova ou da Provinha Brasil. O Quadro 8 identifica as escolas participantes da pesquisa.

Quadro 8 – Caracterização das unidades escolares participantes da pesquisa

Escola	Localização	Modalidade de ensino
Unidades escolares participantes da Prova ou Provinha Brasil		
B	Urbana	Ensino fundamental 1º ao 9º ano
C	Urbana	Ensino fundamental 1º ao 9º ano
D	Urbana	Ensino fundamental 1º ao 9º ano
F	Urbana	Ensino fundamental 1º ao 5º ano
G	Urbana	Ensino fundamental 1º ao 5º ano
H	Urbana	Ensino fundamental 6º ao 9º ano
I	Urbana	Ensino fundamental 1º ao 9º ano
J	Urbana	Ensino fundamental 1º ao 5º ano
Unidades escolares <u>NÃO</u> participantes da Prova ou Provinha Brasil		
Escola	Localização	Modalidade de ensino
K	Urbana	Ensino fundamental 1º ao 5º ano
L	Rural	Ensino fundamental 1º ao 5º ano
M	Rural	Ensino fundamental 1º ao 5º ano
Unidades escolares que <u>NÃO</u> devolveram os questionários no prazo estabelecido e que, portanto, não participaram da pesquisa		
Escola	Localização	Modalidade de ensino
A	Urbana	Ensino fundamental 1º ao 9º ano
E	Urbana	Ensino fundamental 1º ao 5º ano
N	Urbana	Ensino fundamental 1º ao 5º ano
O	Rural	Ensino fundamental 1º ao 5º ano
P	Rural	Ensino fundamental 1º ao 5º ano
Q	Rural	Ensino fundamental 1º ao 5º ano
R	Rural	Ensino fundamental 1º ao 5º ano
S	Rural	Ensino fundamental 1º ao 5º ano
T	Rural	Ensino fundamental 1º ao 5º ano

Fonte: Elaborado pelo autor.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo trata dos principais resultados encontrados nesta pesquisa e encontra-se dividido em duas grandes seções. Para facilitar a compreensão das informações e manter um padrão didático, procurou-se ordenar estes resultados na sequência proposta nos objetivos da pesquisa, permitindo-se, naturalmente, a construção de debates e incursões que permeiem dois ou mais dos objetivos propostos, sempre que útil ou necessário.

Na primeira seção, buscou-se identificar e avaliar as percepções acerca do conceito “educação de qualidade”, por parte dos gestores das escolas públicas municipais, bem como analisar a evolução dos fluxos financeiros provenientes do FUNDEF e FUNDEB, destinados à educação pública municipal de Viçosa-MG

Nesta seção da pesquisa, são descritos os resultados da pesquisa primária, realizada junto aos gestores municipais de escolas públicas. Também são apresentados dados numéricos que apóiam as informações coletadas e auxiliam na discussão dos resultados encontrados. Essa seção se divide em três partes:

- a) A caracterização do perfil e formação dos entrevistados;

- b) A avaliação do conhecimento dos gestores entrevistados sobre a legislação vigente sobre a temática dos fundos de financiamento da educação pública; e,
- c) A análise da compreensão e das percepções do conceito de “educação de qualidade” por parte dos gestores entrevistados, considerando as dimensões *01 – Formação e condições de trabalho; 02 – Espaço físico da escola; 03 – Acesso e permanência dos alunos na escola.*

Na segunda seção, busca-se conhecer os mecanismos de aplicação financeira dos recursos e as políticas educacionais do município de Viçosa, avaliando a aplicação dos fundos na melhoria da qualidade educacional. Ainda nessa seção são apresentados, analisados e discutidos os fluxos financeiros (composição, padrão e evolução) do FUNDEF e FUNDEB para o município de Viçosa-MG. Na mesma seção são discutidos aspectos técnicos, ligados à avaliação dos mecanismos disponíveis no município que permitem a devida operacionalização dos fundos, os seus usos mais freqüentes, a aplicação dos recursos e as percepções dos gestores sobre essa questão.

4.1. Análise das percepções dos gestores de escolas municipais sobre o conceito de “educação de qualidade”, no município de Viçosa-MG

4.1.1. Perfil e formação dos gestores entrevistados

Conforme previsto na metodologia dessa pesquisa, para o atendimento aos objetivos propostos foram encaminhados questionários aos vinte gestores das escolas municipais, sendo que deste total doze são escolas urbanas e oito escolas rurais. Do total de questionários enviados às escolas, treze foram devolvidos no prazo limite concedido (primeira semana de janeiro de 2009), destes dez são oriundos de escolas urbanas e três de escolas rurais.

A utilização da terminologia “gestores” se dá em função da classificação da função diretiva estabelecida pela lei nº 1.368/99¹¹, conhecida com Estatuto do Magistério Municipal. De acordo com essa lei, as escolas municipais que possuem até 125 alunos e quatro turmas serão geridas por “coordenadores” e aquelas que possuem mais de 125 e até nove turmas, são geridas por “diretores”.

Os gestores de todas as escolas públicas municipais de Viçosa são escolhidos por eleição direta com a participação da comunidade escolar para um mandato de três anos, sendo permitida apenas uma recondução. Outra particularidade dessa lei é a possibilidade de o diretor só poder contar com o auxílio de um vice-diretor se a escola tiver mais de 10 turmas e 250 alunos, conforme aponta o Quadro 9.

Quadro 9 – Composição do quadro diretivo das escolas municipais

Classificação	Número de turmas	Número de alunos	Auxílio de Vice-diretor
Coordenador	Até 4 turmas	Até 125 alunos	Não
Diretor – Nível A	De 5 a 10 turmas	Até 250 alunos	Não
Diretor – Nível B	De 11 a 20 turmas	Até 500 alunos	Sim
Diretor – Nível C	De 21 a 30 turmas	Até 750 alunos	Sim
Diretor – Nível D	Acima de 30 turmas	Mais de 750 alunos	Sim

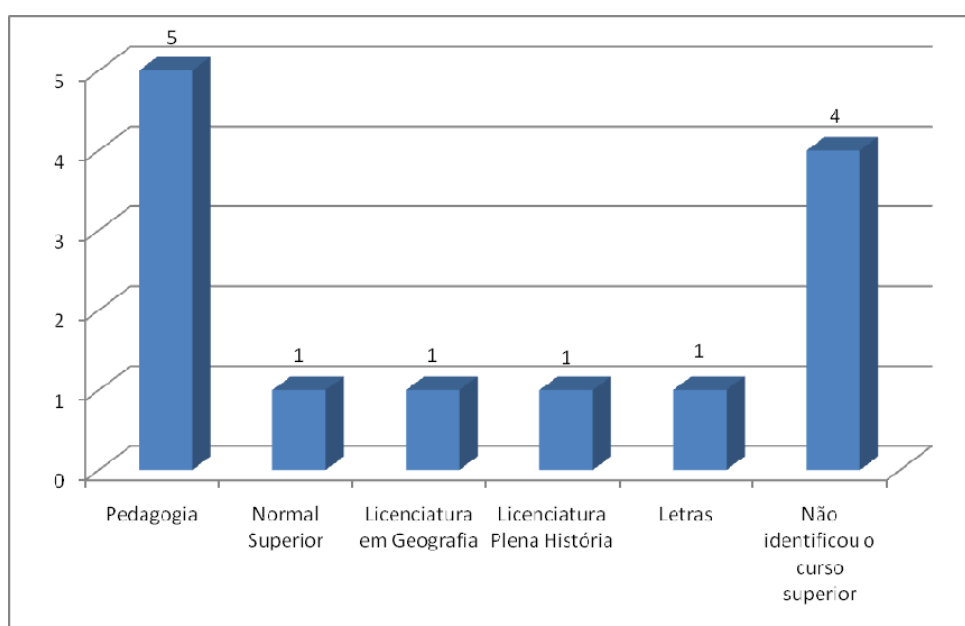
Fonte: Lei nº 1.368/99 – Estatuto do Magistério Municipal, 1999.

As escolas urbanas estão distribuídas no centro e na periferia da cidade de Viçosa, promovendo uma boa cobertura da área do município e favorecendo o acesso do aluno a uma escola próxima a sua residência, conforme orientação da 33ª Superintendência Regional de Educação de Ponte Nova, à qual o município de Viçosa está vinculado.

¹¹ O conteúdo da lei nº 1.368/99 encontra-se disponível no Anexo IV deste trabalho.

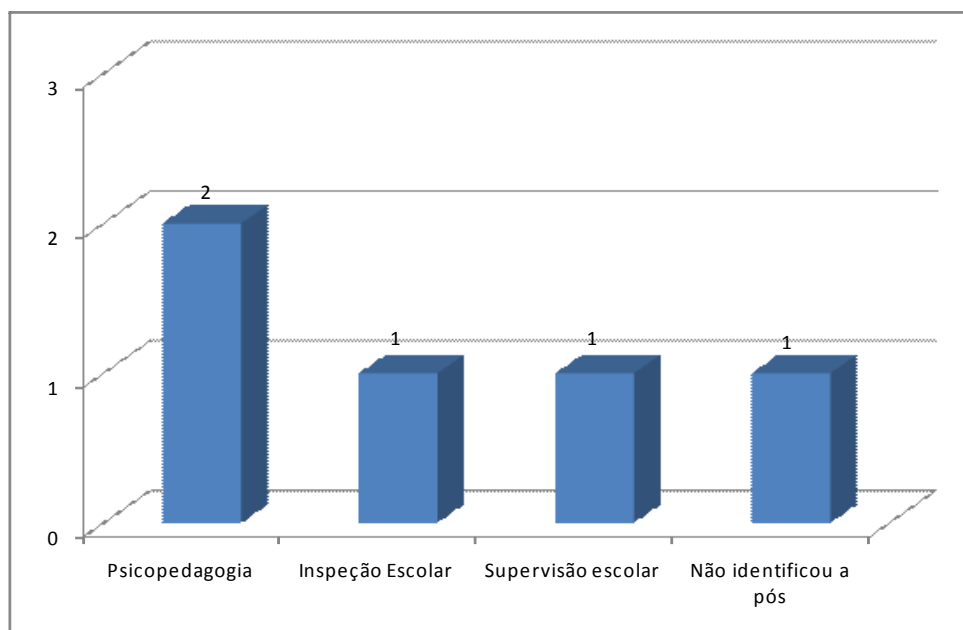
Em relação ao perfil dos entrevistados, do total dos respondentes, doze são do sexo feminino e apenas um do sexo masculino. No que tange à função desempenhada nas escolas, e em conformidade com a classificação estabelecida pelo Estatuto do Magistério Municipal, nove são diretores, dois vice-diretores e dois são coordenadores.

No que diz respeito à formação dos gestores entrevistados, observou-se que todos possuem curso superior, conforme aponta a Figura 1, com destaque para pedagogia com cinco respondentes, outro dado relevante levantado na pesquisa é que cinco dos respondentes possui uma ou mais pós-graduações *latu sensu* (Figura 2).



Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Figura 1 – Distribuição absoluta da formação em nível de graduação dos gestores entrevistados.

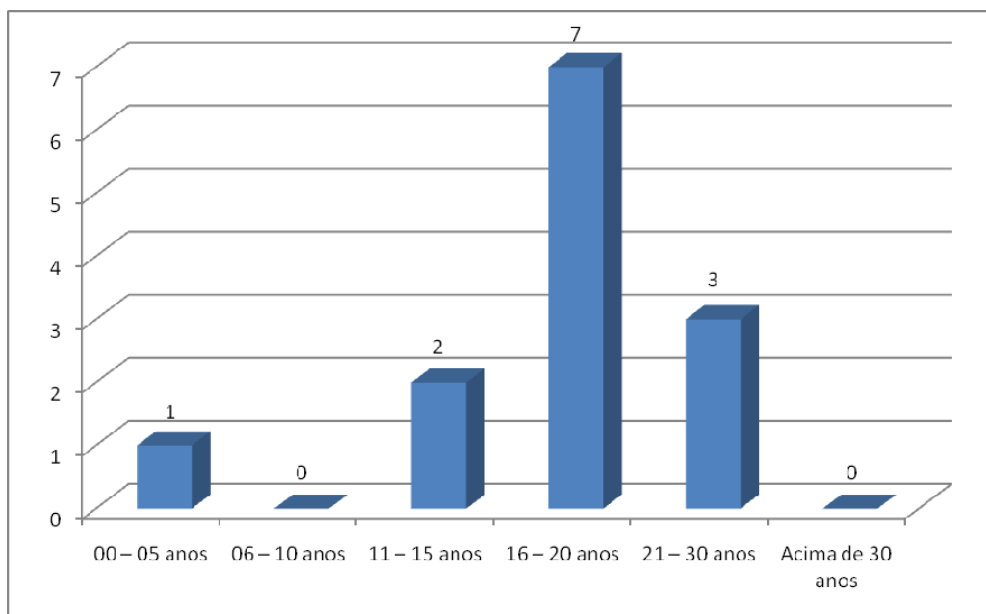


Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Figura 2 – Distribuição absoluta da formação em pós-graduação dos gestores entrevistados.

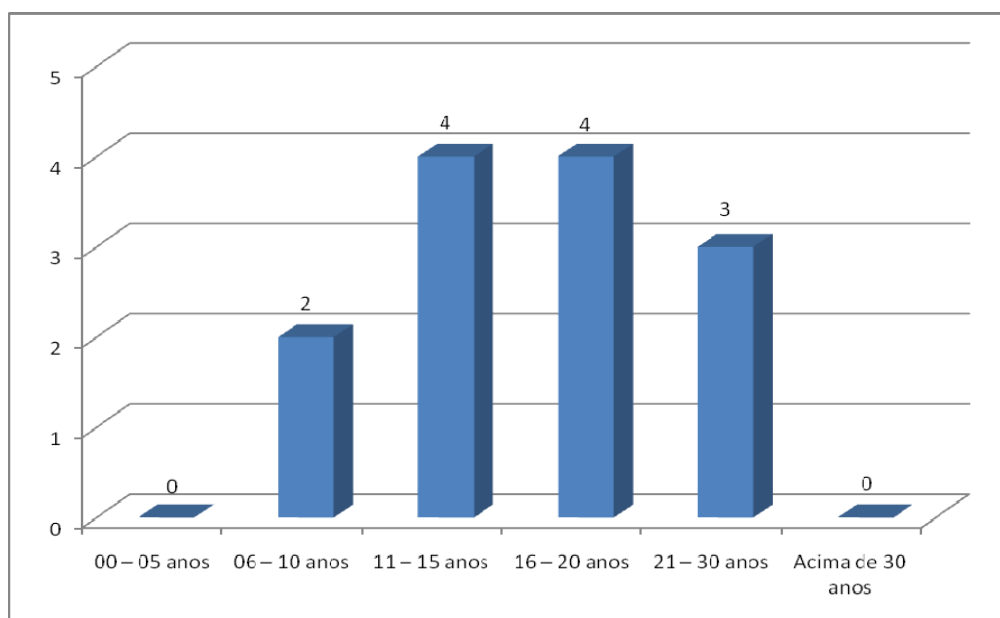
Cabe ressaltar que de acordo com a Lei nº 1.368/99 o professor fará jus a um adicional de 10% em seus vencimentos ao cursar uma pós graduação. A mesma lei estabelece, ainda, um percentual de 20% no caso de um curso de mestrado e de 20% no caso de doutorado (percentuais que serão recebidos de forma cumulativa). Ressalta-se que o professor somente terá direito a esses percentuais se os cursos forem na área educacional e possuírem relação direta com o seu campo de atuação e se cursados em instituições reconhecidas pelo MEC (Figura 2).

No que se refere ao tempo de atuação como docente a maioria dos respondentes estão numa faixa compreendida entre 16 e 20 anos (Figura 3). Com relação ao tempo de trabalho na Rede Municipal de Ensino há uma maior dispersão conforme aponta o (Figura 4). Esse fato deve-se, em grande parte, pela distância temporal entre os concursos públicos realizados pelo município. Outra curiosidade apontada pela pesquisa é o fato de a totalidade dos respondentes estarem no segundo mandato na função diretiva.



Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Figura 3 – Distribuição absoluta do tempo de docência dos gestores entrevistados.



Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Figura 4 – Distribuição absoluta do tempo de docência dos gestores entrevistados na rede pública municipal de ensino, Viçosa-MG.

Das escolas que devolveram o questionário, apenas oito participaram de uma ou mais versões da Prova Brasil e/ou Provinha Brasil. As demais não aderiram a esse mecanismo de avaliação uma vez que a participação não foi obrigatória. De acordo com o INEP a razão mais comum para a ausência de informações das escolas municipais em sua base de dados sobre a Prova Brasil deve-se ao fato de que

[...] Escolas particulares, rurais, com ensino exclusivamente profissionalizante e de Jovens e Adultos, bem como escolas públicas com menos de 20 alunos matriculados nas séries avaliadas (4ª série / 5º ano e 8ª série / 9º ano), conforme declarado no Censo Escolar 2005 e 2006; Escolas pertencentes a redes municipais que não aderiram à Prova Brasil já que a participação não foi obrigatória; escolas onde menos de 10 alunos compareceram à avaliação não foi levado em conta o resultado por se considerar que do ponto de vista metodológico, tal contingente não refletiria o resultado de toda a escola. (INEP: 2009, s.p)

Assim, os cinco gestores de escolas que não participaram da Prova Brasil e ou Provinha Brasil, mas responderam ao questionário, terão suas respostas avaliadas apenas no que tange aos aspectos legais de entendimento do que vem a ser uma educação de qualidade, não sendo possível compará-las às bases oficiais. A manutenção da análise de alguns aspectos deve-se ao fato de se entender que estas respostas irão contribuir para melhoria da compreensão dos resultados da pesquisa e na avaliação das dimensões da qualidade educacional em Viçosa-MG.

4.1.2. Avaliação do nível de conhecimento dos gestores entrevistados acerca da política de fundos de financiamento

Ao serem questionados sobre o conhecimento acerca da política de fundos de financiamento para a educação, no que tange às formas de aplicação dos recursos, cinco gestores responderam ter conhecimento sobre a mesma. Todavia, apesar de declararem ciência, somente o gestor da escola *D* demonstrou um nível adequado de conhecimento sobre a legislação, citando

inclusive, os números das leis que criaram o FUNDEF e o FUNDEB e suas principais diferenças.

Outros oito respondentes afirmaram conhecer somente uma parte da política de fundos de financiamento. Destes, seis afirmaram ter conhecimento sobre a subvinculação e sobre as formas de aplicação dos recursos, um citou a necessidade da constituição de um conselho de acompanhamento e outro sobre os níveis de ensino atendido por cada fundo. Um fato que merece destaque nesta questão foi o fato do gestor da escola *N* ter confundido o percentual constitucional de 25% estipulado pela Constituição Federal de 1988, com os percentuais estabelecidos pelas Leis que criaram o FUNDEF e posteriormente o FUNDEB, indicando a necessidade de se criarem mecanismos de aprimoramento do conhecimento dos gestores sobre a regulamentação dos fundos.

No que tange às formas de controle social vinculados aos fundos de financiamento, cinco dos treze gestores afirmaram conhecer os seus mecanismos. Entretanto, todos eles disseram conhecer as estruturas de controle somente na esfera municipal, não sabendo informar sobre a existência de outros níveis de regulamentação. Interessante constatar que, em sua justificativa sobre essa questão, o representante da escola *I* afirmou tomar conhecimento das informações pertinentes ao controle dos fundos via Sindicato de Classe (Sind-UTE), uma vez que este é um dos Órgãos que possui representação no Conselho Municipal de Acompanhamento do FUNDEF/FUNDEB. Destaca-se, ainda, que a respeito desse tema o gestor da escola *D* demonstrou, mais uma vez, possuir conhecimento acima da média dos demais, ao afirmar que

“Existem o Conselho Nacional do Fundo, Conselhos Estaduais e os Conselhos Municipais. Esses conselhos são instâncias de participação da sociedade civil na fiscalização e no controle do uso dos recursos do Fundo.” (Gestor da escola *D*)

Ainda na questão do controle social, outros cinco gestores informaram não saber informar se existe alguma forma de controle social vinculada aos

fundos. Nesse ponto identifica-se certa incoerência, pois esses mesmos representantes afirmaram conhecer a forma de aplicação dos recursos, assim, questiona-se: se desconhecem as formas de controle, como saber se aplicação da qual têm ciência é aquela que o Fundo contempla e permite?

Por fim, três gestores demonstraram conhecer em parte as formas de controle social vinculadas aos fundos. Um ponto que merece reflexão é o fato da gestora da escola C confundir origem e aplicação de recursos com controle social ao questionar

“De onde vêm os recursos que compõe os fundos, para que serve e o que se pode fazer com o recurso?” (Gestor da escola C)

Essa declaração, aliada a outras tratadas no decorrer deste capítulo, demonstra de forma bastante clara que ainda há muita carência de informação e, ou, de interesse por parte de vários gestores, no que se refere à aquisição de conhecimento sobre uma estrutura legal que tem relação direta com sua atividade profissional.

Um argumento importante que pode justificar, ao menos em parte, esse desconhecimento, reside no fato de que apesar de os recursos vinculados aos fundos estarem subordinados ao planejamento das ações da Secretaria Municipal de Educação, não é essa secretaria que administra o seu orçamento.

Na verdade, em virtude das restrições legais no uso dos recursos impostas pelas leis que criaram os fundos de financiamento e, também, pela Lei Orgânica do Município que define sua estrutura organizacional e por consequência as atribuições de cada Secretaria Municipal, essa ação se desenvolve no âmbito da Secretaria Municipal de Finanças do município que é quem informa o que pode ou não ser feito com os recursos existentes. Em outras palavras, apesar de a SME elaborar o seu planejamento de ações anuais, ela não dispõe de autonomia para gerir os recursos de sua pasta.

Retornando à temática do conhecimento dos gestores sobre os fundos de financiamento da educação, estes, quando questionados se a política de financiamento contribui para a melhoria da educação ofertada pelo município,

a maioria mostrou-se otimista: dez gestores afirmaram que houve melhora significativa, enquanto três afirmaram que os fundos contribuíram parcialmente para a melhoria do serviço educacional ofertado pelo município.

Dentre os que afirmaram que houve algum tipo de melhoria no serviço merecem destaque as justificativas apresentadas pelos gestores das escolas *B*, *D*, *F*, *L* e *M*, transcritos a seguir.

“Percebe-se um investimento maior nos últimos três anos.” (Gestor da escola *B*)

“A política de fundos de financiamento possibilitou a compra de material didático em quantidade suficiente e de qualidade. Possibilitou reformas em escolas.” (Gestor da escola *D*)

“A aplicação de recursos financeiros contribuem com o processo educacional.” (Gestor da escola *F*)

“Melhoria na valorização dos profissionais da educação e investimentos em infraestrutura.” (Gestor da escola *L*)

“De modo geral, beneficiou o vencimento dos profissionais da educação, o transporte escolar para os alunos e também recursos destinados à manutenção do prédio e dos mobiliários escolares.” (Gestor da escola *M*)

Os outros três respondentes que afirmaram que os fundos de financiamento contribuíram apenas em parte para melhoria dos serviços educacionais do município, justificaram suas posições afirmando que a qualidade do ensino ofertado depende de um conjunto amplo de fatores, que não podem ser resumidos apenas no quesito financeiro. Um exemplo dessa posição foi externado pelo gestor da escola *G*, quando diz que

“As melhorias não dependem apenas do montante de recursos, há fatores externos que podem não contribuir para a melhoria da educação.” (Gestor da escola *G*)

De fato, essa posição é compartilhada por outros pesquisadores. Como exemplo, pode-se citar recente relatório organizado pela Ação Educativa, Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, intitulado

Indicadores da Qualidade na Educação (2005). Nesse trabalho, afirma-se que a experiência prática evidencia que o provimento de uma educação de qualidade depende, além da disponibilidade de recursos financeiros, de um conjunto de fatores bastante interligados, tais como: a prática pedagógica e de avaliação, o estilo de gestão escolar, a formação e as condições de trabalho dos profissionais da escola, o ambiente físico, as condições de acesso e de permanência dos alunos na escola, dentre outras.

4.2. Avaliação das dimensões da qualidade do ensino, segundo a percepção dos gestores municipais – Viçosa-MG

4.2.1. Análise das dimensões sobre qualidade do ensino

Dentro das propostas analíticas deste trabalho, foi proposto investigar as percepções dos gestores das escolas municipais sobre o conceito e o escopo do termo “educação de qualidade”. Por tratar-se de um tema muito amplo, utilizou-se como referência, a proposta de divisão do levantamento segundo três dimensões que abordam uma gama extensa de variáveis importantes na qualidade do ensino ofertado:

- a) Dimensão 01: Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola;
- b) Dimensão 02: Espaço físico;
- c) Dimensão 03: Acesso e permanência dos alunos na escola.

4.2.1.1. Dimensão 01 – Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola

Existem diversas pesquisas que indicam a relevância da formação continuada e da capacitação dos professores e demais servidores das escolas na qualidade do ensino. Na verdade, essa é uma questão que encontra espaço mesmo no senso comum dos estudiosos e interessados na temática educacional, uma vez que o conhecimento e atualização dos docentes têm

efeito imediato na sua capacidade de formar pessoas, nas mais diferentes áreas de atuação.

Além disso, existe uma questão que não pode ser esquecida: a valorização profissional. Ao permitir ou incentivar a formação dos professores, e mesmo dos outros funcionários da escola, esses agentes tendem a sentir-se valorizados, o que reflete em melhoria da auto-estima, com ganhos importantes na relação entre os professores e suas atividades profissionais.

Em Viçosa, a maior parte dos professores da rede pública municipal de educação possui formação superior – aproximadamente 93%. Destes, 70% possuem apenas curso superior, 23% já possuem pós graduação (sendo 6% mestrado); não existem doutores na rede pública municipal de ensino (Quadro 10).

Quadro 10 – Descrição detalhada da formação dos professores da rede municipal de ensino vinculados às escolas participantes da pesquisa

Escola	% de docentes com doutorado	% de docentes com mestrado	% de docentes com <i>latu sensu</i>	% de docentes apenas com curso superior	% de docentes ainda cursando ensino superior
B	0	0%	0%	90%	9%
C	0	0%	50%	50%	0%
D	0	0%	0%	99%	0%
F	0	0%	0%	90%	10%
G	0	0%	48%	44%	4%
H	0	0%	44%	56%	0%
I	0	0%	8%	42%	50%
J	0	0%	0%	98%	2%
K	0	0%	0%	90%	10%
L	0	0%	46%	46%	8%
M	0	0%	44%	56%	0%
N	0	0%	0%	100%	0%
O	0	0%	0%	95%	5%
Total	0	0%	23%	70%	7%

Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Observa-se que algumas escolas destacam-se pela formação de seus docentes. A escola *G*, por exemplo, dos 100 docentes vinculados, possui apenas quatro ainda cursando ensino superior. A mesma escola detém em seu quadro funcional quatro, dos seis mestres disponíveis na rede pública municipal de ensino. Não se pode afirmar relação direta, mas cabe ressaltar o fato de ser esta a escola cujo representante mostrou-se mais bem preparado para responder às questões propostas na pesquisa.

Constata-se também, que as escolas *C* e *H* também possuem boa estrutura de formação docente, com todos os seus professores dispondo de pelo menos curso superior e cerca de 50% deles com algum tipo de pós-graduação (usualmente *latu sensu*).

Os percentuais declarados pelos gestores entrevistados, que indicam um padrão de formação atual elevado nas escolas públicas municipais de Viçosa, coincidem, apesar das diferenças temporais, como mostra as informações disponibilizadas pelo INEP. Nos Quadros 11 e 12, são apresentados os percentuais de docentes com qualificação em curso superior (séries iniciais e finais, respectivamente) para os anos de 2005 e 2007, uma vez que os dados para 2009 ainda não estão disponíveis.

Quadro 11 – Percentual de docentes com curso superior – primeiro ao quinto ano. Escolas selecionadas, Viçosa-MG. 2005 e 2007

Escola	2005	2007
B	55,6	100
C	30	84,6
D	29,4	100
F	61,5	81,8
G	-	77,8
H	-	-
I	-	71,4
J	-	80
Município	66,3	87,0
Estado	55,5	75,4

Fonte: Indicadores Educacionais – Censo Escolar – INEP, 2009.

Quadro 12 – Percentual de docentes com curso superior – sexto ao nono ano.
Escolas selecionadas, Viçosa-MG. 2005 e 2007

Escola	2005	2007
B	100	100
C	100	-
D	100	100
F *	-	-
G	-	-
H	-	90
I	-	-
J	-	-
Município	98,3	95,8
Estado	89,9	90,3

* Esta escola possui somente os anos iniciais.

Fonte: Indicadores Educacionais – Censo Escolar – INEP, 2009.

Apesar de não ser possível afirmar com segurança os impactos dos fundos de financiamento sobre a qualificação dos professores, é certo que o percentual de qualificação superior ampliou-se significativamente entre os anos de 2005 e 2007, tanto em relação aos professores da rede estadual quanto para os da rede municipal de ensino.

Aos gestores também foi solicitado que indicassem, em ordem decrescente de importância (1 para o mais importante, 5 para o menos importante), as ações que mais favoreceriam, no contexto da primeira dimensão analisada, a melhoria das condições para o pleno exercício da atividade docente. Após as citações e referências descritas, estas foram ordenadas segundo seis grupos de ação:

- a) Qualificação e capacitação profissional;
- b) Remuneração e valorização profissional;
- c) Melhoria das condições da unidade escolar e material disponível;
- d) Melhoria no relacionamento interpessoal no ambiente de trabalho;
- e) Novas práticas pedagógicas;

f) Aperfeiçoamento da gestão escolar.

Para facilitar a visualização das informações coletadas, os resultados foram apresentados por escola, em diferentes colorações, cada uma delas representando um dos grupos supra-apresentados. Apenas uma menção foi apresentada fora dessas seis classificações: a diretora da escola *H* disse ser muito importante a construção de ações para combate ao tráfico e uso de drogas na unidade escolar. A apresentação das respostas obtidas é apresentada no Quadro 13.

De início, observa-se que os grupos de ação mais citados foram: *Qualificação e capacitação profissional*, com 14 menções – sete delas em primeiro lugar, e *Remuneração e valorização profissional*, com 11 citações – 4 em primeiro lugar, sendo apenas duas em destaque para a questão salarial. Isso indica que, na percepção dos gestores entrevistados, a capacitação e a qualificação docente são imprescindíveis à melhoria da qualidade escolar, sendo, inclusive, hierarquicamente superiores ao aumento da remuneração, considerando, naturalmente, a realidade do município de Viçosa-MG.

Também chamaram a atenção declarações como a referida pela escola *B*, cujo gestor sugere a realização de avaliações de desempenho ou a escola *D*, cujo representante declarou ser importante uma maior reflexão acerca dos critérios sobre a aprovação/reprovação dos alunos.

Buscando ainda melhor compreender a percepção dos gestores sobre os aspectos financeiros relacionados à educação, eles foram questionados sobre a importância da existência de políticas de fundos de financiamento. Como resultado, observou-se que oito gestores afirmaram que a constituição dos fundos trouxe melhorias de remuneração para os professores da rede municipal, um disse que não e quatro não souberam informar.

Quadro 13 – Declaração de ações, em ordem decrescente de importância, que poderiam ser acrescentados a formação dos profissionais para que estes pudessem desempenhar de forma mais satisfatória suas atividades profissionais

Escola	1 (mais importante)	2	3	4	5 (menos importante)
B	Avaliação de desempenho	Mudança de nível	Lei para amparo a formação e qualificação profissional	-	-
C	Capacitação continuada	Planejamento coletivo	Gratificação por capacitação	Valorização profissional (+ salário)	Concursos para premiação dos melhores projetos
D	Conhecimento prático para trabalhar com alunos com necessidades especiais	Conhecimento em informática	Conhecimento das leis	Maior reflexão sobre aprovação/reprovação	-
F	Cursos e seminários de pequena duração	Planejamento e orientação a supervisão oferecidos pela SME	-	-	-
G	Ênfase na prática docente nos cursos de licenciatura	Estímulo ao uso de novas metodologias de ensino para fixação de conteúdo	-	-	-
H	Capacitação continuada para professores e funcionários	Cursos preparatórios para trabalhar a inclusão social	Ações com objetivos de combater o uso de drogas	Palestras sobre relacionamento interpessoal e melhoria da auto-estima	-
I	Capacitação (teoria e prática) sobre as fases do desenvolvimento intelectual	Capacitação em TDAH	Práticas vinculadas o cotidiano escolar	-	-

Continua...

Quadro 13 – Cont.

Escola	1 (mais importante)	2	3	4	5 (menos importante)
J	Melhores salários	Melhores condições de trabalho – rede física	Estabelecimento de número médio de alunos por turma	Estabelecimento de quadro funcional de acordo com as necessidades da escola	-
K	Melhores salários	Capacitação profissional	Disponibilização de material para trabalho – professores	--	-
L	Estabelecimento de um calendário anual de capacitação	Estabelecimento de ações por ano/série	Melhoria de salários em função de x números de horas de formação	-	-
M	Capacitação continuada	Flexibilização na carga horária para planejamento	Palestras melhoria da auto-estima	Incentivo monetário maior para cursar pós-graduação	Valorização profissional
N	Incentivo monetário maior para cursar pós-graduação	Apoio técnico especializado para a sala de aula.	-	-	-
O	Estabelecimento de carga horária para detentores de dois cargos em uma única unidade escolar	Capacitação continuada	Melhoria de salários em função de x números de horas de formação	Divisão equitativa de funções	Criação de escola de turno integral

* Qualificação e capacitação profissional

* Remuneração e valorização profissional

* Melhoria das condições da unidade escolar e material disponível

* Melhoria no relacionamento interpessoal no ambiente de trabalho

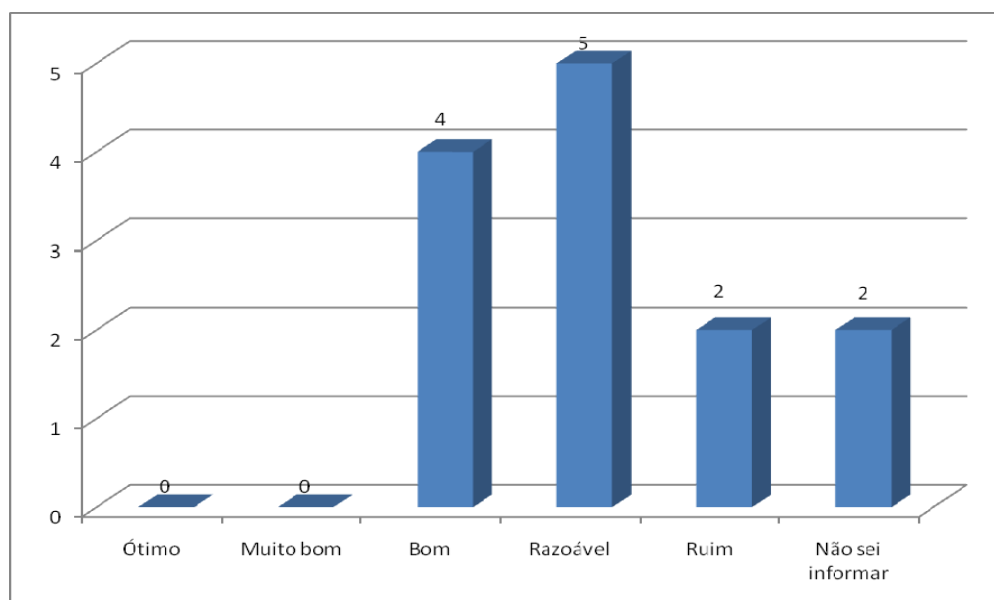
* Novas práticas pedagógicas

* Aperfeiçoamento da gestão escolar

Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Eles também foram questionados sobre o conhecimento dos níveis salariais dos professores de municípios vizinhos, a fim de perceber-se se havia uma identificação com a média salarial praticada. A maior parte dos entrevistados – oito deles – disse conhecer o nível de remuneração das cidades próximas, quatro afirmaram não conhecê-lo e um não soube informar.

Ainda sobre esta questão, foi solicitado aos respondentes posicionarem-se quanto aos salários pagos aos professores municipais no município de Viçosa-MG em comparação aos demais municípios, e a maior parte (nove respondentes) julgou a remuneração como ‘boa’ ou ‘razoável’ (Figura 5).



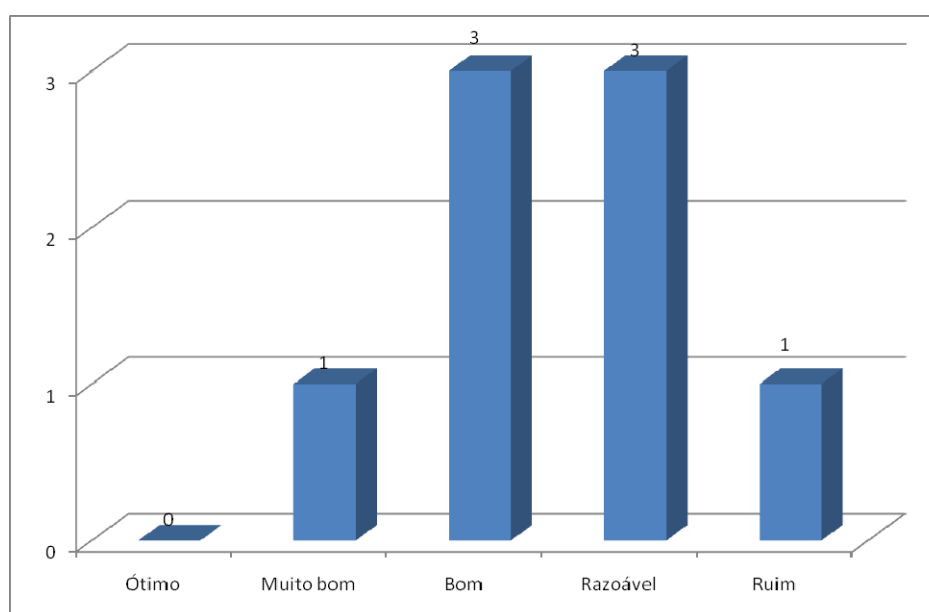
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Figura 5 – Avaliação relativa da remuneração paga aos docentes da rede pública municipal de ensino em Viçosa-MG, na visão dos gestores entrevistados.

Retornando às questões relativas à qualidade do ensino, os gestores foram questionados sobre a participação nas provas nacionais de avaliação da aprendizagem. Como já citado, dos treze respondentes apenas oito estavam

vinculados a escolas que participaram das provas. Estes, além de externarem algumas percepções sobre os processos de avaliação, puderam avaliar qualitativamente os resultados de suas escolas.

Nenhum dos gestores escolares considerou ‘ótimo’ o resultado do desempenho de sua escola. Das oito respostas, uma declarou que o desempenho havia sido ‘muito bom’; seis definiram a participação como ‘boa’ ou ‘razoável’, e apenas um como ‘ruim’ (Figura 6).



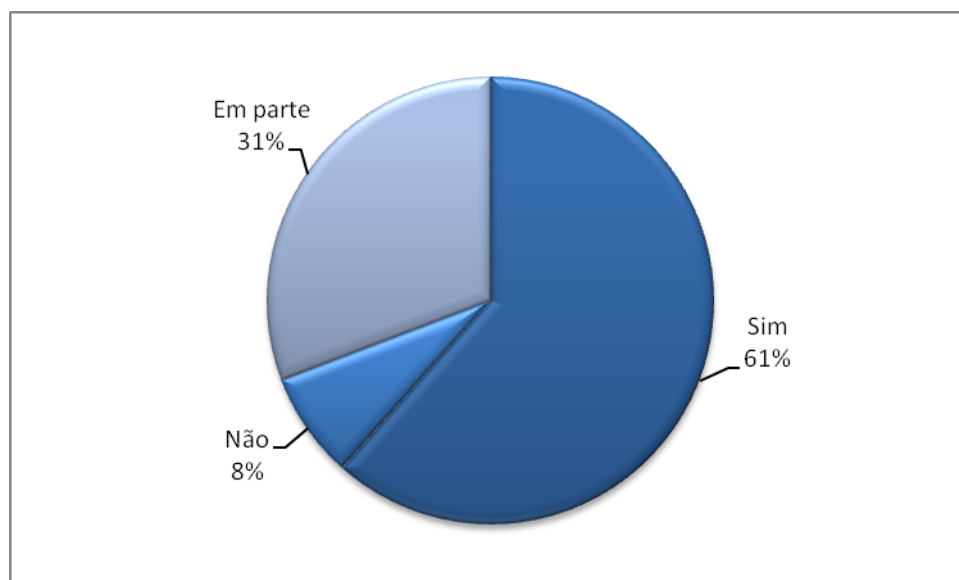
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Figura 6 – Avaliação qualitativa sobre o desempenho das escolas nas avaliações oficiais Viçosa-MG, na visão dos gestores entrevistados.

4.2.1.2. Dimensão 02: Espaço físico escolar

Na visão de praticamente todos os entrevistados, o espaço físico da escola interfere no nível de aprendizado dos alunos (Figura 7), apesar de não poder ser considerado o elemento prioritário. De fato, considerando que algumas escolas, sobretudo as da zona rural, têm dificuldades importantes de acesso, e que quase todas (urbanas e rurais) carecem de infraestrutura de apoio

(biblioteca, ginásio/pátio coberto, laboratório, etc.), já era esperado um resultado como o aqui disposto.



Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Figura 7 – Avaliação qualitativa sobre os efeitos do espaço físico da escola no aprendizado dos alunos em Viçosa-MG, na visão dos gestores entrevistados.

Na realidade, percebeu-se, nas entrevistas, que a heterogeneidade da infra-estrutura escolar é muito alta, o que dificulta o nivelamento das respostas e se reflete nas declarações dos gestores sobre esta questão.

“Um espaço físico ruim não traz uma boa impressão para quem chega pela primeira vez” (Gestor da escola G)

“O aprendizado depende tanto do espaço físico quanto do profissionalismo do professor e ainda do apoio da família do aluno.” (Gestor da escola H)

“O calor, a chuva, o barulho, o mofo, etc ,interferem na capacidade de aprendizagem dos alunos.” (Gestor da escola J)

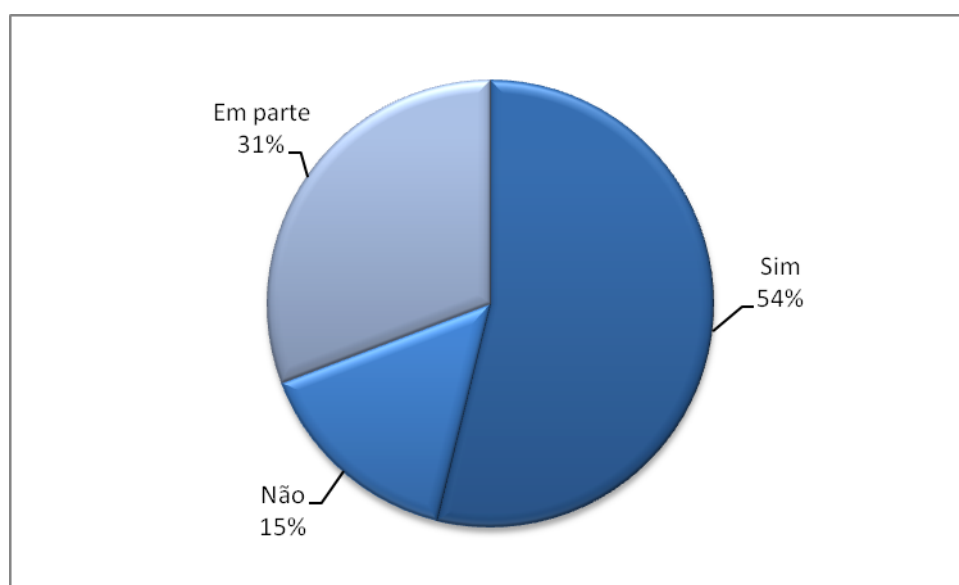
“No nível do ensino, especificamente, não. Porém quando temos um espaço adequado, com certeza, contribui muito para o aprendizado.” (Gestor da escola M)

“Em parte. Como trabalhar uma atividade que depende de um espaço adequado como, por exemplo, um laboratório?” (Gestor da escola N)

Os gestores também foram questionados se a infraestrutura – espaço físico e estruturas de apoio – teriam efeito sobre os resultados nas avaliações oficiais. Em analogia com os resultados anteriores (Figura 7), 54% dos gestores declararam que a infraestrutura, ao afetar a aprendizagem, tem efeitos sobre o desempenho nas avaliações oficiais (Figura 8). Como exemplos, podem-se citar as declarações dos gestores das escolas *G* e *J*, a seguir transcritas

“As avaliações são resultados da aprendizagem”. (Gestor da escola G)

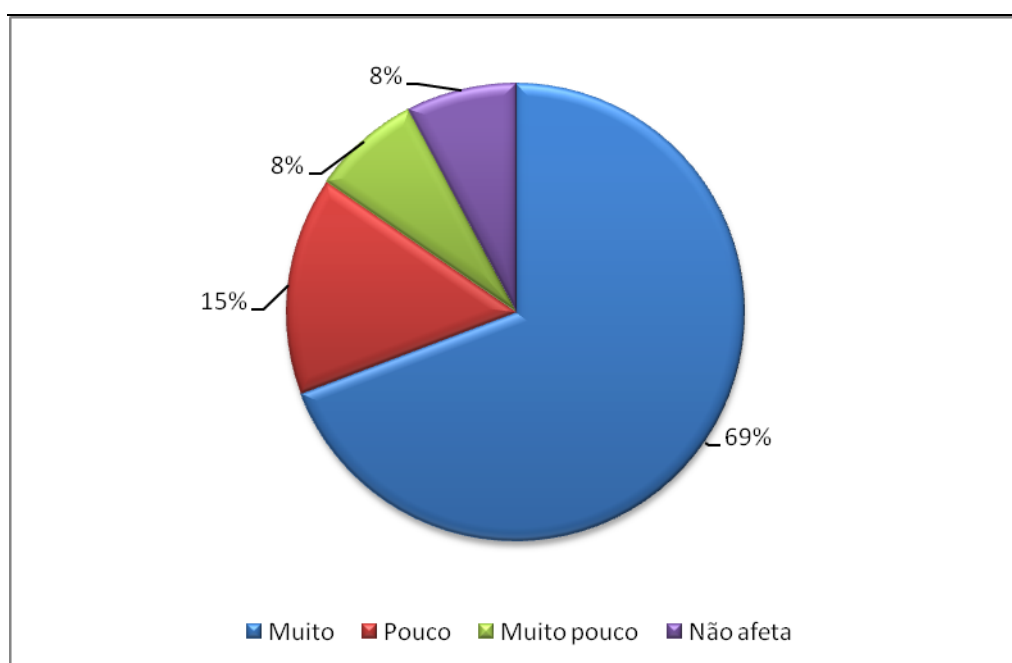
“Com muito esforço conseguimos bons resultados, mas com espaços físicos adequados o desenvolvimento dos alunos poderia ser melhor.” (Gestor da escola J)



Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Figura 8 – Avaliação qualitativa sobre os efeitos das condições de espaço físico da escola nas avaliações oficiais Viçosa-MG, na visão dos gestores entrevistados.

Por fim, os gestores foram chamados a posicionar-se a respeito dos efeitos da qualidade da infraestrutura da escola na qualidade do ensino ofertado no município. Do conjunto de entrevistados, 69% afirmaram que as condições do espaço físico afetam muito a qualidade do ensino, 15% indicam que essa relação é pequena, 8% muito pequena e 8% afirmaram não encontrar nenhuma relação (Figura 9).

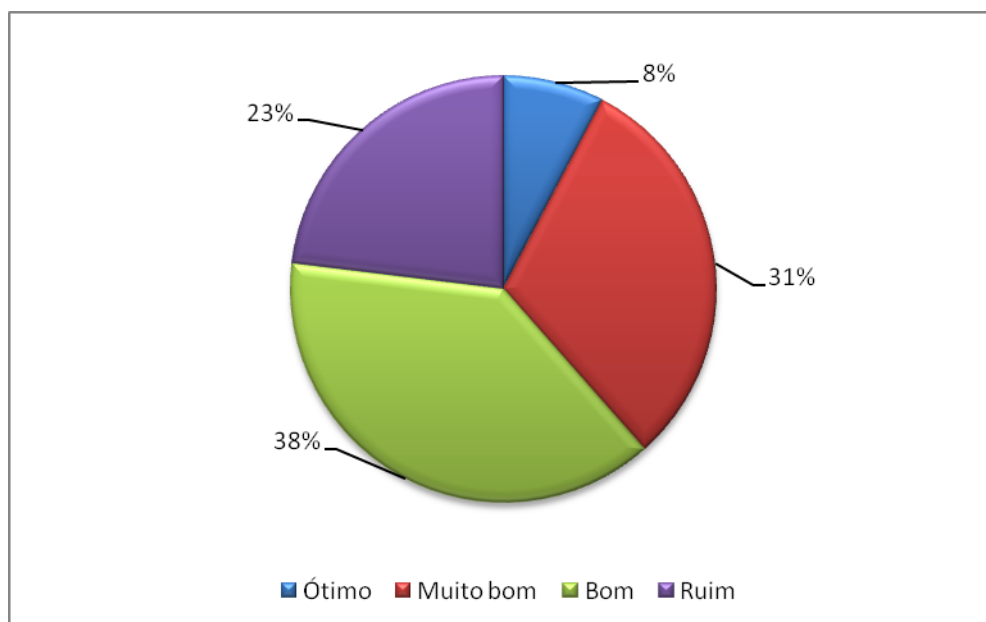


Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Figura 9 – Avaliação qualitativa sobre os efeitos das condições de espaço físico da escola sobre a qualidade da educação ofertada no município, na visão dos gestores entrevistados. Viçosa-MG.

As condições específicas do espaço físico das escolas, cujos gestores participaram da pesquisa, também foram avaliadas. Apesar dos desafios apontados nas declarações anteriores, apenas 23% dos respondentes afirmou serem ruins as condições disponíveis na atualidade. A maior parcela de respostas, 38%, - recaiu sobre a classificação 'bom', seguido de 31% que

indicaram a categoria ‘muito bom’, o que indica que a maior parte dos gestores das escolas municipais de Viçosa, encontra-se satisfeito com o espaço físico existente (Figura 10).



Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Figura 10 – Avaliação qualitativa sobre as condições de espaço físico da escola sob sua responsabilidade, na visão dos gestores entrevistados. Viçosa-MG.

Apesar dessa constatação, foram muitas as solicitações e indicações de melhorias de infraestrutura solicitadas pelos entrevistados. Eles foram questionados sobre quais obras e, ou, ajustes de infraestrutura teriam impacto positivo mais significativo em suas escolas. Da mesma forma que no caso das descrições para a *Dimensão 01*, as respostas foram agrupadas em categorias, a saber:

- a) Ampliação do número de salas;
- b) Ajustes e, ou, adequações de infra-estrutura para proteção, apoio didático e, ou, adequação a exigências legais;
- c) Construção de salas de apoio, bibliotecas, quadras e laboratórios.

Depois de organizadas as informações, estas apresentadas visualmente em grupos de cores, a fim de facilitar a visualização dos resultados. Percebeu-se, de início, a predominância da demanda pela construção de salas e espaços de apoio ao desenvolvimento das atividades – 29 referências, oito delas em primeiro lugar, sendo que as escolas *C*, *K* e *L* apenas mencionaram ações desta categoria (Quadro 14).

Considerando as declarações positivas acerca do espaço físico de suas escolas Figura 10 –, as demandas apresentadas no Quadro 14 são coerentes. Afinal, na maioria das vezes as indicações referiram-se a melhorias relacionadas à oferta de ambientes mais completos para os alunos, ou à construção de estruturas de ajustes para atendimento à legislação vigente – sobretudo no que se refere à acessibilidade. Em outras palavras, entende-se, pelas declarações, que as estruturas básicas de funcionamento de uma unidade escolar estão sendo atendidas em Viçosa-MG.

4.2.1.3. Dimensão 03: Acesso e permanência dos alunos na escola

O acesso e a permanência dos estudantes na escola são indicadores usuais na avaliação da qualidade do ensino. Isso ocorre porque, em se tratando de um direito constitucional, é preciso que o acesso seja livre, apesar da necessidade de regras de aceitação de alunos e hierarquização no aceite de matrículas.

Em termos gerais, o que se observa a partir dos dados sobre a evolução do número de matrículas no ensino fundamental – por dependência – entre os anos de 1997 e 2006, é a expansão das matrículas na rede municipal (Quadro 15). Para Kolslinski (2000), a questão é que

[...] mesmo que não possamos dizer se e até que ponto o padrão de distribuição de matrículas do ensino fundamental observado após 1998 se deve à implementação do FUNDEF, observam a ocorrência de municipalização das matrículas deste nível de ensino, tal qual esperado pelo governo central. Além disso, esta municipalização tem sido acompanhada por transferências de recursos em direção aos municípios, o que evidência a capacidade do FUNDEF de coordenar a transferência gradual de funções das esferas estaduais para as esferas municipais de governo. (KOLSLINSKI: 2000, pag. 110)

Quadro 14 – Declaração de obras e demandas de infra-estrutura física, em ordem decrescente de importância, que teriam impacto positivo mais relevante na visão dos gestores escolares entrevistados. Viçosa – MG

Escola	1 (mais importante)	2	3	4	5 (menos importante)
B	Salas em número suficiente	Construção/adequação do prédio às exigências legais	Construção de um muro para proteger a escola	-	-
C	Biblioteca	Laboratório de informática	Quadra poliesportiva	Criação de uma horta	Construção de refeitório
D	Retirar as salas de aula do entorno do pátio	Área coberta para atividades externas	Laboratório de informática	Auditório	Quadra poliesportiva
F	Quadra poliesportiva	Laboratório de informática	Acessibilidade para cadeirantes	Área coberta para atividades externas	-
G	Salas em número suficiente	Biblioteca e videoteca integradas	Reforma dos banheiros	-	-
H	Biblioteca	Salas em número suficiente	Laboratório de informática	Laboratório de ciências	-
I	Construção/adequação do prédio às exigências legais	-	-	-	-
J	Construção/adequação do prédio às exigências legais	Salas em número suficiente	Biblioteca	Área coberta para atividades externas	-
K	Área coberta para atividades externas	-	-	-	-

Continua...

Quadro 14 – Cont.

Escola	1 (mais importante)	2	3	4	5 (menos importante)
L	Biblioteca	Videoteca	Quadra poliesportiva		
M	Mobiliário adequado a educação infantil	Biblioteca	Área coberta para atividades externas	Construção/adequação do prédio às exigências legais	Construção de um muro para proteger a escola
N Continua.	Área coberta para atividades externas	Salas em número suficiente	Construção/adequação do prédio às exigências legais		
O	Área coberta para atividades externas	Salas em número suficiente	Laboratório de informática	Auditório	

* Ampliação do número de salas

* Ajustes e, ou, adequações de infra-estrutura para proteção, apoio didático e, ou, adequação a exigências legais

* Construção de salas de apoio, bibliotecas, quadras e laboratórios.

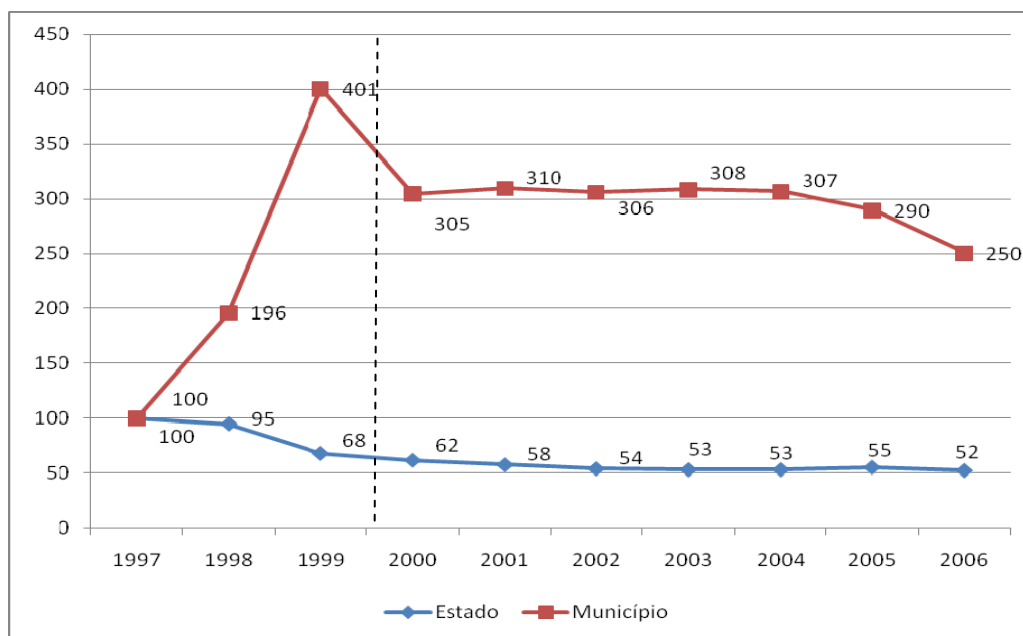
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Quadro 15 – Número de Matrículas no ensino fundamental por dependência durante vigência do FUNDEF

Matrículas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estado	9.249	8.774	6.282	5.697	5.319	4.988	4.907	4.914	5.112	4.843
Município	1.647	3.233	6.598	5.018	5.100	5.043	5.079	5.050	4.773	4.125

Fonte: Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar – INEP, 2009

De fato, a visualização da taxa de crescimento das matrículas nas redes estadual e municipal de ensino, tomando por referência o ano de 1997, mostra que esta expansão foi bastante acentuada, sobretudo no período de implantação/entendimento do FUNDEF (1997-1999). A partir de 2000, apesar da taxa de crescimento na rede municipal manter-se mais elevada, há uma relativa estabilização, que pode ser observada na Figura 11.



Fonte: Resultados da pesquisa.

Figura 11 – Evolução do índice simples da evolução da taxa de matrículas no ensino fundamental por dependência durante vigência do FUNDEF.

Com a implantação do FUNDEB, conforme esperado, houve um aumento no número de alunos atendidos em relação ao período de vigência do FUNDEF, como decorrência do atendimento ter sido ampliado para toda a Educação Básica e não somente ao Ensino Fundamental. O Quadro 16 mostra a evolução das matrículas por dependência em função da implantação do FUNDEB no ano de 2006.

Especificamente em relação ao município de Viçosa, os gestores escolares entrevistados afirmaram que, na maior parte das vezes, o critério preponderante é a realização do cadastro escolar. Este cadastro tem por finalidade manter o aluno em uma escola mais próxima a sua residência e por consequência possibilitar a família uma maior participação na vida escolar de seus filhos, sendo complementares, em algumas escolas, a disponibilidade de vagas e a compatibilidade idade/série. Também se sabe da existência de critérios adicionais, como é o caso das transferências intermunicipais. (Quadro 17).

Quanto à evasão escolar, 11 das 13 escolas afirmaram ter taxa de evasão escolar menor que 5%, uma afirmou ser maior que 20% e uma escola não informou a taxa de abandono (Quadro 18). As justificativas apresentadas pelos gestores entrevistados com sendo os fatores mais importantes para a existência da evasão escolar são listados a seguir

“Ocorre com frequência no noturno, por várias razões tais como: trabalho, família, etc”. (Gestor da Escola B)

“Desinteresse pelos estudos devido à distorção idade/série.” (Gestor da Escola C)

“A taxa de evasão é maior na EJA. Os alunos têm dificuldade em conciliar a carga horária do trabalho com a carga horária escolar.” (Gestor da Escola D)

“Distorção idade/série e incapacidade de atender alunos com necessidades especiais.” (Gestor da Escola F)

“Desinteresse dos alunos.” (Gestor da Escola G)

“Alunos fora da faixa etária e que necessitam ingressar no mercado de trabalho.” (Gestor da Escola H)

Quadro 16 – Matrículas na educação básica – Rede Publica de Ensino contemplada pelo FUNDEB – Anos de 2007, 2008 e 2009

2007	Dependência	Ed. Infantil		Ens. Fundamental		Ens. Médio	EJA				TOTAL
		Creche	Pré-escola	1ª a 4ª	5ª a 8ª		Presencial		Semi Presencial		
	Estado	0	0	2236	2398	2186	Fundamental	Médio	Fundamental	Médio	-
		0	0	423	846		8089				
	Município	288	966	2261	1377	0	539	0	0	0	5431

2008	Dependência	Ed. Infantil		Ens. Fundamental		Ens. Médio	EJA				TOTAL
		Creche	Pré-escola	1ª a 4ª	5ª a 8ª		Presencial		Semi Presencial		
	Estado	0	0	2060	2629	2341	Fundamental	Médio	Fundamental	Médio	-
		33	0	952	1268		9283				
	Município	323	955	2599	1241	0	576	0	0	0	5694

2009	Dependência	Ed. Infantil		Ens. Fundamental		Ens. Médio	EJA				TOTAL
		Creche	Pré-escola	1ª a 4ª	5ª a 8ª		Presencial		Semi Presencial		
	Estado	0	0	2014	2457	2315	Fundamental	Médio	Fundamental	Médio	-
		34	0	668	882		8370				
	Município	299	931	2624	1250	0	547	0	0	0	5651

Fonte: Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar – INEP, 2009.

Quadro 17 – Indicação das formas utilizadas para a matrícula/ingresso dos alunos na escola, segundo declaração dos gestores escolares. Viçosa-MG

Escola	Cadastro escolar	Disponibilidade de vagas	Compatibilidade idade/série
B	X	X	X
C	X	X	X
D	X		
F	X	X	X
G	X		
H	X		X
I	X		X
J	X		X
K	X		
L	X		
M	X		X
N	X		
O	X		

Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Quadro 18 – Indicação da taxa de evasão na escola, segundo declaração dos gestores escolares. Viçosa-MG

Escola	Menor que 5%	Entre 6 a 10%	Entre 11 a 15%	Entre 16 a 20%	Acima de 20%	Não informou
B					X	
C	X					
D	X					
F	X					
G	X					
H	X					
I	X					
J	X					
K	X					
L						X
M	X					
N	X					
O	X					

Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

“Abandono da família.” (Gestor da Escola I)

“Os alunos “trabalham” (colheita) no horário das aulas” (Gestor da Escola M)

“Falta de interesse e conhecimento da importância da educação.” (Gestor da Escola N)

Ainda em relação à questão da evasão escolar, os resultados indicam que o maior índice de evasão se dá no ensino noturno, mais especificamente na Educação de Jovens e Adultos – EJA. Disto decorre a necessidade de ações específicas para este público, que possui muitas particularidades se comparados com outras modalidades de ensino.

Destaca-se, sobre este tema, a necessidade de serem construídos modelos de articulação entre as políticas públicas voltadas para a área educacional, a ação social e para a promoção do trabalho e do emprego. Tem sido um ponto de concordância a necessidade da educação formal como forma promotora da melhoria da qualidade da mão-de-obra, porém, o aluno/trabalhador muitas vezes é penalizado por uma carga horária de trabalho que não lhe permite chegar à escola em tempo hábil para assistir a todas as aulas.

Por outro lado, ainda são incipientes as ações de adequação das atividades escolares a este perfil de aluno. Não existe, por exemplo, um programa nos moldes do Bolsa Família que atenda ao trabalhador estudante e que lhe garanta uma remuneração pelas horas não trabalhadas em função do horário escolar, ao mesmo tempo em que permita ao empregador a possibilidade de liberação deste funcionário.

Alguns gestores também souberam informar (cinco dentre os treze) sobre a existência de iniciativas da Secretaria Municipal de Educação – SME – visando minimizar a evasão nas escolas municipais (Quadro 19).

Quadro 19 – Declaração de existência (ou não) de ações da Secretaria Municipal de Educação no sentido de diminuir o número de evasões das escolas municipais

Escola	Sim	Não	Não soube informar	Descrição e, ou, justificativa.
B			X	
C	X			Ações para diminuir a evasão no ensino noturno (EJA). Projeto Airton Senna de aceleração para corrigir distorção idade-série.
D	X			Diminuir a carga horária de 24 para 22 horas aula para a EJA
F			X	
			X	
H	X			Implantação do ensino noturno
I	X			Acompanhamento e orientação
J	X			Controle de frequência do Bolsa Família
K		X		
L			X	
M		X		
N			X	
O			X	

Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Na verdade, a evasão escolar resulta de múltiplos fatores, a muitos deles fora do controle direto das instâncias governamentais. Entretanto, dentro dos que permanecem sob a ação pública, destacam-se: (a) a falta de capacitação para atendimento a alunos com necessidades especiais; (b) a metodologia empregada na EJA; (c) a inexistência, dentro da estrutura organizacional da SME, de um Departamento de EJA. Assim, a ação da SME é, normalmente, pontual, limitando-se a resolver problemas no momento e na unidade em que acontecem. Praticamente não existem procedimentos de planejamento das ações coletivas para combate a evasão escolar, sendo que as medidas mais regulares derivam de decisões de instâncias superiores, como é o caso da Superintendência Regional de Educação ou do próprio MEC.

Os entrevistados também mencionaram que as escolas realizam algumas ações e projetos visando conter a evasão, sendo que apenas quatro declararam não possuírem nenhum procedimento com este intuito (Quadro 20).

Quadro 20 – Declaração de existência (ou não) de ações da escola destinadas a diminuir o número de evasões

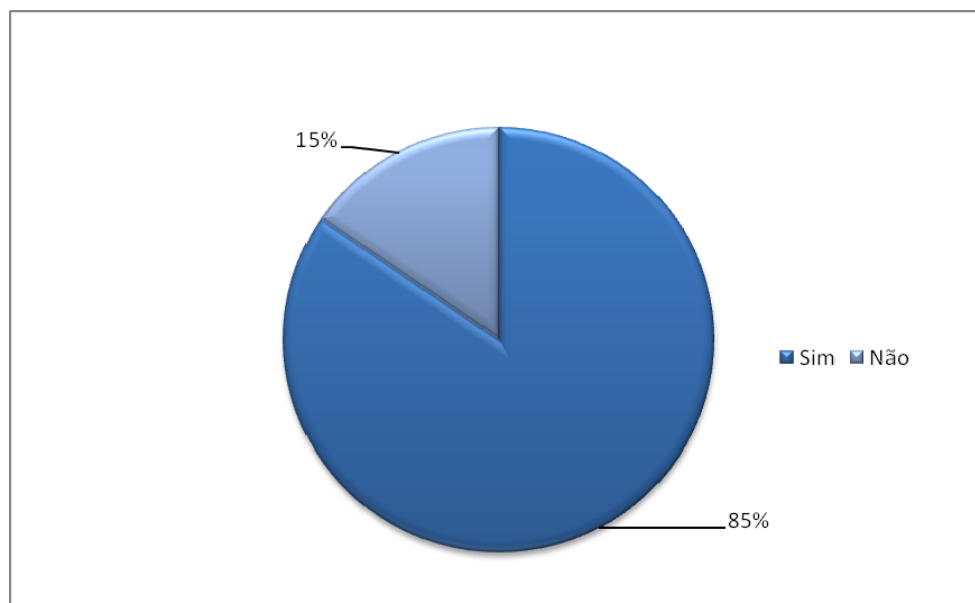
Escola	Sim	Não	Justificativa
B	X		Interação com a família.
C		X	
D	X		Interação com a família, atividades extracurriculares e recuperação paralela individual.
F	X		Interação com a família.
G	X		Interação com a família.
H	X		Abertura do curso semestral noturno.
I	X		Interação com a família.
J	X		Interação com a família.
K		X	
L			
M	X		Interação com a família. Acionamento do Conselho Tutelar.
N		X	
O		X	

Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Ainda sobre a questão dos procedimentos capazes de minimizar a evasão/abandono escolar, os entrevistados puderam se manifestar sobre vários projetos e sistemas de apoio disponibilizados aos estudantes. O primeiro sistema de apoio sobre o qual os respondentes se manifestaram foi a disponibilização de transporte escolar gratuito: para 85% dos respondentes, a existência dessa modalidade de apoio auxilia na manutenção dos estudantes na escola (Figura 11). Alguns gestores manifestaram-se mais enfaticamente a este respeito, como os gestores das escolas J e O.

“Temos cinco alunos que utilizam diariamente o transporte escolar e sem ele talvez estes alunos não chegassem à escola.” (Gestor da Escola J)

“Apenas cinco alunos utilizam o transporte escolar e ainda assim quando há falta do transporte eles comparecem a aula.” (Gestor da Escola O)



Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

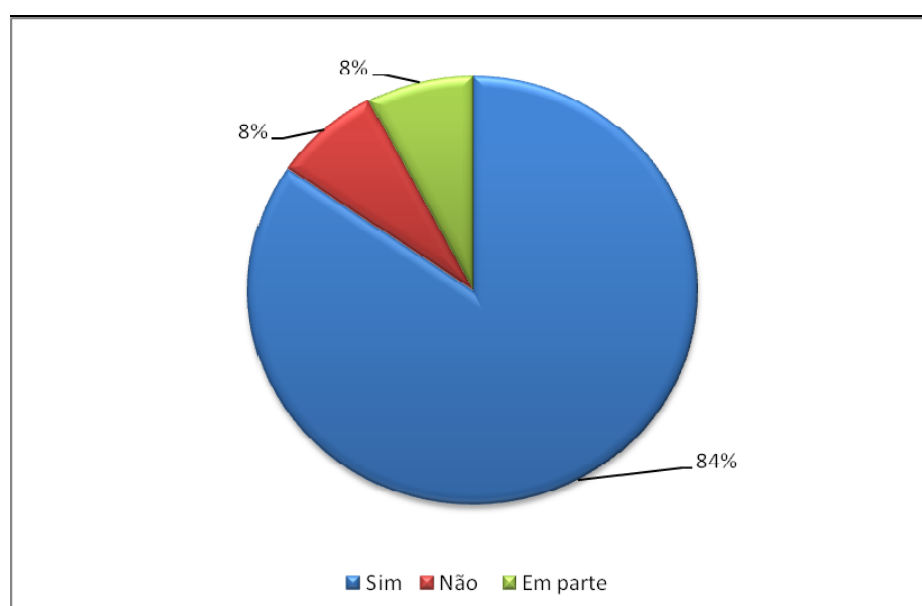
Figura 12 – Distribuição percentual das respostas dos entrevistados acerca dos efeitos positivos, ou não, da disponibilidade de transporte sobre a permanência dos alunos na escola. Viçosa-MG.

Analogamente, os gestores foram questionados sobre os efeitos da oferta de merenda na escola sobre a evasão escolar em Viçosa-MG. Para a maior parte dos entrevistados – 84% – a disponibilidade de merenda é um ponto favorável, mas não define a presença do aluno, nem pode ser considerado elemento exclusivo de redução de evasão escolar (Figura 13), sendo que apenas 8% dos entrevistados posicionaram-se positivamente sobre essa relação. Abaixo, encontram-se transcritas duas posições complementares: o gestor da escola *F* indica que a merenda é relevante apenas para os mais

carentes, enquanto o gestor da escola *J* afirma a importância do alimento para alguns alunos.

“Somente aos alunos mais carentes” (Gestor da escola *F*)

“A merenda oferecida na escola é, muitas vezes, melhor que a refeição que eles têm em casa. Isto faz com que a escola seja mais atraente.” (Gestor da escola *J*)



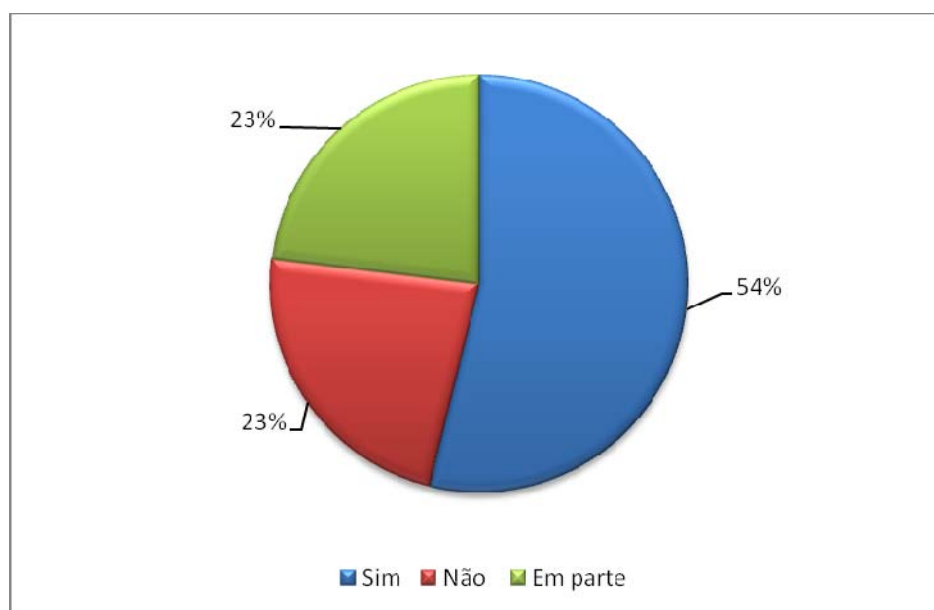
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Figura 13 – Distribuição percentual das respostas dos entrevistados acerca dos efeitos positivos, ou não, da disponibilidade de merenda escolar sobre a permanência dos alunos na escola. Viçosa-MG.

Em relação ao material escolar, a maior parte dos gestores respondeu ser importante a sua oferta, uma vez que muitos estudantes pertencem a famílias com pouca renda. Todavia, mais uma vez um percentual elevado posicionou-se de forma intermediária, indicando que a oferta de material é interessante, mas não decisiva, no controle da evasão escolar. A distribuição percentual das respostas encontra-se apresentada na Figura 14. Para os gestores da escola *B* e *C*,

“O fornecimento do material escolar é um argumento a menos para a evasão do aluno.” (Gestor da escola B)

“Acredito que a família tem que assumir sua parcela na educação e para aqueles que não têm condições de ter o básico o fornecimento do mesmo garante seu acesso e permanência.” (Gestor da escola C)

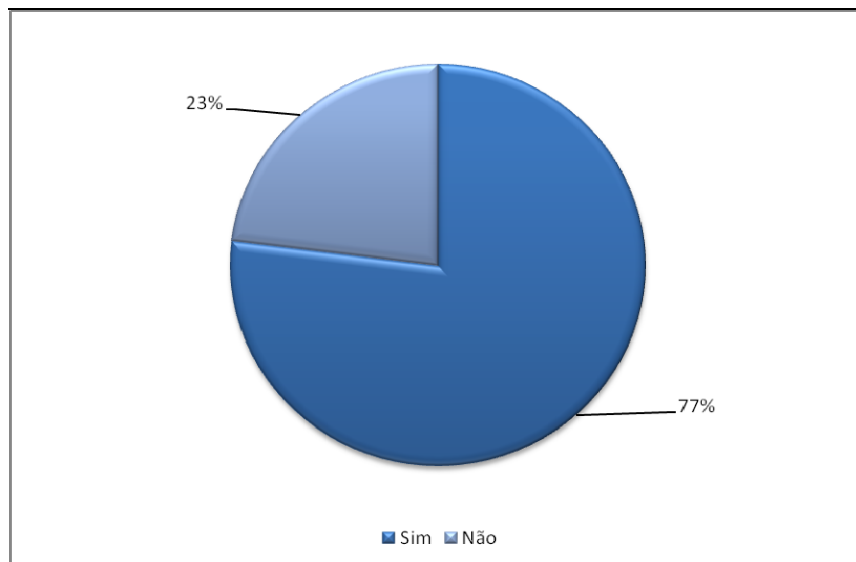


Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Figura 14 – Distribuição percentual das respostas dos entrevistados acerca dos efeitos positivos, ou não, da disponibilidade de material escolar sobre a permanência dos alunos na escola. Viçosa-MG.

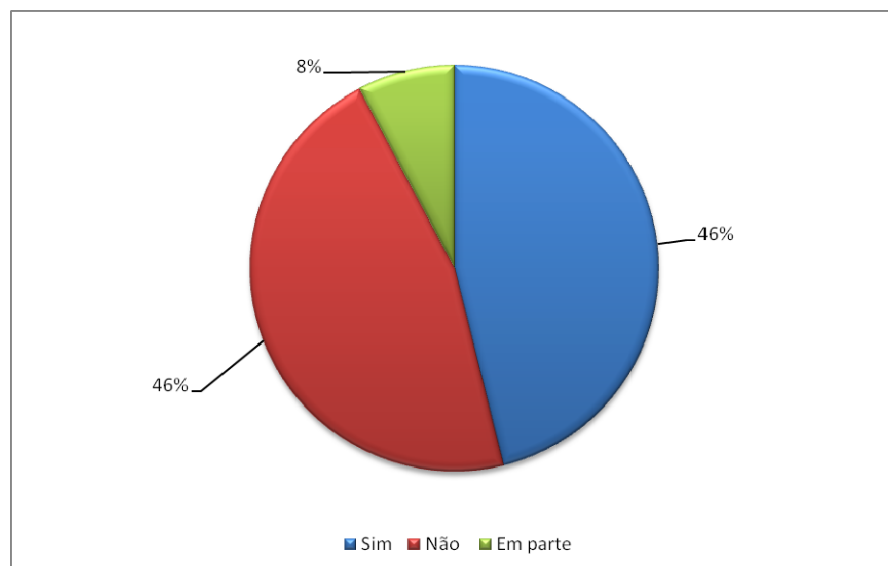
Por fim, os gestores foram questionados sobre os efeitos dos Programas Bolsa Família e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI sobre a evasão escolar. As posições demonstraram que, na visão dos gestores, os efeitos dos programas são substantivamente diferenciados.

No caso do Programa Bolsa Família (Figura 15), 77% dos entrevistados disseram que ele atua efetivamente no combate à evasão escolar. Todavia, no caso do PETI, apenas 46% tiveram essa percepção (Figura 16). Entretanto, destaca-se que foi possível notar que o conhecimento sobre o PETI e sobre os estudantes vinculados a este programa são muito menores, o que pode indicar que as respostas dadas possuem algum componente parcial.



Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Figura 15 – Distribuição percentual das respostas dos entrevistados acerca dos efeitos positivos, ou não, do Programa Bolsa Família sobre a permanência dos alunos na escola. Viçosa-MG.



Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Figura 16 – Distribuição percentual das respostas dos entrevistados acerca dos efeitos positivos, ou não, do Programa de Erradicação do trabalho Infantil – PETI sobre a permanência dos alunos na escola. Viçosa-MG.

4.3. Análise da evolução dos fluxos financeiros provenientes do FUNDEF e FUNDEB, destinados à educação pública municipal de Viçosa-MG

Os Quadros 21 e 22 mostram, respectivamente, a evolução dos repasses (por categoria de imposto constituinte) referentes ao FUNDEF e a evolução na composição do fundo, para o município de Viçosa, entre 1998 e 2006.

Cabe ressaltar que os dados financeiros apresentados confirmam a tendência, já esperada, do crescimento das matrículas na rede municipal em função da descentralização e municipalização da educação. Esse processo teve início no final da década de 1990, e derivou da ‘Reforma do Estado’.

Existia, a época de sua criação, um destacado argumento redistributivo, capaz de justificar a promulgação da Lei 9424/96, que criou o FUNDEF e repercutiu de três formas marcantes no sistema educacional. Em primeiro lugar ele reduziu as desigualdades de oferta desse nível de ensino no âmbito nacional. Em segundo lugar a criação do fundo elevou os índices de qualidade da oferta desse nível de ensino. Por último, estruturou um verdadeiro sistema descentralizado de ensino. De acordo com Oliveira (2006)

[...] adotando-se como referência 1996, ano em que o FUNDEF foi legalmente instituído, é que se pode observar com maior clareza a interferência desta política de financiamento para o processo de municipalização do ensino fundamental. Enquanto o crescimento médio das matrículas nos municípios antes do Fundo, entre 1994 e 1996, foi de 23%, após sua criação, entre 1996 e 1998, esse crescimento foi de 117%. (OLIVERIA, 2001, s.p).

Segundo a estrutura proposta, a distribuição dos recursos do Fundo dar-se-ia entre o governo estadual e os governos municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se, para esse fim, exclusivamente as matrículas do ensino presencial de 1^a a 8^a série do ensino fundamental (nomenclatura utilizada na época), cujos dados seriam coletados pelo MEC através do censo escolar realizado anualmente. O montante de recursos destinados ao município de Viçosa chegou à ordem de R\$ 5,4 milhões de reais, em valores atualizados, em seu último ano de vigência.

Quadro 21 – Valores atualizados* de repasses do FUNDEF para o município de Viçosa – MG – 1998 a 2006

	ANO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Impostos que compõe o FUNDEF	FPE	36.335,73	78.000,07	159.506,75	180.971,10	238.082,99	277.130,13	273.074,66	332.433,84	337.005,01
	FPM	119.952,22	259.427,28	489.984,82	553.717,42	728.091,33	848.225,66	843.246,68	1.027.246,43	1.041.280,19
	IPI –EX	16.241,74	41.015,49	69.332,80	69.830,28	62.566,55	59.013,07	62.633,25	69.189,80	70.251,17
	ICMS	414.138,51	922.323,38	1.914.577,03	2.175.567,78	2.455.533,06	3.197.033,87	3.442.565,90	3.923.134,48	3.915.259,82
	Comp. União	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	L.C nº 87	25.211,38	75.130,29	123.906,80	111.321,03	130.625,80	143.350,79	112.367,18	109.295,77	57.414,14
	TOTAL	611.879,58	1.375.896,51	2.757.308,19	3.091.407,61	3.614.899,73	4.524.753,52	4.733.887,68	5.461.300,43	5.421.210,34

* Atualização realizada pelo IGP-M, 2009. FGV – Dados, 2009.

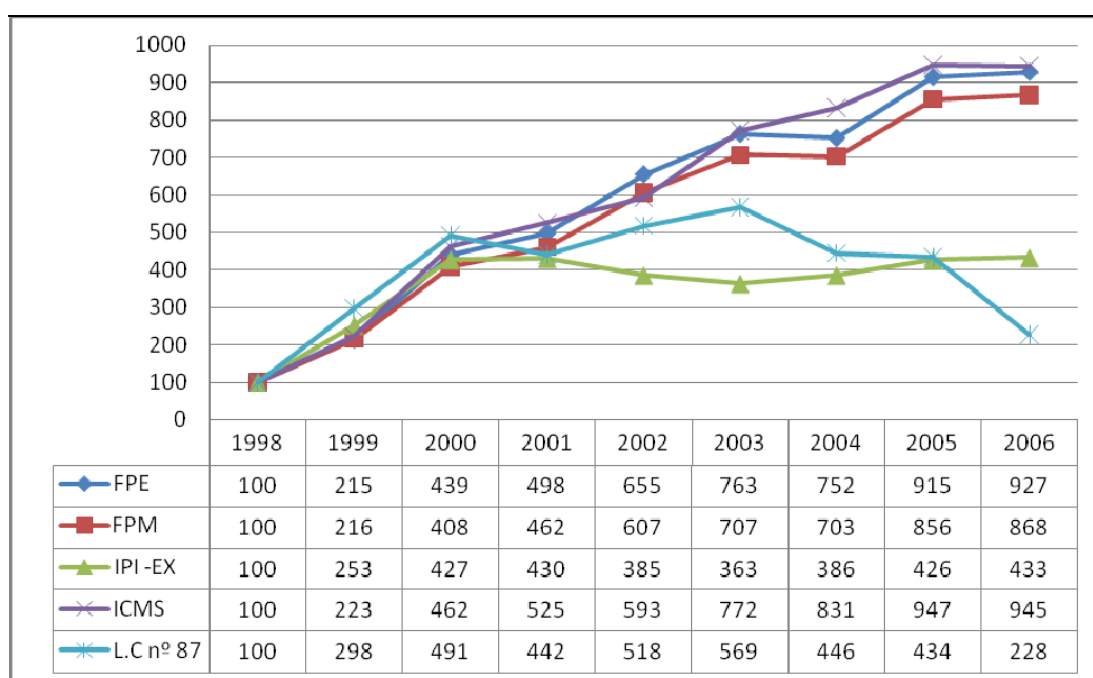
Fonte: Ministério da Fazenda, 2009.

Quadro 22 – Evolução percentual da participação dos impostos na composição dos repasses do FUNDEF para o município de Viçosa – MG – 1998 a 2006

Imposto	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FPE	6%	6%	6%	6%	7%	6%	6%	6%	6%
FPM	20%	19%	18%	18%	20%	19%	18%	19%	19%
IPI –EX	3%	3%	3%	2%	2%	1%	1%	1%	1%
ICMS	68%	67%	69%	70%	68%	71%	73%	72%	72%
L.C nº 87	4%	5%	4%	4%	4%	3%	2%	2%	1%

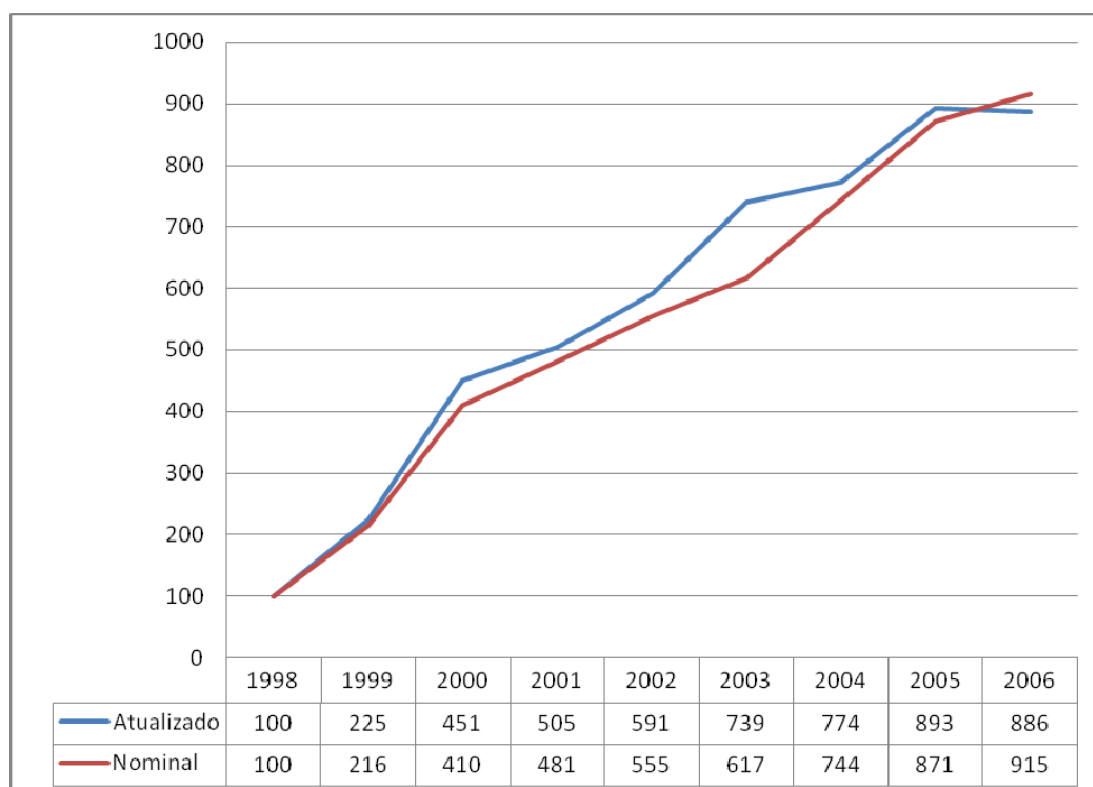
Fonte: Ministério da Fazenda, 2009.

Um aspecto que merece ser comentado é a evolução da taxa de crescimento dos valores de cada imposto que compõe o FUNDEF. A Figura 17 mostra, claramente, o aumento dos repasses dos Fundos de Participação do Município, bem como do ICMS. Isso se deve ao fato do FUNDEF estabelecer uma regulamentação da redistribuição de recursos dentro de um estado, entre as redes estadual e municipais, obedecendo o critério de números de alunos matriculados no ensino fundamental, conforme já comentado. Em sequência, a Figura 18 mostra a evolução do montante total dos repasses (FUNDEF e FUNDEB) em valores nominais e atualizados.



Fonte: Resultados da pesquisa – Baseado em dados do Ministério da Fazenda, 2009.

Figura 17 – Evolução da taxa de crescimento dos valores dos impostos repassados para composição do FUNDEF – 1998 a 2006. Viçosa-MG.



Fonte: Resultados da pesquisa – Baseado em dados do Ministério da Fazenda, 2009.

Figura 18 – Evolução da taxa de crescimento do valor total do repasse do FUNDEF para o município de Viçosa-MG – 1998 a 2006.

Com a aproximação do fim do FUNDEF, no final do ano de 2006, foi proposta uma nova modalidade de fundo de financiamento, o FUNDEB. Este fundo foi constituído através da proposta de emenda constitucional (PEC), de n. 415, encaminhada pelo Governo Federal ao Congresso Nacional em junho de 2005.

Dentre as alterações previstas para este fundo, em relação ao seu antecessor, destaca-se a sua vigência, prevista para 14 anos. Dentre os motivos usados para justificar a criação do FUNDEB destacam-se: (a) a correção de falhas apontadas no FUNDEF, como a exclusão da educação infantil, EJA e ensino médio e de seus profissionais; e, (b) a pequena complementação federal. O FUNDEB, a exemplo do FUNDEF, está pautado em uma conta única de impostos estaduais e federais diferindo basicamente na composição

de impostos contemplados no Quadro 23 e a evolução percentual da participação dos impostos na composição dos repasses do FUNDEB, conforme aponta o Quadro 24.

Quadro 23 – Valores atualizados de repasses do FUNDEB para o município de Viçosa – MG – 2007 a 2009

Impostos/Anos		2007	2008	2009
Impostos que compõe o FUNDEB	FPE	389.292,25	570.159,65	489.956,53
	FPM	1.201.802,52	1.758.886,12	1.508.566,47
	IPI –EX	83.519,86	117.574,88	81.448,08
	ICMS	4.400.674,07	6.289.863,88	5.560.619,72
	Comp. União	0,00	0,00	0,00
	L.C nº 87	57.255,02	68.588,65	62.551,94
	ITR	1.801,38	4.608,56	8.658,10
	IPVA	147.581,76	373.747,49	566.370,58
	ITCMD	11.401,08	31.561,02	47.621,56
	TOTAL	6.293.327,50	9.214.990,25	8.325.792,99

* Atualização realizada pelo IGP-M, 2009. FGV – Dados, 2009.

Fonte: Ministério da Fazenda, 2009.

Pode-se inferir que o novo Fundo acabou onerando ainda mais os municípios uma vez que o aumento das matrículas atendidas foi proporcionalmente maior que o montante de recursos arrecadados com os novos impostos incorporados a constituição do valor total dos fundos. De acordo com Davies (2008).

“[...] o impacto positivo do acréscimo de 5% (de 15% para 20%) dos impostos do FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação e LC n. 87/96), que são os mais vultosos, e de 20% de impostos novos (IPVA, ITCM e ITR), que não representam volumes proporcionalmente significativos em termos nacionais, será bastante reduzido ou mesmo anulado pela inclusão das matrículas de educação infantil, EJA e ensino médio.” (DAVIES:2008, P. 763).

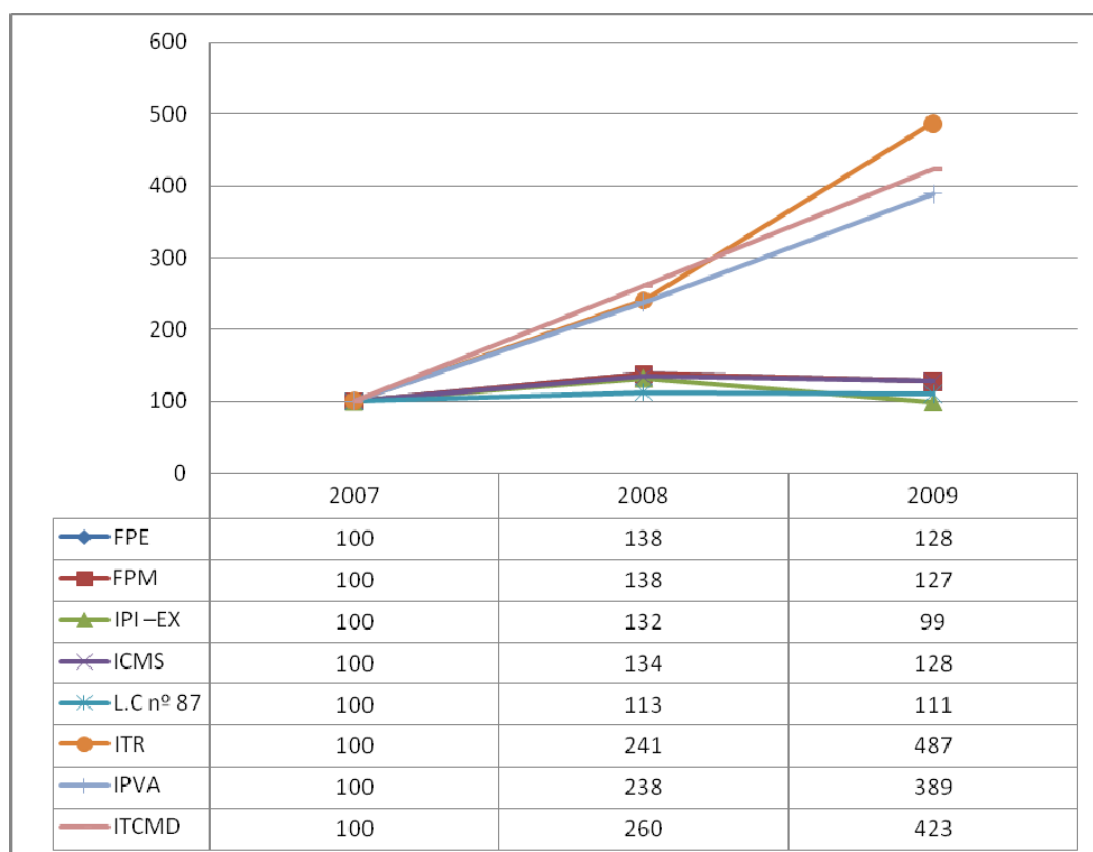
Quadro 24 – Evolução percentual da participação dos impostos na composição dos repasses do FUNDEB para o município de Viçosa – MG – 1998 a 2006

Anos	Percentual de distribuição dos impostos que compõe o FUNDEB			
	FPE	FPM	IPI –EX	ICMS
2007	6%	19%	1%	70%
2008	6%	19%	1%	68%
2009	6%	18%	1%	67%
Anos	Percentual de distribuição dos impostos que compõe o FUNDEB			
	L.C nº 87	ITR	IPVA	ITCMD
2007	1%	0%	2%	0%
2008	1%	0%	4%	0%
2009	1%	0%	7%	1%

Fonte: Resultados da pesquisa, calculados a partir dos dados Ministério da Fazenda, 2009.

A evolução dos recursos provenientes dos impostos que compõem o FUNDEB é mostrada na Figura 19. Observa-se que os impostos que apresentaram maior crescimento foram o IPVA, ITR e o ITCMD, incorporados ao novo Fundo por ocasião de sua implantação.

Destaca-se, também, como explicação para esse comportamento que sua elevação reflete a escala gradual de implantação do FUNDEB, que estabeleceu um percentual de 6,66% destes impostos no seu primeiro ano, passando para 13,33% no segundo ano e 20% ao final do terceiro compondo a totalidade dos recursos disponíveis para a Educação Básica conforme prevista na lei que o instituiu.

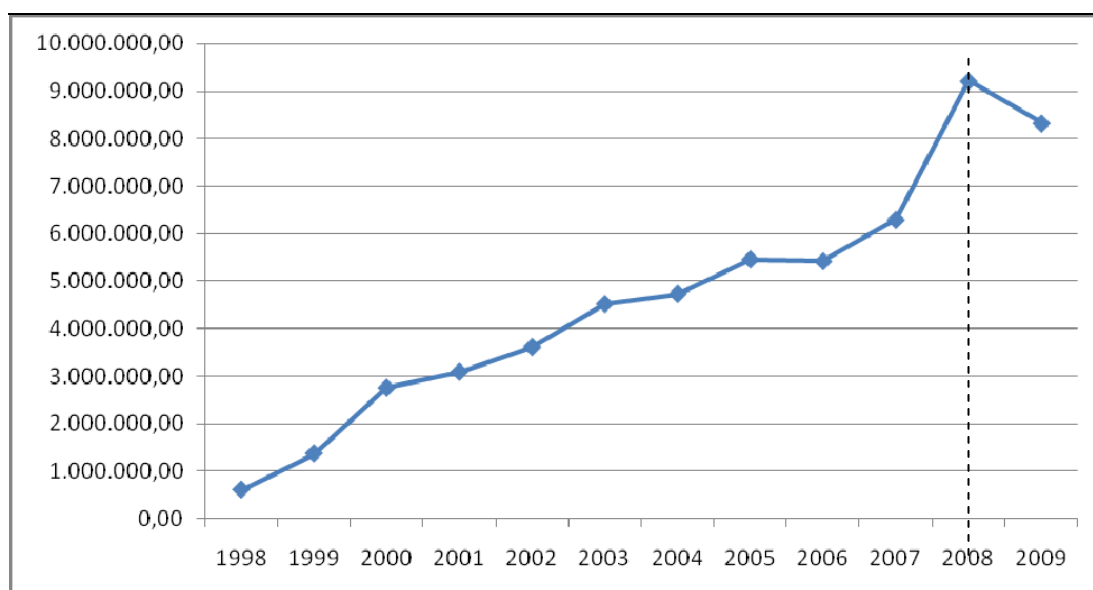


Fonte: Resultados da pesquisa – Baseado em dados do Ministério da Fazenda, 2009.

Figura 19 – Evolução da taxa de crescimento dos valores dos impostos repassados para composição do FUNDEF – 1998 a 2006. Viçosa-MG.

Diante do exposto, fica evidente que os repasses para os fundos de financiamento têm tido uma evolução significativa em termos de volume de recursos aplicados (Figura 20).

Observando os dados, observa-se que, a partir do ano de 2008, devido ao acréscimo do valor percentual dos recursos repassados, nota-se uma curva um pouco mais ascendente. Porém, no ano de 2009, em virtude da crise financeira mundial e da queda de arrecadação, mesmo sendo este o último ano da incorporação gradual dos impostos para este fundo, houve uma redução no volume de recursos repassados ao município.



Fonte: Resultados da pesquisa – Baseado em dados do Ministério da Fazenda, 2009.

Figura 20 – Evolução da dos repasses dos fundos de financiamento da educação – FUNDEF e FUNDEB, atualizados pelo IGP-FGV – 1998 a 2009. Viçosa-MG.

4.3.1. Mecanismos de aplicação financeira dos recursos e políticas educacionais para operacionalização do FUNDEF e FUNDEB em Viçosa-MG

A criação do FUNDEF, na década de 1990, foi um marco na consolidação das tendências à descentralização do gerenciamento da educação. A criação de um fundo que abarcasse o ensino fundamental tinha como proposta dar uma maior visibilidade na gestão orçamentária e financeira dos recursos destinados a esta modalidade de ensino. Além disso, esta proposta permitiria um maior envolvimento dos cidadãos nas questões que envolvem o referido fundo.

Outro ponto presente na lei, e que se constituiu uma inovação, destaca a valorização do magistério, ao vincular um percentual mínimo de 60% de todo o montante dos recursos disponibilizados para a remuneração dos

profissionais. Desta forma, o estabelecimento deste limite percentual passou a ser um parâmetro para reivindicar aumentos salariais.

No caso do município de Viçosa, por ocasião da criação da Lei nº 1.368/99 – conhecida como Estatuto do Magistério Municipal, ela mesma uma exigência da Lei que criou o FUNDEF -, o estabelecimento e o consenso em torno de uma tabela de salarial foi marcada por intensas negociações. Apesar dos desafios, o ponto positivo foi a possibilidade de os representantes da categoria, que faziam parte da comissão, elaborarem cálculos de possíveis aumentos de acordo com os recursos disponíveis ao governo municipal.

De acordo com dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças de Viçosa, nos últimos cinco anos, o percentual médio de gasto com a folha de pagamento é da ordem de 72% dos valores dos fundos restando, portanto, pouco menos de 30% para os demais gastos previstos na lei.

Apesar de este percentual estar acima do mínimo exigido pela lei federal, quando questionados sobre os valores salariais dos municípios, 30,8% dos respondentes classificam a remuneração paga pelo município como boa, 38,5% como razoável, 15,4% ruim e outros 15,3% não souberam informar. Vale destacar que nenhum dos respondentes classificou a remuneração paga pelo município como muito boa ou ótima, mesmo com 61,5% deles afirmando ter conhecimento da remuneração praticada por outros municípios que compõe a 33ª Superintendência Regional de Educação a qual o município de Viçosa é vinculado.

Outro aspecto importante, levantado pela pesquisa durante a análise dos dados financeiros de aplicação dos recursos proveniente dos fundos de financiamento, é o elevado percentual gasto com o transporte escolar no município. Este serviço começou a ser ofertado pelo município no ano de 1998 e, apesar da legislação contemplar somente os alunos provenientes da zona rural, onde não esteja disponível o nível de ensino a ser cursado pelo aluno, o município oferece este serviço a todos os estudantes.

Assim, o município oferece transporte escolar não só para estudantes residentes na área rural, mas, também, na área urbana, chegando a atender

mais de 4.000 alunos por dia. Os valores gastos anualmente ultrapassaram, em 2007, a marca de R\$ 1.500.000,00 no ano, sendo que no ano de 2004 este valor era superior R\$ 1.800.000,00. Este decréscimo nos valores se deu em função da aquisição de quatro micro-ônibus o que permitiu ao município reduzir o uso de frota terceirizada.

Além do excessivo gasto financeiro com o transporte escolar, outro fato que chama a atenção reside na iniciativa do município de transportar alunos da rede estadual da área urbana. Na verdade, ao fazer isso o município perde recursos duas vezes: uma ao arcar com valor do transporte deste aluno, que não é reembolsado pelo estado, e outra quando deixa de fazer jus ao valor/aluno/ano deste estudante. Este fato já foi questionado por várias vezes pelos conselheiros dos fundos e por vereadores do município, não havendo, ainda, nenhuma solução.

Também se observa que o critério de proximidade – básico ao acesso escolar – muitas vezes não é respeitado, prejudicando a eficiência do ensino e gerando ociosidade e, ou, excesso de capacidade em várias escolas. Além da perda de eficiência, existe o fator segurança: em muitos casos, o aluno deixa e estudar em uma escola municipal em seu bairro e atravessa a cidade em ônibus superlotados, em condições de conservação questionáveis, correndo riscos de forma desnecessária.

No que diz respeito à estrutura física das escolas, e de acordo com os dados levantados pela pesquisa, estas se encontrava numa situação bastante precária até o ano de 2004, principalmente as escolas da área rural. Neste período a administração municipal optou pela construção de um prédio denominado Centro Educacional Dr. Januário, localizado na área central do município para abrigar duas escolas uma de educação infantil e outra de ensino fundamental que não possuíam sede própria.

Este fato gerou vários protestos dos Conselheiros do FUNDEF, uma vez que o ensino infantil não era contemplado por este fundo, chegando ao extremo de a obra ser embargada pelo Ministério Público. Esta obra encontra-se inacabada até os dias de hoje e já consumiu cerca de R\$ 2.000.000,00,

sendo alvo de processo judicial em função de problemas de licitação e indícios de superfaturamento.

Entre os anos de 2005 e 2008, com a entrada de um novo prefeito, e em face da cobrança dos conselheiros do FUNDEF, e posteriormente, FUNDEB, cinco das oito escolas de zona rural foram reformadas, sendo que duas tiveram que ser reconstruídas, dada a precariedade em que se encontravam. Uma última escola está sendo reformada, com previsão de entrega para março de 2010.

De acordo com o relato dos gestores entrevistados, até 2004 o quadro da área urbana não era muito diferente da área rural. Das doze unidades situadas na área urbana do município, duas escolas ainda não possuíam sede própria até a data desta pesquisa. Duas outras tiveram de ser reconstruídas, e outras três passaram por pequenas reformas que incluem pintura, reparo da rede elétrica e hidráulica. Cabe, aqui, uma ressalva: as reformas e construções dos prédios tanto urbanos quanto rurais contemplaram somente a estrutura básica de funcionamento de uma escola, ou seja, uma parte administrativa e salas de aula. Ficaram de fora dos projetos em função de restrições financeiras, conforme informações obtidas junto à Secretaria Municipal de Finanças, quadras poliesportivas, áreas cobertas, etc.

O depoimento dos gestores municipais corrobora esta informação, uma vez que 70% dos respondentes afirmaram que o espaço físico e a infraestrutura afetam muito o desempenho do aluno. Estes mesmos gestores, quando questionados sobre a estrutura física de suas unidades escolares, apontaram a falta destes espaços e o quanto estes são de grande valia para o desempenho da atividade docente e por consequência relevantes para o desempenho dos alunos.

Outro ponto nevrálgico, referente à aplicação dos recursos e aquele que diz respeito à capacitação continuada. A quase totalidade dos respondentes afirmou ser esta uma necessidade da categoria sugerindo, inclusive, o estabelecimento de um calendário anual de acordo com as especificidades e necessidades de cada segmento da educação.

De acordo com dados da Secretaria Municipal de Educação – SME, os cursos e capacitações ocorrem em função da disponibilidade financeira e da demanda dos profissionais da educação. Ainda de acordo com os dados da SME, somente no ano de 2008 foi realizado o I Seminário da Educação Básica do município, onde foram tratados de vários temas ligados ao cotidiano dos profissionais da educação docentes, administrativos e de apoio. Neste mesmo ano foi instituído o Premio Municipal do Mérito Educacional como forma de premiar aqueles projetos desenvolvidos no âmbito das escolas municipais que auxiliam no aprendizado e no desempenho dos alunos. Devido à falta de recursos financeiros, no ano de 2009 não foi realizado o II Seminário de Educação, conforme planejamento prévio da equipe pedagógica da SME. Isso indica que, em última análise, é a Secretaria Municipal de Finanças – SMF – que determina as ações que vão, ou não, ocorrer durante o ano letivo.

Os dados monetários referentes aos fundos de financiamento são repassados mensalmente pela SMF através de um funcionário nomeado para este fim ao Conselho de Acompanhamento, que procede à análise dos mesmos e sua aprovação. Cabe ressaltar que algumas prestações de contas referentes ao FUNDEF, mesmo tendo sido aprovadas pelo conselho não foram aprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado e são alvo de processos judiciais o que leva a crer que os conselheiros não dispõem de conhecimento técnico apropriado para a análise destes.

Em face do exposto, pode-se inferir que o uso dos recursos referentes aos fundos de financiamento da educação no município de Viçosa – salvo os percentuais destinados à remuneração dos profissionais -, se dá muito mais em função das urgências e emergências do que de um planejamento estruturado em ações que poderiam surtir um efeito positivo, tanto em termos de desempenho nas avaliações oficiais, quanto no nível de aprendizagem dos alunos.

Além disso, a educação municipal acaba sendo penalizada pela incerteza sobre o que pode ou não ser feito em função das disponibilidades financeiras. Acredita-se que se a gestão dos recursos destinados a educação

fosse executada no âmbito da SME, esta teria como elaborar, priorizar e executar um planejamento de suas atividades no que tange, por exemplo, a capacitação, tema este bastante presente no discurso dos gestores participantes da pesquisa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A elaboração desta pesquisa foi motivada, em grande parte, pela relevância que a educação ocupa na vida das pessoas, seja como promotora de melhoria de qualidade de vida, seja pelos seus reflexos positivos sobre a renda ou como promotora de cidadania.

Na verdade, a temática educacional sempre foi alvo de intensas discussões, desde o período republicano, no que tange a formulação e implementação de políticas públicas para este setor. Notadamente, a partir do final da década de 1990, com a criação do FUNDEF e, posteriormente, no ano de 2007, com a entrada em vigor do FUNDEB, as discussões acerca do financiamento da educação em seus níveis e modalidades ganhou um novo contorno. Nesta pesquisa, tomou-se como premissa que aporte de recursos financeiros na área educacional é um dos condicionantes para a melhoria da qualidade deste serviço público.

Este trabalho procurou elucidar os principais impactos da política de fundos de financiamento da educação no município de Viçosa – MG e teve com objetivos centrais identificar e avaliar as percepções sobre o conceito “educação de qualidade”, por parte dos gestores das escolas públicas municipais de; analisar a evolução dos fluxos financeiros provenientes do FUNDEF e FUNDEB, destinados à educação pública municipal de Viçosa-

MG e por fim, conhecer os mecanismos de aplicação financeira dos recursos e as políticas educacionais do município de Viçosa, avaliando a efetividade da aplicação dos fundos na melhoria da qualidade educacional.

Para a consecução destes objetivos foram utilizadas abordagens metodológicas tanto quantitativas quanto qualitativas, com destaque, nesta última modalidade, para o estabelecimento de um padrão dimensional da qualidade em educação. Estas dimensões abarcam a *formação e condições de trabalho* dos profissionais das escolas que participaram da pesquisa; o *espaço físico escolar* – que compreende a qualidade, a disponibilidade e adequação dos espaços existentes – e, por fim, a dimensão que trata do *acesso e permanência* dos alunos na escola.

Neste ponto as respostas são quase unânimes no sentido de que uma educação de qualidade necessita de recursos para financiá-la. Um ponto que merece reflexão por parte da Secretaria Municipal de Educação é a carência de treinamentos e capacitações relacionadas à prática da atividade docente apontada como essenciais para a melhoria cognitiva dos alunos no desempenho escolar.

Os resultados mostraram que, em sua maioria os gestores das escolas municipais, não possuem conhecimentos aprofundados sobre as leis que criaram os fundos de financiamento da educação. Diante das respostas obtidas, é possível afirmar que os conhecimentos se limitam à subvinculação dos recursos e à necessidade de um Conselho de Acompanhamento.

A pesquisa demonstrou, também, que mesmo existindo uma determinação legal para implantação de conselhos de acompanhamento e fiscalização de uso dos recursos provenientes do FUNDEF, isto não garante a transparência na utilização de todo o recurso disponível para a educação, que abrange 25 % de todos os impostos arrecadados e provenientes de transferências.

No entanto, apesar destas dificuldades, a pesquisa demonstrou que uma parcela considerável dos gestores municipais atribuiu ao FUNDEF e ao FUNDEB o melhor uso dos recursos públicos devido à possibilidade de

controle sobre estes. Outro fator apontado como positivo pelos gestores foi a aprovação da Lei nº 1.368/99 que regulamenta o exercício do magistério no município de Viçosa.

Em termos numéricos, o município de Viçosa apresentou crescimento da receita corrente que é, em grande parte, decorrente do aumento das transferências do Estado, oriundas do ICMS. Cabe ressaltar que o governo do Estado a partir da gestão do Governador Aécio Neves com a implantação do “*Programa Choque de Gestão*” adotou durante este período uma ação intensa de combate a sonegação fiscal que também contribuiu para o aumento dos repasses.

Adicionalmente, durante o período de vigência do FUNDEF houve aumento considerável de recursos destinados ao Ensino Fundamental; entretanto, é possível inferir que tal aumento seja, na verdade, uma adequação contábil dos lançamentos de gastos no programa ensino fundamental, para atender as exigências de implantação do Fundo.

Conforme o exposto e de acordo com os dados da pesquisa pode-se concluir que há um consenso por parte dos gestores de que a política de fundos de financiamento trouxe uma melhoria na rede física das escolas, principalmente a partir do ano de 2004, ainda que estas não possuam a estrutura considerada necessária para a oferta de uma educação de qualidade.

Ao longo do trabalho, foram observadas diferentes limitações, que devem ser explicitadas. De início, cabe ressaltar que, como em qualquer pesquisa que utilize a coleta primária de dados, existe a possibilidade de ocorrência de vieses nas informações prestadas. Além disso, como o foi utilizado um estudo de caso há possibilidades de obtenção de resultados diferentes no mesmo tipo de pesquisa elaborado em outros municípios.

Como recomendações, uma vez que este trabalho não teve a pretensão de esgotar o assunto, sugere-se que futuras pesquisas busquem ampliar o escopo de análises municipais no sentido de comparar municípios com características semelhantes as de Viçosa de diferentes estado e regiões no intuito de se estabelecer diferenças e semelhanças do impacto dos fundos de

financiamento na qualidade da educação pública ofertada pelo Estado brasileiro. Outro ponto interessante para novas pesquisas seria a avaliação dos impactos dos fundos na percepção dos pais, professores e outros profissionais da educação.

Por fim, acredita-se que os resultados de pesquisas sobre este tema devem compor uma base de conhecimentos disponibilizados como forma de orientar as ações da Secretaria Municipal de Educação conforme as demandas levantadas no processo de pesquisa na operacionalização e utilização dos recursos provenientes dos fundos ao propor uma maior aproximação desta com a Secretaria Municipal de Finanças na condução da política educacional do município.

6. BIBLIOGRAFIA

ABRAMOWICZ, M. **Avaliação da aprendizagem: como trabalhadores – estudantes de uma faculdade particular noturna vêm o processo – em busca de um caminho.** 175f. 1990. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

AÇÃO EDUCATIVA, UNICEF, PNUD, INEP-MEC. **Indicadores da qualidade na educação.** São Paulo: Ação Educativa, 2004.

ALMEIDA, M. I. S. **Relação entre administração e política na administração pública de Minas Gerais: o Acordo de Resultado em Foco.** Viçosa – MG, 2008. 187 p. (Dissertação de Mestrado).

ALA-HARJA, M.; SIGURDUR, H. (2000). **Em direção às melhores práticas de avaliação.** Revista do Serviço Público, 51(4), 5-51.

AMARAL; N.C. **Um novo Fundef? As idéias de Anísio Teixeira.** Educação & Sociedade, Campinas, vol.22, nº 75, p.277-290, Ago. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br> Acesso em 19 de maio de 2009.

ARAÚJO, R. L. S. **Financiamento da educação básica no governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo FHC.** Dissertação de Mestrado. Brasília. 2007.

ARAÚJO, G.C. **Contrato federativo e direito à educação: a medida de igualdade.** In: SIMPOSIO DA ANPAE SUDESTE, 4., 2003, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ANPAE, 2003.

ARAÚJO, M. A. L. **A gestão democrática da educação brasileira.** Disponível em: http://www.ufpi.br/mesteduc/eventos/iiiencontro/gt5/gestao_democratica.pdf Acesso em 19 de maio de 2009.

ARELARO, L. R. G. **Formulação e implementação de políticas públicas em educação e as parcerias público privadas: impasse democrático ou mistificação política.** Educação & Sociedade, Campinas, vol.28, nº100, p.899-920, Out. 2007.

ARELARO, L. **A municipalização do ensino no estado de São Paulo, antecedentes históricos e tendências.** In: Oliveira, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil.** Belo Horizonte: Autentica, 1999.

ARELARO, L. R. G. **Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do Fundef – Relatório MEC”.** In: ARELARO, L. R. G. **Financiamento da educação básica.** Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. da UFG, 1999. 101 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 69).

AZEVEDO, N. P. **A UNDIME e os desafios da educação municipal.** Disponível em: <http://www.scielo.br> Acesso em 25 de janeiro de 2009.

BARDIN L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Ed 70; 1977.

BASSI, M. **Gestão e financiamento da educação básica: Repercussões do Fundef em sete municípios.** Tese de Doutorado, PUC-SP, São Paulo, 2001.

BASTOS, A. L. **A política de atendimento nas instituições de educação infantil públicas no município de Viçosa – MG: entre a legalidade e as proposições legais e teóricas.** Viçosa-MG, 2007. 143 p. (Dissertação de Mestrado).

BOAVENTURA, E. M. **Direito à Educação.** Disponível em: www.facs.br/revistajuridica/edicao_agosto2004/.../doc02.doc. Acesso em 10 de novembro de 2009.

BOBBIO, N. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.

BRASIL. Lei nº 9394 de 20/12/96.- Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 1996.

BRASIL. Lei 9424 de 24/12/96. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, §7º, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Poder Executivo, Brasília, DF, 24 dez. 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Medida Provisória nº 339. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, 2006.

BRASIL. MEC. Sistema de Informações do Ministério da Educação – SIMEC, módulo do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – 2007. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/> Acesso em 05 de maio de 2009.

BRASIL. MEC/INEP. Data Escola Brasil. Disponível em: <http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br>. Acesso em 25 de agosto de 2009.

BRASIL. MEC/INEP. **O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil – 1990-2000**. Brasília, 2003.

BRASIL. INEP. **Relatório Problematização da Qualidade na Pesquisa: Levantamento do custo-aluno ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade**. Brasília, INEP, 2004.

BRASIL. MEC/SEB. **Plano de Qualidade para a Educação Básica. Diagnóstico e ações para elevar o nível de qualidade do ensino nas escolas brasileiras**. Brasília, MEC/SEB, 2005.

BRASIL. MEC. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Brasília, maio. 2007.

CASTRO, J. A. **Como avaliar gastos sociais no Brasil**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/12/artigo13105-1.php>. Acesso em 25 de agosto de 2009.

CASTRO, J. A. **Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995 a 2005**. Educação & Sociedade, Campinas, vol.28, nº100, p.857-876, Out. 2007.

BRESSER PEREIRA. L. C. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2.ed. Brasília: ENAP, 2002.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Financiamento para o Subdesenvolvimento: O Brasil e o Segundo Consenso de Washington**. In Ana Célia Castro, org., *Desenvolvimento em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro I*, v.2. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, 2002: 359-398.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CASTRO, M. G. e ABRAMOVAY, M. **Cultura, Identidades e Cidadania: Experiências com Adolescentes em Situação de Risco**. In: CNPD-Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. Jovens acontecendo na Trilha de Políticas Públicas. Brasília: CNPD, 1998.

CERVO, A. L., BEVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Pearson Pretice Hall, 2007.

CLAUDE, R. P. **Direito à educação e educação para direitos humanos**. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 2, n. 2, 2005 p. 37-63, Ed. Em português. São Paulo: Rede Universitária de Direitos Humanos.

CORREA, B. C. **Considerações sobre qualidade na educação infantil**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n119/n119a05.pdf>. Acesso em 05 de maio de 2009.

COSTA, B. L. D; DUARTE, V. C. **Os efeitos do Fundef nas políticas educacionais dos municípios mineiros**. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, nº 48, p. 143 – 170, Dez. 2008.

CUNHA, C. G. S. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/uploads/AvaliacaodePoliticasPublicaseProgramasGovernamentais.pdf>. Acesso em 29 de agosto de 2009.

CURY, C. R. J. **Estado e políticas de financiamento da educação**. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol.28, nº100, p.691-714, Out. 2007.

DALE, R. **Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação?”** *Educação & Sociedade*, Campinas, vol.25, nº87, p.423-460, maio-agosto, 2004.

DAVIES, N. **FUNDEB: a redenção da Educação Básica**. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 753-774, Out. 2006.

DIDONET, V. **A educação infantil na educação básica e o Fundeb**. In: LIMA, M.J.R.; DIDONET, V. (Orgs.). **Fundeb: Avanços na universalização da educação básica**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 35.

DRAIBE, S. M. **A reforma da educação no Brasil:** a experiência de descentralização de recursos no ensino fundamental. Informe Final: Programa de Estudios de Reforma de la Educación y Salud en America Latina y el Caribe. CIDE/CILADE – BID/IDRC. Campinas, junho, 1998.

DRAIBE, S. M. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais.** Universidade Estadual de Campinas, Núcleo de Estudo de Políticas Públicas, Cadernos de Pesquisa, Campinas. 1998.

DRAIBE, S. M. **Qualidade de vida e reforma de programas sociais:** o Brasil no cenário latino-americano. Lua Nova. Revista de Cultura e Política. São Paulo, n.31, 1993, p. 5-46.

DRAIBE, S. M. **As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas.** In: Prioridades e perspectivas de políticas públicas para a década de 90, vol. 4, IPEA/ IPLAN, Brasília, março 1990.

DOURADO, L. F. et al. **A qualidade da educação: conceitos e definições.** Disponível em: www.redecaes.com.br/bibliografia_luiz/A%20QUALIDADE%20DA%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20CONCEITOS%20E%20DEFINI%C3%87%C3%95ES.pdf. Acesso em 18 de janeiro de 2009.

DUARTE, C.S. **A educação como um direito fundamental de natureza social.** Educação & Sociedade, Campinas, vol.28, nº100, p.691-714, Out. 2007.

DUARTE, M. R. **Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica.** Educação e sociedade, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial – outubro 2005.

ENAP/MARE. **Histórico das Reformas Administrativas no Brasil e tendências e inovações em nível internacional (perspectivas do governo Fernando Henrique Cardoso),** Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, Brasília-DF, 1995.

ENGUITA, M.F. **Educar em Tempos Incertos.** Porto Alegre: Artmed Editora, 2004.

FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988.** São Paulo: Autores Associados, 1996.

FERRAZ, E. F. **Alternativas da educação.** Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1969.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. **Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas potencialidades, seus limites.** Educação & Sociedade, Campinas, vol.28, nº100, p. 989-1014, Out. 2007.

FERNANDES, F. C. **Do Fundef ao Fundeb: mudança e avanço.** In: LIMA, M.J.R.; DIDONET, V. (Orgs.). Fundeb: Avanços na universalização da educação básica. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 146.

GONÇALVES, N. G. **Reforma do Estado e educação no Brasil: perspectivas presentes na produção acadêmica.** Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/27/inicio.htm>. Acesso em 23 de setembro de 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** São Paulo: Atlas, 1991. 207p.

GIL, J. **Conselho do Fundef no âmbito da União: um mecanismo de controle social?** Disponível em: J Gil-br.geocities.com. Acesso em 03 de abril de 2009.

GUIMARÃES, M. C. M **Auditoria de Gestão – Modelo de Controle que Busca Avaliação de Resultados.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: www.tce.mg.gov.br/revista. Acesso em 24 de agosto de 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE – Cidades.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em 24 de agosto de 2009.

KOSLINSKI, M. C. **O Processo de implementação de Políticas Sociais descentralizadas: O estudo do FUNDEF.** Campinas–SP, 2000. 220 p. (Dissertação de Mestrado).

MARCHESI, A.; MARTÍN, E. **Qualidade no ensino em tempos de mudança.** Tradução Fátima Murad. Porto Alegre: Artmed, 2003.

MARINE, C. **Aspectos Contemporâneos do Debate da Administração Pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas.** VIII Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct del 2003.

MARTINS, P. S. **Financiamento da educação básica: critérios, conceitos e diretrizes.** In: LIMA, M.J.R.; DIDONET, V. (Orgs.). Fundeb: Avanços na universalização da educação básica. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 50.

MARTINS, A. **A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura.** Educação & Sociedade, Campinas, nº 77, Dez. 2001.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo.** 2 volumes. Brasília: IPEA, 1992.

NAKANO, M.; ALMEIDA, E. **Reflexões acerca da busca de uma nova qualidade da educação:** reflexões entre juventude, educação e trabalho. Educação & Sociedade, Campinas, vol.28, nº100, p. 1085-1104, Out. 2007.

OLIVEIRA, R.F.; TEIXEIRA, B. B. **Do FUNDEF ao FUNDEB: a qualidade ainda fora de pauta.** Disponível em: <http://www.ufsj.edu.br/portal-repositorio/File/Vertentes/Resumo-Abstract%20Rosimar%20e%20Beatriz.pdf>. Acesso em 19 de dezembro de 2009.

PARO, V. H. **A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública.** Disponível em: http://www.escoladegestores.inep.gov.br/downloads/artigos/gestao_da_educacao/a_gestao_da_educacao_vitor_Paro.pdf. Acesso em 18 de abril de 2009.

OLIVEIRA, R; ARAUJO, G. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação.** Revista Brasileira de Educação, jan./abr. 2005, nº.28, p.5-23.

RIBEIRO, V. M. et al. **Indicadores de qualidade para mobilização da escola.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a1135124.pdf>. Acesso em 18 de novembro de 2008.

RIBEIRO, V. M. et al. **Indicadores da qualidade na educação.** Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/indicadores/>. Acesso em 12 de novembro de 2008.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

REZENDE PINTO, J. M. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. Educação & Sociedade, Campinas, vol.28, nº100, p.877- 898. Out. 2007.

REZENDE PINTO, J. M. **Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1195 – 2002).** Educação & Sociedade, Campinas, vol.23, nº 80, p. 108-135. Set. 2002.

SANTOS, A. S. R. **As políticas educacionais de financiamento e a autonomia financeira municipal: O caso de São Paulo nas gestões do período 1997 – 2002.** 278 p. 2004. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. Campinas.

SILVA ARAÚJO, R. L. **Financiamento da educação básica no governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo FHC.** Dissertação de mestrado. Disponível em: <http://www.campanhaeducacao.org.br>. Acesso em 03 de abril de 2009.

SILVA, F. C. C. **Controle social: reformando a administração para a sociedade.** Disponível em: www.revistaoes.ufba.br. Acesso em 01 de setembro de 2009.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 8. ed. ver. amp. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação e programas e projetos.** Campinas, NEPP-UNICAMP, 2000.

SOBREIRA, R.; CAMPOS, B. C. **Investimento Público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do FUNDEF.** Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, vol.42, nº 02, p. 327-346. Mar/Abr. 2008.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo. Atlas, 1987.

UNDIME. **Considerações da Undime acerca do Fundeb.** Disponível em: <http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=619>. Acesso em 15 de janeiro de 2009.

UNDIME. **O Fundeb foi aprovado. E agora?** Disponível em: <http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=968>. Acesso em 15 de janeiro de 2009.

VALENTE, I. **Caderno sobre o FUNDEB.** Câmara dos Deputados. Brasília. 2005.

VASQUEZ, D. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do FUNDEF.** 2003. 186 p. Dissertação de Mestrado.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 6ª Ed. São Paulo. Atlas, 2005.

VERHINE. R. E. **O FUNDEF: suas implicações para a descentralização do ensino e financiamento da educação no Brasil.** Disponível em: <http://www.revistadafaeeba.uneb.br/anteriores/numero12.pdf#page=131>. Acesso em 22 de janeiro de 2009.

VERHINE. R. E. **Financiamento da educação básica: um estudo das receitas e dos gastos das redes de ensino da Bahia. Fase final: foco no FUNDEF** Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download>. Acesso em 02 de junho de 2009.

UNICEF. **Espaço Criança Esperança: um projeto pedagógico de inclusão social.** Brasília, 2003.

UNDIME. **O programa Melhoria da Educação no Município e as políticas públicas sociais.** Disponível em: <http://www.cenpec.org.br/memoria/uploads>. Acesso em 02 de junho de 2009.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3ª Ed. Tradução: Daniel Grassi. Porto Alegre. Bookman, 2005.

ANEXOS

ANEXO – I



Universidade Federal de Viçosa
Departamento de Administração
Mestrado em Administração
Questionário de Pesquisa

Nome: _____

Função na escola: _____

Formação: _____

Tempo de atuação como docente: _____

Tempo de atuação na rede municipal: _____

1. O que é qualidade da educação em sua opinião?

1.1. Resuma em uma frase o seu conceito.

2. Você conhece as formas de aplicação dos recursos previstas na lei criou o Fundef e mais recentemente o Fundeb?

() Sim

() Não

() Em parte.

Neste caso, o que conhece: _____

3. Você conhece as formas de controle social vinculadas aos fundos de financiamento – Fundef e Fundeb?

() Sim

() Não

() Em parte.

Neste caso, o que conhece:_____

4. Você acha que a criação do Fundef e do Fundeb contribuíram para a melhoria da educação ofertada no município?

() Sim

() Não

() Em parte.

Justifique:_____

A partir deste ponto os questionamentos serão direcionados para três dimensões que são alvos desta pesquisa.

Dimensão 01: Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola – No que se refere aos docentes é destacado a necessária formação inicial terciária, a garantia de remuneração e condições adequadas para o exercício do magistério;

Dimensão 02: Espaço físico escolar – a existência de um ambiente escolar adequado é diretamente relacionado à questão do desempenho dos estudantes; e

Dimensão 03: Acesso e permanência dos alunos na escola – formas de ingresso, programas e ações que favoreçam o acesso e a permanência das crianças nas escolas.

Dimensão 01: Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola

1.1. Qual o nível de formação dos professores que compõem o quadro de funcionários da escola sob sua responsabilidade (%)?

- _____ Doutorado
- _____ Mestrado
- _____ Especialista
- _____ Superior completo
- _____ Cursando superior

1.2. Existe alguma lei ou ordenamento jurídico que regulamenta a carreira docente no município?

- () Sim
- () Não
- () Não sei

1.3. Em caso afirmativo para a pergunta anterior você a conhece o seu conteúdo?

- () Sim
- () Não
- () Em parte.

1.4. Você poderia listar até cinco itens em ordem crescente de importância que poderiam ser acrescentados a formação dos profissionais para que estes possam desempenhar de forma satisfatória suas atividades profissionais?

1.5. No que se refere à remuneração você acredita que a política de fundos de financiamento trouxeram melhorias no nível de remuneração para os profissionais da educação?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei informar

1.6. Você tem conhecimento sobre o nível de remuneração praticado nos municípios vizinhos?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei informar

1.7. Se comparado a outros municípios da região como você classificaria a remuneração paga pelo município.

- ☐ Ótimo
- ☐ Muito bom
- ☐ Bom
- ☐ Razoável
- ☐ Ruim

1.8. Como você avalia o desempenho de sua escola nas avaliações oficiais?

- ☐ Ótimo
- ☐ Muito bom
- ☐ Bom
- ☐ Razoável
- ☐ Ruim

Dimensão 02: Espaço físico escolar

2.1. Você acha que o espaço físico escolar interfere no nível de aprendizado dos alunos?

() Sim

() Não

() Em parte: _____

2.2. Você acha que o espaço físico escolar interfere nos resultados das avaliações oficiais?

() Sim

() Não

() Em parte: _____

2.3. Você acha que o espaço físico escolar interfere na qualidade da educação ofertada por sua escola?

() Muito

() Pouco

() Muito pouco

() Indiferente

() Não afeta

2.4. Como você classifica o espaço físico de sua escola

() Ótimo

() Muito bom

() Bom

() Razoável

() Ruim

2.5. Você poderia listar até cinco itens em ordem crescente de importância que seriam necessários para que o espaço físico de sua escola para a oferta de uma educação de qualidade.

Dimensão 03: Acesso e permanência dos alunos na escola.

3.1. Qual a forma utilizada para a matrícula/ingresso dos alunos na sua escola?

3.2. Qual é a taxa de evasão dos alunos na sua escola?

() menor que 5%

() de 6 a 10%

() de 11 a 15%

() de 16 a 20%

() Acima de 20%

3.3. Qual a justificativa para as evasões?

3.4. Existe alguma ação da Secretaria Municipal de Educação no sentido de diminuir o número de evasões das escolas municipais? Em caso afirmativo quais são estas ações?

3.5. Existem ações para diminuir o número de evasões na sua escola? Em caso afirmativo quais são estas ações?

3.6. Você acredita que o Programa de Transporte Escolar favorece o acesso e a permanência dos alunos em sua escola?

() Sim

() Não

() Em parte: _____

3.7. Você acredita que o Programa de Merenda Escolar favorece o acesso e a permanência dos alunos em sua escola?

() Sim

() Não

() Em parte: _____

3.8. Você acredita que o fornecimento de material escolar e didático favorece o acesso e a permanência dos alunos em sua escola?

() Sim

() Não

() Em parte: _____

3.9. Você acredita que o Programa “Bolsa Família” ajudou na melhoria da frequência escolar e, conseqüentemente, na permanência dos alunos em sua escola?

() Sim

() Não

() Em parte: _____

3.10. Você acredita que o Programa “PETI” ajudou na melhoria da frequência escolar e, conseqüentemente, na permanência dos alunos em sua escola?

() Sim

() Não

() Em parte: _____
