

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

MARIA DO SOCORRO VALOIS ALVES

**O ENSINO MÉDIO EM PERNAMBUCO: gestão e financiamento no
período de 2005 a 2013**

Recife

2015

MARIA DO SOCORRO VALOIS ALVES

**O ENSINO MÉDIO EM PERNAMBUCO: gestão e financiamento no
período de 2005 a 2013**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para a obtenção do grau de Doutora em Educação.

**Orientadora: Profa. Doutora Márcia Angela da
Silva Aguiar**

Recife
2015

Catálogo na fonte
Bibliotecária Andréia Alcântara, CRB-4/1460

A474e Alves, Maria do Socorro Valois.
O ensino médio em Pernambuco: gestão e financiamento no período de 2005 a 2013 / Maria do Socorro Valois Alves. – Recife: O autor, 2015.
216 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Márcia Angela da Silva Aguiar.
Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2015.
Inclui Referências, Apêndices e Anexos.

1. Educação - Pernambuco - Finanças. 2. Ensino médio - Pernambuco. 3. UFPE - Pós-graduação. I. Aguiar, Márcia Angela da Silva. II. Título.

370.98134 CDD (23. ed.) UFPE (CE2015-51)

MARIA DO SOCORRO VALOIS ALVES

**O ENSINO MÉDIO EM PERNAMBUCO: GESTÃO E FINANCIAMENTO
NO PERÍODO DE 2005 A 2013**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Aprovada em: 27/02/2015

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Márcia Ângela da Silva Aguiar (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral (Examinador Externo)
Universidade Federal de Goiás

Prof.^a Dr.^a Janete Maria Lins de Azevedo (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr. Luiz Fernandes Dourado (Examinador Externo)
Universidade Federal de Goiás

Prof.^a Dr.^a Luciana Rosa Marques (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Aos meus netos Artur, Sofia, Marília, Eduardo e àqueles e àquelas que ainda estão por vir e que, além de muito amados e amadas, representam a força da vida que se renova e se transforma em novas gerações, que nos inspiram a prosseguir lutando por um mundo mais equânime.

Aos professores e professoras da Educação Básica com os quais nos solidarizamos na luta pela valorização da sua profissionalidade.

Aos colegas professores e professoras da Educação Superior, especialmente das licenciaturas, na expectativa de que este estudo possa contribuir para a prática pedagógica emancipatória.

Aos alunos e alunas da graduação, especialmente das licenciaturas, na esperança de contribuir para a formação de profissionais situados politicamente, engajados profissionalmente e comprometidos com a formação de outros sujeitos históricos.

AGRADECIMENTOS

Como cristã, não poderia deixar de agradecer, em primeiro lugar, ao Senhor Deus, “pois Ele mesmo é quem a todos dá vida, respiração e tudo mais” (Atos - 17:25).

Ao meu pai (in memoriam) que, por ter sido tão gentil e amoroso, até para repreender, me deixou grandes lições de amizade e respeito ao próximo.

À minha mãe (in memoriam), que empreendeu esforços inimagináveis para que eu pudesse ultrapassar a etapa da educação básica.

Ao meu marido, por compreender tão bem a minha ausência em virtude da dedicação à pesquisa e por contribuir, de todas as maneiras possíveis, para a realização dos meus projetos e sonhos.

Aos meus filhos, filha, genro e noras, que estão sempre torcendo pelo sucesso dos meus projetos, em especial este de doutorado, desde o momento da seleção até a etapa final.

À Professora Doutora Márcia Angela da Silva Aguiar, orientadora que acolheu o meu projeto e, junto comigo, embarcou na loucura da pesquisa em financiamento da educação. Uma loucura não de insanidade, mas de avidez epistemológica por um tema repleto de obstáculos e desafios, no seu desvelamento.

Ao Professor Doutor Nelson Cardoso Amaral, uma autoridade em financiamento da educação que, pela forma como deu a sua inestimável contribuição na qualificação do projeto, considero como co-orientador da pesquisa.

Aos professores das disciplinas do doutorado que muito contribuíram com a construção do conhecimento, reflexão e aproximação crítica com o objeto de estudo. Esses professores e professoras são a Prof. Dr^a Márcia Angela da Silva Aguiar, o Prof. Dr. Alfredo Macedo Gomes, a Prof. Dr^a Maria Eliete Santiago, a Prof. Dr^a Ana Lúcia Félix, o Prof. Dr. Edilson Fernandes de Souza, o Prof. Dr. Ferdinand Röhr, Prof. Dr. José Batista Neto.

Às funcionárias da Secretaria do Programa de Pós-graduação de Educação do Centro de Educação da UFPE, pelo empenho na consecução de atividades que garantem a realização do curso com tranquilidade.

À CAPES, pelo financiamento da pesquisa através da concessão de bolsa de estudos.

Aos colegas de trabalho na UFRPE, Prof. Paulo de Jesus e Cirdes Nunes Morei....

À amiga Rosângela Cely Branco Lindoso, amiga de trabalho na UFRPE, agradecimento especial pela inestimável colaboração, possibilitando que eu tivesse mais tempo par estudar.

À amiga Neide Alves Valones, ex-colega de trabalho da Fafica, um agradecimento especial pela leitura atenta e minuciosa do texto.

À amiga Prof. Carmita Galvão, pela contribuição na elaboração do Abstract.

Às amigas Delma Evaneide Silva, Maria do Carmo Gonçalo, Aleir Galvão, Cacilda Tenório, Mônica Sales, Eliana Wanessa e aos amigos Ezir George da Silva e Wilson Rufino pela força e compartilhamento de ideias.

O término de um trabalho e o reviver de suas etapas nos trazem à memória a grata contribuição de pessoas que, amorosamente, concorreram para sua satisfatória finalização.

A tarefa de agradecer implica sempre o risco de esquecermos alguém que é importante na nossa trajetória. É tarefa quase impossível agradecer a todos e todas que contribuíram, das mais diversas formas. Assim, se alguém não foi citado, eu peço que tenha a generosidade de perdoar a minha falha e saiba que, na tábua do coração, o seu nome está escrito para sempre.

Os céus proclamam a glória de Deus,
e o firmamento anuncia as obras das suas mãos.

Um dia discursa a outro dia,
e uma noite revela conhecimento a outra noite.

Não há linguagem, nem há palavras,
e deles não se ouve nenhum som;

No entanto, por toda a terra
se faz ouvir a sua voz,
e as suas palavras, até aos confins do mundo.

(Salmo 19: 1-4)

RESUMO

A pesquisa ora apresentada se insere no campo da política, do planejamento e da gestão da educação. O objeto de estudo é a gestão e o financiamento do Ensino Médio, ofertado pela rede pública estadual de Pernambuco, no período de 2005 a 2013. Parte-se do pressuposto de que a educação é um direito do cidadão e dever do Estado, que deve garantir o acesso e a permanência na escola pública gratuita e com qualidade a todas as pessoas, sem distinção. Pressupõe-se, também, que o financiamento da política social, como política pública, se constitui como mecanismo capaz de viabilizar a obtenção e o acesso aos direitos sociais. Neste sentido, admite-se que o fundo público pode ser aplicado em função da priorização dos interesses dos capitalistas ou dos trabalhadores, dependendo da opção política por uma vertente econômica ou social. Nesta perspectiva, considerando-se as categorias teóricas Estado e Política Social, examina-se, de forma contextualizada, como se configura a política de financiamento e gestão do Ensino Médio na rede pública estadual de Pernambuco, por meio da análise da aplicação dos recursos públicos neste nível de ensino, o que constitui o principal objetivo da investigação. Para tanto, buscou-se apreender, nos documentos contábeis oficiais do executivo estadual e nas entrevistas semi-estruturadas com técnicos e gestores da administração estadual, a relação entre gestão, fundo público e Ensino Médio, mediante a análise de três categorias concernentes aos itens de financiamento: “*Pessoal e Encargos Sociais*”, “*Outras Despesas Correntes*” e “*Investimento*”. Teve-se, como hipótese, que os números expressos nos demonstrativos contábeis analisados – SIOPE e Balanço Contábil da esfera estadual, não se constituem como dados meramente técnicos, pois traduzem um discurso político balizado pela forma de gestão adotada, informando a opção por uma vertente econômica ou social. Os resultados encontrados demonstram que a concepção e os mecanismos do financiamento do Ensino Médio da rede estadual de Pernambuco, referentes aos profissionais da educação, à infraestrutura das escolas e ao investimento nesta etapa de ensino coadunam-se ao modelo de gestão adotado pelo governo, cujo *ethos* empresarial se sobressai na filosofia educacional, expressa pela exigência de elaboração de plano operativo, fundamentado em tecnologia empresarial e através das parcerias público-privadas que, conforme estudos da área (ADRIÃO e PERONI, 2009; ADRIÃO e PINHEIRO, 2012), têm promovido o adensamento da mercantilização e financeirização da educação. Constatou-se que o Ensino Médio conta, no quadro de pessoal, com mais profissionais contratados temporariamente do que efetivos, o que resulta, de um lado, na redução dos gastos do governo estadual com pessoal efetivo e, de outro lado, concorre para a precarização do trabalho docente e enfraquecimento da organização sindical. À precarização do trabalho associa-se a possibilidade de trabalhar mais em troca de um valor adicional - o Bônus de Desenvolvimento Educacional- BDE que, no período em análise, não era pago regularmente e não apresentava clareza sobre os critérios que orientam o seu pagamento. Verificou-se que, dentre os professores do Ensino Médio, 84% a 96% têm nível superior, porém, das vinte e duas áreas de formação identificadas pela pesquisa, catorze são estranhas à formação para o magistério. A pesquisa identificou despesas realizadas indevidamente com recursos destinados à MDE, bem como dificuldades para o exercício do controle social, advindas, sobretudo das limitações do SIOPE e da fiscalização externa realizada pelo TCE. Estes resultados ratificam os estudos que demonstram que os limites do financiamento do Ensino Médio estão diretamente vinculados às opções e prioridades governamentais para este nível de ensino. Conclui-se na expectativa de que os achados da pesquisa e as questões aqui levantadas contribuam para ampliar o debate sobre o Ensino Médio, em Pernambuco, bem como estimulem o desenvolvimento de novas pesquisas na área.

Palavras-chave: Financiamento da Educação. Ensino Médio. Gestão da Educação. Pernambuco. Estado.

ABSTRACT

The research is within the field of policy, planning and management of Education. The object of study is the management and funding of High School, provided by Pernambuco State Government, from 2005 to 2013. It is on the assumption that education is a civil right and the duty of the State, which should grant to all citizens equal conditions for access and permanence to free public education of excellence. And that the financing of social policy such as public policy, is constituted as mechanism to facilitate the obtainment and access to social rights. In this sense, it is assumed that the public fund may be applied according to the prioritization of the interests of the capitalists or workers, depending on the policy option for an economic or social aspect. Taking into consideration the theoretical categories – State and Social Policy, the funding policy and management of High School in public schools of Pernambuco can be examined, in context, as is set, through the application of analysis of public resources in this level of education which was the main objective of the investigation. Therefore, we sought to seize in the official accounting documents of the state executive and in semi-structured interviews with technicians and managers of state government, the relationship between management, public fund and secondary education by analyzing three categories pertaining to financing items: "Personnel and Social charges", "Other Current Expenses" and "investment". As hypothesis, there were the numbers expressed in the financial statements analyzed - SIOPE (Information System of Public Budgets in Education) and the accounting balance at the state level, not being constituted as merely technical data, therefore, they reflect a political discourse marked by the form of management adopted, informing the choice of an economic or a social dimension. The results show that the design and the High School financing mechanisms of the state of Pernambuco, referring to education professionals, the infrastructure of schools and investment in this stage of education consistent to the model of management adopted by the government, which business ethos surpasses the educational philosophy expressed by the operating plan development requirement, based on business technology through public-private partnerships, as studies (ADRIÃO & PERONI, 2009; ADRIÃO & PINHEIRO, 2012) have promoted the consolidation of commercialization and financial issues of education. It was found that High School counts, as teaching work force, more on temporary hired teachers than permanent ones, which results on the budget savings for the state government with permanent personnel, on one hand and on the other hand, contributes to precarization of the teaching profession and weakens the union. To the precarization of work is associated the possibility of rising the load of work in return for an additional amount – the Educacional Development Bonus (BDE) - that in the period under this study was not paid regularly and had no clear criteria to guide the payment. It was found that among the teachers of High School 84% to 96% have higher education, but out of twenty-two training areas identified by the survey, fourteen have no training for the teaching profession. The research identified expenditure wrongly held with resources for MDE (Maintenance and Development of Education) as well as difficulties in the practice of social control, resulting mainly from the constraints of SIOPE and external audit carried out by the TCE (State Audit Office). These results confirm studies that show High School funding limits are directly linked to government priorities and options for this level of education. It is concluded in the expectation that the findings of the survey and the issues raised will contribute to broaden the debate on the High School, in Pernambuco, as well as encourage the development of new researches in the area.

Keywords: Funding Education. High School. State. Education Management. Pernambuco.

LISTA DE SIGLAS

ACI	Analista de Controle Interno
AFC	Adicional de Formação Continuada e Instrutoria
AGAD	Analista de Gestão Administrativa
AGEE	Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
AGU	Advocacia Geral da União
APOG	Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão
AUGE	Auditoria Geral do Estado
BDE	Bônus por Desempenho Educacional
BGE	Balço Geral do Estado
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CACS-FUNDEB	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
CADES	Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário
CAED	Centro de Estudos Educacionais
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CE-UFPE	Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco
CF	Constituição Federal
COE	Controladoria Geral do Estado
CONACI	Conselho Nacional de Controle Interno
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
EREM	Escola de Referência em Ensino Médio
ETE	Escola Técnica Estadual
FEE	Fórum Estadual de Educação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNAFIN	Fundação de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação

FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GEPOF	Gerência de Planejamento Orçamentário e Financeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEPE	Índice de Desenvolvimento da Educação em Pernambuco
IE	Imposto sobre Exportação
INDG	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
INEP	Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-Exp.	Imposto sobre Produtos Industrializados Cobrado sobre Exportação
IPPE	Índice do Pacto pela Educação
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre Rendas
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter- Vivos
ITCMD	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação
ITR	Imposto Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LULA	Luiz Inácio Lula da Silva
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MCB	Movimento Brasil Competitivo
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MIG	Modelo Integrado de Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NCP	Não Consta Planilha
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PROEMI	Programa Ensino Médio Inovador
PROGEP	Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
SAD	Secretaria de Administração
SAEPE	Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
SARE	Secretaria de Administração e Reforma do Estado

SECGE	Secretaria Especial de Controladoria Geral do Estado
SEDMG	Secretaria de Desenvolvimento do Modelo de Gestão
SDS	Secretaria de Defesa Social
SEE	Secretaria de Educação e Esportes
SEEP	Secretaria Executiva de Educação Profissional
SEGES	Secretaria Executiva de Gestão da Estratégia
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SEPOC	Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Captação
SINTEPE	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco
SRV	Sem Registro de Valor
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUPOF	Superintendência de Planejamento Orçamentário e Financeiro
TA	Tabela Analítica
TEAR	Tecnologia Empresarial Aplicada à Educação: Gestão e Resultados
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TEO	Tecnologia Empresarial Odebrecht
TMCE	Taxa de Mortalidade por Causas Evitáveis
TS	Tabela Sintética
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Subfunções típicas da Educação	34
Quadro 2 – Subfunções de Apoio Administrativo	35
Quadro 3 – Subfunções da educação cujas despesas são consideradas no cálculo de MDE.....	36
Quadro 4 – Demais subfunções não consideradas no cálculo de MDE.....	37
Quadro 5 – Gradação percentual de aplicação no FUNDEB dos recursos oriundos das fontes constitutivas do FUNDEF (a).....	92
Quadro 6 – Gradação percentual de aplicação no FUNDEB dos recursos oriundos de fontes não constitutivas do FUNDEF (b).....	92
Quadro 7 – Valores nominais do salário base dos professores com licenciatura plena, em regime de 200 horas aula, do estado de Pernambuco e os valores do PSPN baseados na regulamentação do Piso pela Lei nº 11.738/08.....	117
Quadro 8 – Despesas pagas com Avaliação e Premiação do Desempenho dos Profissionais da SEE, no período de 2008 a 2013 (Valores não corrigidos pelo IPCA)	122
Quadro 9 – Bônus de Desempenho Educacional – Detalhamento por Empenho ..	124
Quadro 10 – Resultado do IDEB – Ensino Médio/PE – 2005 a 2013.....	129
Quadro 11 – Matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa, no período de 2005 a 2013.....	130
Quadro 12 – Número de estabelecimentos de Ensino Médio/ PE – 2005 a 2013...	131
Quadro 13 – Quantitativo de escolas públicas da rede estadual de Pernambuco de acordo com as etapas da Educação Básica ofertada e respectivos quantitativos de matrículas.....	132
Quadro 14 – Taxa de distorção idade-série na rede pública do Estado de Pernambuco – 2006 a 2013.....	133
Quadro 15 – Número médio de horas-aula diárias na rede pública no Estado de Pernambuco no período de 2010 a 2013.....	134
Quadro 16 – Número de matrículas em tempo integral, por dependência administrativa Ensino Médio – Período 2011 a 2013.....	135
Quadro 17 – Docentes do Ensino Médio da rede pública do estado de Pernambuco com Curso Superior no período de 2011 a 2013	135
Quadro 18 – Número de professores no Ensino Médio e na Educação Profissional com formação superior, segundo a Área de Formação - PE.....	136
Quadro 19 – Despesas com MDE do Ensino Médio pagas com recursos de Impostos e Transferências e do FUNDEB – 2005/2013 (Valores corrigidos pelo IPCA)	155
Quadro 20 – Despesas que não se classificam como ações de MDE pagas em 2012, com recursos da fonte 0101 (Valores corrigidos pelo IPCA)	163
Quadro 21 – Despesas que não se classificam como ações de MDE pagas com recursos da fonte 0109 – FUNDEB	163
Quadro 22 – Contribuição Complementar da SEE ao FUNAFIN.....	167

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 (TS) – Despesas com MDE – Despesas próprias custeadas com Impostos e Transferências – subfunção 362 – Ensino Médio exceto FUNDEB – anos 2005 a 2013 – Despesas Pagas -Tabela Sintética (Valores corrigidos pelo IPCA).....	139
Tabela 2 (TA) – Despesas com MDE – Despesas Próprias Custeadas com Impostos e Transferências – Subfunção 362 – Ensino Médio/ Pernambuco – 2005/2013 - Tabela Analítica (Valores corrigidos pelo IPCA).....	140
Tabela 3 (TA) – Despesas com MDE – Despesas Próprias Custeadas com Impostos e Transferências/Subfunção 362 – Ensino Médio / EJA – 2005/2013 - Tabela Analítica.....	146
Tabela 4 (TS) – Despesas com MDE – Despesas com o FUNDEB/Subfunção 362 - Ensino Médio – anos 2007 a 2013 – Despesas Pagas -Tabela Sintética (Valores corrigidos pelo IPCA).....	147
Tabela 5 (TA) – Despesas com MDE pagas com Recursos do FUNDEB - Subfunção 362 – Ensino Médio – 2007/2013 - Tabela Analítica (Valores corrigidos pelo IPCA).....	148
Tabela 6 (TA) – Despesas com MDE pagas com Recursos do FUNDEB - Subfunção 363 - Ensino Profissional integrado à subfunção 362 – Ensino Médio / Ensino Profissional – 2009/2013 Tabela Analítica (Valores corrigidos pelo IPCA)	153
Tabela 7 (TA) – Despesas com MDE pagas com Recursos do FUNDEB Subfunção 367-EJA integrada à subfunção 362 – Ensino Médio em 2013 -Tabela Analítica (Valores corrigidos pelo IPCA).....	154
Tabela 8 – Atividades que não se classificam como ações de MDE pagas com recursos da Educação, no período de 2005 a 2011.....	162

LISTA DE IMAGENS

Figura 1 – Despesas com Outras Despesas Correntes (ODC) – 2005/13, pagas com Impostos e Transferências - Subfunção 362 – Ensino Médio.....	143
Figura 2 – Despesas anuais com investimentos pagas com recursos de Impostos e Transferências – Subfunção 362 – Ensino Médio.....	145
Figura 3 – Despesas com Pessoal Permanente e Temporário, pagas com recursos do FUNDEB – Subfunção 362 Ensino Médio, 2007-2013.....	150
Figura 4 – Despesas com Outras Despesas Correntes (ODC) pagas com recursos do FUNDEB – Subfunção 362 – Ensino Médio.....	151
Figura 5 – Despesas anuais com Investimentos pagos com recursos do FUNDEB – subfunção 362 – Ensino Médio.....	152
Figura 6 – Despesas anuais com MDE pagas no período de 2005 a 2013 com recursos de Impostos e Transferências e do FUNDEB – Subfunção 362 – Ensino Médio –PE.....	155
Figura 7 – Despesas anuais com Pessoal Fixo e Temporário atuante no Ensino Médio, no período de 2005 a 2013 – Pagas com Impostos e Transferências e com FUNDEB.....	156
Figura 8 – Despesas pagas com Pessoal fixo e temporário, no período de 2005 a 2013, discriminadas por fonte de recursos – Subfunção 362 – Ensino Médio – PE.....	157
Figura 9 – Outras Despesas Correntes pagas no período de 2005 a 2013 com recursos de Impostos e Transferências e do FUNDEB – Subfunção 362 – Ensino Médio.....	158
Figura 10 – Despesas com Investimentos pagas no período de 2005 a 2013 com recursos de Impostos e Transferências e do FUNDEB – Subfunção 362 – Ensino Médio.....	159

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
CAPÍTULO I – O PERCURSO DA PESQUISA.....	26
1.1 PROCEDIMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS	26
1.2 ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	39
CAPÍTULO II – ESTADO E POLÍTICA SOCIAL.....	44
2.1 ESTADO: breves reflexões.....	45
2.2 POLÍTICA SOCIAL.....	58
CAPÍTULO III – O ENSINO MÉDIO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	65
3.1 ENSINO MÉDIO NO BRASIL: breve histórico.....	65
3.2 A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	83
CAPÍTULO IV – POLÍTICA E GESTÃO DO ENSINO MÉDIO EM PERNAMBUCO: novos modelos?.....	94
4.1 A POLÍTICA PARA O ENSINO MÉDIO: novo modelo de gestão?.....	94
4.2 A POLÍTICA DO ENSINO MÉDIO EM PERNAMBUCO E AS PARCERIAS COM O SETOR PRIVADO.....	96
4.3 MUDANÇAS NA GOVERNANÇA PÚBLICA NO ESTADO DE PERNAMBUCO.....	101
4.4 O ENSINO MÉDIO NO CONTEXTO DO MODELO INTEGRADO DE GESTÃO (MIG).....	109
4.5 O MIG E O ENSINO MÉDIO – A CRÍTICA DOS TRABALHADORES DE EDUCAÇÃO.....	114
CAPÍTULO V – A GESTÃO DO ENSINO MÉDIO EM PERNAMBUCO: o que diz a execução financeira.....	128
5.1 O IDEB COMO REFERÊNCIA DO ENSINO MÉDIO EM PERNAMBUCO: as limitações do indicador.....	129
5.2 GESTÃO DO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DE PERNAMBUCO: limites e perspectivas do planejamento e orçamento.....	137
5.3 FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO EM PERNAMBUCO E O ACOMPANHAMENTO DO TCE.....	160
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	171
REFERÊNCIAS.....	181

APÊNDICE I – Código das funções e subfunções que registram os níveis de agregação das áreas de despesas que competem ao setor público

APÊNDICE II – Conceito das despesas relacionadas no conjunto das planilhas do SIOPE

APÊNDICE III – Índice IPCA de Janeiro de 2005 a Janeiro de 2014

APÊNDICE IV – Relação das escolas públicas de Educação Básica da rede estadual de Pernambuco por etapa ofertada e quantitativo de matrículas

APÊNDICE V - Despesas com MDE do Ensino Fundamental pagas com Impostos e Transferências e com FUNDEF- 2005/ 2006 e FUNDEB 2007/2013

ANEXO I – Mapa da Estratégia do Governo de Pernambuco referente ao período de 2007 a 2010

ANEXO II – Mapa da Estratégia do Governo de Pernambuco referente ao período de 2011 a 2014

ANEXO III – Parecer conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social CACS-FUNDEB, Exercício 2012

ANEXO IV – Parecer conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social CACS-FUNDEB, Exercício 2013

INTRODUÇÃO

O meu interesse pelo financiamento da educação não é novo. É fruto de genuína dúvida intelectual, suscitada no exercício profissional na educação básica, que inspirou a escolha do objeto de estudo realizado no mestrado, cursado na UFPE, o qual resultou na dissertação intitulada “O FUNDEF e a valorização do magistério: uma análise em municípios pernambucanos”, defendida em 2002. Até o ano de 2001, eu havia atuado apenas na educação básica, exercendo as mais diferentes funções, inclusive e, principalmente, a docência. A partir do segundo semestre de 2001, passei a atuar na Educação Superior, tendo, como primeira experiência neste nível de ensino, o trabalho exercido na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Caruaru (FAFICA)¹, onde trabalhei por doze anos, em diversas funções, como a coordenação da Central de Estágios e Coordenação da Comissão Própria de Avaliação (CPA)², sempre de forma concomitante com a docência, nas diversas licenciaturas, de disciplinas do eixo da política e da gestão educacional. Continuo, atualmente, no exercício da docência na Universidade Federal Rural de Pernambuco, com as referidas disciplinas. É na experiência docente que encontro a maior inspiração para prosseguir nos estudos relacionados ao financiamento da educação. É neste espaço de docência, no qual me identifico com as experiências dos discentes, considerando o período de mais de vinte anos de atuação na educação básica da rede estadual de Pernambuco, que a curiosidade epistemológica se aguça e instiga a investigação.

A dinamicidade da política educacional exige, daqueles e daquelas que exercem a docência no ensino superior, uma atualização constante. Deste modo, os estudos sobre a política educacional, com recorte específico no financiamento da educação, têm sido objeto dos meus estudos, desde o mestrado até os dias atuais. Por muito tempo, o financiamento da educação se constituiu em uma lacuna nos cursos de formação de professores. Atualmente, compreender questões atinentes ao financiamento da educação, por parte dos educadores, se apresenta como uma exigência referenciada pela necessidade do conhecimento sobre as fontes de recursos que custeiam a educação, inclusive os salários dos professores e pela possibilidade de atuação destes

¹ Fundada em 9 de agosto de 1960. Mantida pela Associação Diocesana de Ensino e Cultura de Caruaru.

² Instituída na esteira do SINAES, Lei 10.861/04, com a finalidade de implementar o processo de autoavaliação institucional.

profissionais, na esfera do controle social, sobre os recursos destinados à educação e na esfera dos debates sobre a política educacional, ocorridos nos diversos espaços de exercício democrático.

Assim, a prática pedagógica que exerço na docência, associada ao gosto pelo tema do financiamento da educação, se constitui como espaço fértil, onde germina a dúvida intelectual, aquela que

move o sujeito no sentido de debruçá-lo sobre o objeto do conhecimento. Parece ser na trajetória experiencial que isso acontece; pode-se perceber que a dúvida nasce da observação e da leitura da prática do campo do conhecimento que a pessoa vive ou se propõe a estudar. Só a prática e a realidade são as fontes capazes de gerar a dúvida intelectual que, por sua vez, mobiliza a pesquisa (CUNHA, 1998, p. 30).

Nesta perspectiva tenho, como objeto de estudo, a gestão e o financiamento do Ensino Médio oferecido no sistema de ensino do estado de Pernambuco. Etapa da educação básica historicamente desassistida por um financiamento específico e que, a partir de 2007 passou a ser financiada, de forma compulsória, pelos recursos do FUNDEB, quando oferecido pela rede pública estadual, que tem esta etapa do ensino como área de atuação prioritária.

A escola, *locus* da educação sistemática institucionalizada, embora não seja instância exclusiva de acesso ao conhecimento socialmente construído pela humanidade, é a instância mais legítima e a única que, de modo sistemático, congrega os alvos prioritários da política educacional – os estudantes, constituindo-se, portanto, como o espaço, por excelência, onde se materializam as ações engendradas na complexa cadeia que envolve o planejamento, a formulação, o financiamento, a aplicação e a avaliação das políticas públicas.

No contexto desta complexa cadeia, a pesquisa buscou, com base na produção específica da área, analisar a gestão e o financiamento do Ensino Médio, no contexto da política educacional do Estado de Pernambuco, no período de 2005 a 2013.

O estudo da gestão e do financiamento da educação abrange um campo investigativo diverso, que compreende temáticas relacionadas ao Estado como categoria teórica, ao Estado como campo de ação governamental, aos espaços políticos institucionalizados de controle social, aos processos de municipalização da educação e ao financiamento dos níveis e etapas da educação básica, dentre outras temáticas.

O objeto de desta investigação é a gestão e o financiamento do Ensino Médio, ofertado pela rede pública estadual de Pernambuco, no período de 2005 a 2013. Emerge

no contexto do debate atual sobre as mudanças nos processos de acumulação capitalista que expressam o processo de globalização, e na direção da sua legitimação, o neoliberalismo, doutrina que informa estas mudanças nos processos produtivos e na reorganização da sociabilidade e dos padrões de gestão, através de um conjunto de princípios tidos como consensuais que a fundamenta e que vem sendo operacionalizado nos diversos países do mundo.

A pesquisa, ancorada na teorização crítica do financiamento, aborda o Ensino Médio oferecido pelo estado de Pernambuco, a partir de uma perspectiva problematizadora de política social.

O recorte do objeto de estudo emergiu em meio a diversas inquietações epistemológicas, tais como: Sendo o ensino médio área de atuação prioritária do governo estadual, que política fiscal-financeira vem regendo a sua gestão? Que concepção de Estado subjaz à gestão e ao financiamento da educação, no âmbito do Estado de Pernambuco, no período estudado? Existe um projeto político-econômico que instrumentaliza a gestão e o financiamento da educação em geral e do Ensino Médio em particular, no estado de Pernambuco? Os mecanismos oficiais instituídos para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes ao financiamento da educação têm garantido transparência dos dados orçamentários públicos do estado de Pernambuco? Tais inquietações levam à seguinte questão de pesquisa: Qual é o padrão de gestão do ensino médio, implementado no Estado de Pernambuco, que pode ser apreendido ao se desvelar as despesas pagas com recursos de Impostos e Transferências e do FUNDEB, referentes a esta etapa de ensino?

Tem-se, como pressuposto, que os sistemas de ensino, no Brasil, apresentam um adensamento no grau de complexificação, devido aos processos de mercantilização pelos quais vêm passando e que redundam em desdobramentos significativos nos padrões de gestão e de financiamento da educação. Desvendar mecanismos de gestão e financiamento é fundante para a compreensão da intersecção destes dois elementos nos padrões educacionais (im)postos em prática pelo poder instituído, marcado pelo *ethos* empresarial, que influencia a financeirização da educação (ADRIÃO e PERONI, 2009; ADRIÃO e PINHEIRO, 2012).

Nesta perspectiva tem-se, como hipótese, que o Ensino Médio ofertado pela rede pública estadual de Pernambuco dispõe de insumos minimamente exigíveis para a sua implementação que, no geral, ocorre de forma massiva e instrumental, como um meio para o alcance de objetivos prioritariamente econômicos.

A análise das formas de gestão e do financiamento do Ensino Médio pode indicar como emergem e são cristalizadas ações que afirmam ou negam o discurso que proclama a educação como bem social que deve ser acessível a todos, com equidade no que se refere ao acesso e permanência na escola até a sua conclusão e, a partir daí, possibilitar acesso a outros bens sociais que transitam na sociedade. Assim, a gestão e o financiamento, como objeto deste estudo, mostram-se relevantes, por serem o espaço de análise passível de ampliar a compreensão sobre as formas da intervenção governamental, no âmbito das políticas públicas.

Tendo em vista que as políticas públicas constituem uma das formas de ação do Estado, que se configura como uma dinâmica processual simultaneamente multifacetada, multideterminada, contraditória, relacional e conflituosa, com repercussões sensíveis sobre a vida de sujeitos sociais concretos, o Estado se apresenta como categoria teórica complexa e relevante, passível de alimentar inquietações epistemológicas referentes ao seu papel diante dos diversos projetos de sociedade em disputa (AZEVEDO 1997; GOMES 2011).

Entende-se que o Estado não se constitui de forma desenraizada, mas imbricado à atividade humana, com vistas à organização e preservação da vida no coletivo social.

O Estado não constitui um sistema pronto e acabado, imutável e absoluto. Seria um reducionismo tratá-lo de forma linear, superficial ou com determinismos, tais como aqueles que afirmam que ele existe para promover o bem comum, ou que está a serviço exclusivo de determinada classe social. Os conceitos de política pública e política social, referenciados pela pesquisa, não condizem com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas, verticalmente, na sociedade. A política social e, portanto, a política educacional, vai bem mais além, se constituindo como meio capaz de processar a redistribuição do poder social. (AZEVEDO 1997; PEREIRA 2008; MONTAÑO & DURIGUETTO, 2010; GOMES 2011).

O financiamento da política social se constitui como mecanismo capaz de garantir direitos sociais. Assim, a análise do padrão de gestão do fundo público destinado à área social adotada pelo Estado informa sobre o *quantum* de poder político-social este Estado evoca para si e como, no exercício deste poder, viabiliza a obtenção e o acesso a tais direitos.

O fundo público, dada a sua complexidade, dificulta uma definição pronta e acabada, razão pela qual envolve ampla discussão voltada, especialmente, para sua

composição, apropriação e função social (OLIVEIRA 1998, BEHRING 2004; SALVADOR 2010). Aspecto importante na discussão sobre o fundo público refere-se à sua composição, com recursos socialmente criados e administrados pelo Estado, auferidos por meio da arrecadação de tributos – contribuições, impostos e taxas cobradas da sociedade. Para Oliveira (1998, p. 19-20), o fundo público, “em suas diversas formas, passou a ser pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”.

De acordo com Behring (2004, p. 164) há, na argumentação de Oliveira, um elemento fundamental,

o lugar estrutural do fundo público no capitalismo contemporâneo, como expressão da sua maturidade e imensas contradições. A produção e a realização do valor vão requisitar que o Estado se aproprie de parcela bastante significativa da mais-valia socialmente produzida para assegurar as condições gerais de produção; dentro desse processo comparece o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante e de alocação do fundo público, a depender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional.

A discussão sobre o fundo público se complexifica porque envolve o debate teórico sobre o tamanho do Estado, a distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade e a presença de interesses entre o público e o privado, no que se refere à apropriação deste fundo. Tal interesse, outrora, dominado pelo patrimonialismo (FAORO, 1985), canalizava recursos do fundo público para acumulação do capital industrial. Atualmente, com a busca pelo domínio do fundo público, o capital financeiro tenta absorvê-lo o máximo possível (BOITO JR., 2012).

Para Salvador (2010, p. 205), no caso brasileiro ocorre, como agravante, o “regressivo financiamento do fundo público”. Para ilustrar a restrição que o financiamento do fundo público sofre, o autor cita dois institutos criados por força legal, a Desvinculação de Receitas da União (DRU)³, extinta por força de muita luta travada pelos órgãos representativos da área social, em geral, e dos educadores em particular. Referindo-se ao segundo instituto diz o autor que um dos instrumentos importantes para permitir a apropriação do fundo público pelo capital é a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁴, que trata de limitar as despesas não financeiras do orçamento e priorizar o pagamento de juros. Esta lei foi criada no contexto de ajuste fiscal realizado no governo de FHC, monitorado pelo FMI. O acordo do FMI com o

³ Extinta pela EC nº 59, de 11 de novembro de 2009.

⁴ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Brasil, firmado após as eleições de 1998, implicou empréstimos no valor de US\$ 41 bilhões, impondo uma série de condições na política macroeconômica do país, destacadamente a geração de superávits primários, ou seja, a realização de poupança primária no orçamento, para honrar o pagamento dos juros da dívida.

De forma didática e objetiva, Amaral (2003, p. 59-60) afirma-se que

tanto os capitalistas quanto os trabalhadores pagam impostos, contribuições e taxas estabelecidas pelas leis do país. Do resultado desses pagamentos é constituído o chamado Fundo Público [...]. Portanto, o Fundo Público, constituído de recursos oriundos de toda a população, caracteriza-se por permitir a opção de financiamento de ações públicas

A partir desta conceituação, o autor problematiza a aplicação do Fundo Público, afirmando que este pode se realizar em função da priorização dos interesses dos capitalistas ou dos trabalhadores, dependendo da opção política por uma vertente econômica ou social. A disputa política numa vertente mais economicista ou mais social é a disputa pela decisão sobre a forma de apropriação e de aplicação do fundo público. Em suma, quem decide sobre o orçamento e sobre a aplicação dos recursos tem o poder de decidir pela vertente e, conseqüentemente, de decidir pelo projeto de sociedade que deseja prevalecente.

No campo educacional, no caso brasileiro, o volume de recursos constitutivos do fundo público que financia a educação é composto por receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei (art. 68, Lei nº 9.394/1996). Dentre estas, as principais fontes de receitas destinadas à educação provém, de forma sistemática e compulsória, dos recursos resultantes da vinculação constitucional de impostos e transferências constitucionais e da subvinculação de parte destes impostos para a composição do Fundeb.

Outra fonte de receita, também sistemática e compulsória, porém menos significativa em termos de volume de recursos, refere-se à contribuição do salário-educação, aspecto que será abordado, no decorrer desta pesquisa, quanto à sua criação, sua função como fonte adicional de recursos e sua forma de captação e redistribuição, embora as despesas, pagas com esta fonte de recursos, não se constituam como objeto de estudo.

Igualmente, não se constituem como objeto de estudo as despesas pagas com recursos destinados à educação de forma assistemática, constituídos por montantes advindos de empréstimos contraídos junto a organismos financeiros internacionais, bem como outros recursos previstos em lei, como é o caso dos advindos do Fundo Social do Pré-Sal, instituído pela Lei nº 12.351/2010, mas no aguardo da devida regulamentação.

O financiamento do Ensino Médio ofertado pela rede pública estadual de Pernambuco foi analisado tomando como referência as despesas desta etapa de ensino, realizadas com recursos destas fontes de receita, por serem as que arcam, preponderantemente, com a execução orçamentária.

A pesquisa tem como objetivo analisar, através das despesas pagas, o gasto com o Ensino Médio como eixo estruturante desta etapa de ensino, bem como a configuração deste gasto a partir do seu ponto de intersecção com o padrão de gestão adotado. Como objetivos específicos, a pesquisa se propôs a

a) identificar as despesas realizadas com Ensino Médio, a partir da descrição das contas que lhes são referentes;

b) identificar a prioridade dada ao Ensino Médio, mediante a análise dos registros contábeis e financeiros referentes a essa etapa do ensino e pelo modelo de governança adotado;

c) apreender o Ensino Médio como o eixo principal da gestão da educação no estado de Pernambuco.

A pesquisa toma como foco as despesas pagas no exercício. As despesas liquidadas não se constituem como referência porque, embora ratifiquem o direito adquirido pelo credor, podem ser postergadas para o exercício seguinte, se transformando em “Despesas do Exercício Anterior” (DEA) e inviabilizando, assim, a obtenção de dados relativos aos gastos efetivamente realizados no exercício analisado.

Tendo em vista a consecução dos objetivos da pesquisa, várias instâncias que se constituem como *locus* de atuação dos sujeitos foram visitadas, em busca de dados. No período da análise, inúmeras e incansáveis buscas por explicações de questões suscitadas pelos dados coletados foram realizadas, através de visitas à Secretaria de Educação, da Fazenda e do Planejamento do estado de Pernambuco, dentre outras. É importante registrar a imensa dificuldade de obter informações e explicações a respeito dos valores apresentados nos demonstrativos, fato amplamente citado, na literatura da área, como ponto comum aos pesquisadores do financiamento da educação, evidenciando que o gargalo da pesquisa situa-se nas informações sobre a execução

financeira. A despeito das dificuldades, a pesquisa reúne dados que possibilitam uma análise do financiamento do Ensino Médio, propondo-se não como um resultado pronto e acabado ou como um fim em si mesmo, mas como esforço teórico passível de ampliar o debate, suscitar novas questões e constituir-se como base sobre a qual seja possível abrir novos caminhos de pesquisa e ampliar o leque da busca pela produção do conhecimento na área.

A estrutura da tese será detalhada a seguir, tendo em vista a grande quantidade de informações concernentes aos instrumentos de coleta utilizados. O trabalho está subdividido, didaticamente, em cinco capítulos.

A Introdução apresenta a contextualização do objeto de estudo e, em linhas gerais, a política vigente de financiamento da educação.

O primeiro capítulo aborda o percurso da investigação, as opções teórico-metodológicas, as escolhas dos procedimentos e das técnicas utilizadas, com destaque para uma explicitação conceitual e analítica dos instrumentos próprios do campo do financiamento da educação. O segundo capítulo aborda Estado e Política Social como categorias que balizam teoricamente a pesquisa e ensejam a reflexão sobre o contexto hodierno, no qual se insere a política educacional e, nela, a política do Ensino Médio. O terceiro capítulo traz um breve histórico do Ensino Médio no Brasil na perspectiva de ampliar a compreensão sobre o caráter elitista, seletivo e discriminatório que marcou historicamente essa etapa da Educação Básica. Traz também uma retrospectiva da política de financiamento da educação no Brasil e aborda a política atualmente adotada que radica no contexto do processo de redemocratização do País e encontra base legal a partir da Constituição Federal de 1988. O quarto capítulo apresenta a política de gestão do Ensino Médio no contexto das mudanças implementadas na governança pública do estado de Pernambuco. Aborda ainda a crítica dos trabalhadores da educação pública estadual endereçadas ao modelo de governança adotado. O quinto capítulo analisa a gestão do Ensino Médio em Pernambuco pelo prisma da execução financeira, do planejamento e do orçamento e da fiscalização realizada pelo TCE. Finalizando, seguem-se as considerações finais, os apêndices e as referências.

CAPÍTULO I

O PERCURSO DA PESQUISA

1.1 PROCEDIMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

A pesquisa, que teve como foco o financiamento do Ensino Médio no sistema estadual de educação do Estado de Pernambuco, no recorte temporal de 2005 a 2013, foi desenvolvida considerando-se a concepção de educação como direito, a construção da cidadania, o direito de acesso aos bens sociais, a distribuição mais equitativa de poder social e a participação democrática. Visualizava-se o financiamento do Ensino Médio como uma política passível de promover maior equidade social e, portanto, superar a dualidade que marca, historicamente, esta etapa de ensino.

A pesquisa focalizou as despesas referentes ao Ensino Médio pagas com recursos de Impostos e Transferências, no período de 2005 a 2013, e com recursos do FUNDEB, no período de 2007 a 2013.

O financiamento da educação exige que o pesquisador penetre no universo financeiro-contábil público, empreendendo estudos que viabilizem a sua compreensão a partir de conceitos e ferramentas teórico-metodológicas típicos deste campo social, o que foi feito mediante o estudo das categorias teóricas que se constituíram fios condutores da pesquisa: Estado e Política Social.

Numa pesquisa que tem como objeto o financiamento da educação, os dados quantitativos expressos na mensagem têm papel relevante no âmbito das análises. Os procedimentos metodológicos reivindicaram a conjugação de dados qualitativos e quantitativos, o que é importante, na pesquisa social, no sentido da busca pela apreensão de formas como a realidade social aparece. Assim, em defesa desta conjugação Gomes (2011, p.27) afirma que

a falsa dicotomia 'q/q' é consequência da ontologia do social como realidade dada, que pode ser apreendida e descrita *in totum*, o que, como consequência, defende que existe o instrumento ou método certo para coletar o dado certo. A ontologia do social que o quer como produção humana interessada com múltiplas determinações, faz a defesa da importância do multimétodo (com foco) porque recusa os modos de produção de conhecimento baseados no monocausalismo, que, invariavelmente é produto do reducionismo e do dualismo.

O desafio subsequente, no tocante aos achados da pesquisa, é a sistematização desses estudos de modo inteligível, fora da exclusividade do formato técnico de tabelas e gráficos, que poderia configurar uma simples transposição de informações, o que não é, obviamente, o interesse da pesquisa. Desafio desta ordem já se encontra notificado na literatura, conforme situa Aguiar (2008, p.136), quando discorre sobre a importância, na construção de um material que aborde temas complexos, de uma sistematização que tenha, como exigências específicas, a elaboração com consistência teórica e a apresentação em linguagem de fácil compreensão.

Na busca pela consecução dos objetivos da pesquisa, foram coletados dados a partir de fontes diversas - documentos oficiais, dentre os quais, os relatórios expedidos anualmente pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, o qual se constitui como fonte principal, por ser o espaço sistematizador, no âmbito dos entes públicos estaduais e municipais, do movimento contábil-financeiro referente à educação.

Assim, dentro das categorias econômicas despesas e investimentos, foram selecionados grupos, modalidades, elementos e itens⁵ demonstrativos da natureza das despesas, a partir do trabalho do campo e da análise dos dados catalogados, oriundos do SIOPE, sempre considerando os objetivos da pesquisa. A análise se processou a partir do seu registro em unidades temáticas, discutidas com vistas à interpretação.

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, compostas por uma parte de perguntas previamente planejadas e outra parte na qual o entrevistado discorreu livremente sobre as questões que lhe foram formuladas. Tal forma de entrevista, também chamada “aberta, é definida como *conversa com finalidade*, onde o roteiro serve de orientação, de baliza para o pesquisador e não de cerceamento da fala dos entrevistados” (MINAYO, 1996, p.122).

⁵ Cf. Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, publicada no D.O.U. nº 87-E, de 07.05.01, Seção I, p. 15-20. Segundo orientações desta Portaria – arts. 3º e 5º e outros documentos correlatos, a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de Governo será: c.g.mm.ee.dd onde “c” representa a categoria econômica; “g” o grupo de natureza da despesa; “mm” a modalidade de aplicação; “ee” o elemento de despesa; “dd” o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa. Tomando o código 3.1.90.04.15.00 com exemplo: 3 é a categoria econômica, no caso despesa; 1 é o grupo de despesa, no caso despesa com pessoal; 90 é a modalidade, no caso é aplicação direta. A modalidade tem a finalidade de informar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades da mesma esfera ou por outro ente da federação. O par representado por 04 refere-se ao elemento da despesa que tem por finalidade identificar os objetos de gasto. Os dois últimos pares se referem aos itens de despesa, cuja relação se encontra nos anexos de portarias e manuais da STN.

A técnica para o tratamento dos dados coletados pela pesquisa foi a análise de conteúdo, definida por Bardin como

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 2011, p. 48).

A análise de conteúdo foi realizada mediante os seguintes procedimentos:

- 1) levantamento, leitura e releitura minuciosa dos dados disponibilizados em documentos referentes ao financiamento da educação;
- 2) catalogação dos dados coletados em documentos de caráter técnico-financeiro;
- 3) elaboração de tabelas de totalização sintética e de totalização analítica de despesas pagas;
- 4) seleção de categorias de análise, a partir das tabelas de totalização sintética e analítica e das entrevistas;
- 5) inferência de conhecimentos com base no que foi lido, ouvido e também quantitativamente elaborado;
- 6) sistematização dos achados da pesquisa.

A análise de conteúdo, como técnica qualitativa, objetiva articular o que está expresso na mensagem, com os fatores que determinam suas características, como o contexto e o processo de produção da mensagem, na perspectiva de tentar “[...] ultrapassar o alcance meramente descritivo do conteúdo manifesto da mensagem, para atingir, mediante a inferência, uma interpretação mais profunda” (MINAYO, 1996, p. 203). A eleição de categorias teóricas e de análise é um processo que, realizado com rigor e acuidade, contribui significativamente para a inferência e interpretação. Quanto à definição das categorias de uma pesquisa qualitativa, Minayo (*idem*, p. 94) considera que a categoria empírica, “[...] construída a partir dos elementos dados pelo grupo social, tem todas as condições de ser colocada no quadro mais amplo de compreensão teórica da realidade e de, ao mesmo tempo, expressá-la em sua especificidade”.

Foram desenvolvidas análises considerando a natureza das despesas:

1. Pessoal e Encargos Sociais – Pessoal do Magistério, mediante a qual serão estudadas despesas com remuneração de pessoal;

2. Outras Despesas Correntes – mediante a qual serão estudadas despesas com material de consumo, serviços prestados por pessoa física e por pessoa jurídica;
3. Investimentos – mediante a qual serão estudadas despesas com obras e instalações, equipamento e material permanente e outras aplicações diretas referentes a investimentos.

Sujeitos da Pesquisa

Tomando como campo de pesquisa instâncias do Governo do Estado de Pernambuco, em especial as Secretarias da Educação (SE), Fazenda (SEFAZ) e Planejamento (SEPLAG), foram eleitos, como sujeitos da pesquisa, o atual gestor e técnicos da Superintendência de Programação Orçamentária e Financeira (SUPOF), bem como as instâncias do Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Pernambuco – SINTEPE e o Fórum Estadual de Educação de Pernambuco – FEE/PE.

A escolha do gestor da SEPLAG deveu-se à sua condição de Secretário Executivo de Desenvolvimento do Modelo de Gestão adotado no Estado de Pernambuco. Este é um dos principais sujeitos de pesquisa, por ser um dos mentores do Modelo Integrado de Gestão (MIG)⁶ no Estado e por coordenar e participar ativamente da implementação desta estratégia de gestão, com forte repercussão no setor educacional.

Também se constituem como sujeitos da pesquisa funcionários da Secretaria da Fazenda identificados por análises prévias, como aqueles ligados à área de elaboração de demonstrativos contábeis, especificamente do SIOPE e do Balanço Geral do Estado e, ainda, o funcionário responsável pelo preenchimento das planilhas do SIOPE, na Gerência de Programação Orçamentária e Financeira (GEPOF), atualmente Superintendência de Programação Orçamentária e Financeira (SUPOF), da Secretaria de Educação.

Incluímos, também, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco – SINTEPE, como entidade representativa da categoria profissional ligada à Educação, considerando que o Estado de Pernambuco adotou um novo modelo de gestão, cujo discurso afirma a participação democrática de amplos setores da sociedade

⁶ Lei Complementar nº 141, de 03/09/ 2009. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.

Selecionamos, também, o Fórum Estadual de Educação de Pernambuco⁷, como instância importante nesta pesquisa, por se constituir um espaço de articulação entre a sociedade civil e o Estado, passível de balizar a efetividade da participação social.

O período que referenciou o objeto de estudo considerou o intervalo de tempo de 2005 a 2013. O ano de 2005 foi adotado como marco inicial, por ser este o ano que inaugurou a sistematização das Receitas e Despesas relativas à Educação, no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), sistema eletrônico operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e que se constitui como a principal fonte de dados financeiros da pesquisa, uma vez que reúne informações referentes aos orçamentos públicos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O ano de 2013 foi definido como marco final, por ser este o último exercício divulgado pelo SIOPE, em tempo compatível com o prazo previsto para o término da pesquisa.

Conceituações, procedimentos e instrumentos da pesquisa

Considerando-se que o SIOPE constitui a principal fonte das informações relativas à aplicação dos recursos destinados à educação referenciada na pesquisa, um detalhamento, ainda que breve, deste Sistema, é fundamental à compreensão da sua utilização como recurso metodológico.

O SIOPE foi instituído pela Portaria do MEC nº 06, de 20 de junho de 2006, com a finalidade de coletar, processar, disseminar e permitir o acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação. A criação do SIOPE não exime os Poderes Legislativos e os Tribunais de Contas de suas atribuições legais. Um dos objetivos⁸ do SIOPE é informar à sociedade o quanto as três esferas de governo investem, efetivamente, em educação no Brasil. Ao viabilizar o acesso público a estas informações, o SIOPE afirma a sua atribuição de fortalecer os mecanismos de controle social dos gastos com a MDE, de garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação e de melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado. Afirma ainda que os indicadores gerados por este Sistema vão assegurar maior transparência da gestão educacional, mediante a realização de cálculo automático dos percentuais mínimos aplicados em manutenção e desenvolvimento de ensino. Dentre

⁷ Instituído pela Portaria nº 7122 de 18/10/2011, da Secretaria de Educação de Pernambuco.

⁸ Portaria MEC nº 844, de 8/7/08.

outras características⁹ do SIOPE, é sinalizada a correspondência entre as informações declaradas na base de dados com os demonstrativos contábeis publicados pelos entes da federação. Tal correspondência explica-se, em parte, pela atribuição ao declarante, ou seja, ao ente federativo da responsabilidade pela inserção dos dados no programa de declaração; pela fidedignidade dos dados declarados em relação aos demonstrativos contábeis e pela veracidade das informações inseridas na base dos dados. O preenchimento desta base de dados é anual e o prazo para transmissão dos dados é 30 de abril para os Municípios e 31 de maio para o DF e Estados¹⁰. A fonte principal de informações para o preenchimento dos formulários, que se constituem como planilhas, é o Balanço Geral ou os Balancetes Analíticos. A classificação orçamentária e os códigos utilizados nos formulários de receita e despesa com Educação são determinados por Portarias Interministeriais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo obrigatórios para União, Estados e Municípios, para Orçamentos e Balanços, a partir de 2002. Todos os valores monetários devem ser informados com os centavos. As planilhas preenchidas pelos entes federativos, usuários do SIOPE, são as seguintes: Dados Gerais; Administração Direta; Receita Total; Transferências Financeiras Constitucionais e Legais a Municípios (somente para Estados e DF); Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); Despesas Próprias Custeadas com Impostos e Transferências (Fonte do Tesouro/Recursos Próprios); Despesas com os Recursos do FUNDEB; Despesas Custeadas com Recursos Vinculados, (FNDE e Convênios com Estados e Municípios); Informações Complementares; Demonstrativo da Função Educação (Administração Direta e Indireta); Declaração de Responsabilidade.

O SIOPE representa um avanço pela segregação, que promove, dos dados financeiros exclusivamente relacionados à educação, possibilitando o acesso aos dados de forma mais rápida e precisa do que ocorreria no caso de consulta direta ao Balanço.

Entretanto, apresenta limites que exigem reformulação do seu escopo. Isto porque o SIOPE tem, como base de dados, o Balanço Geral do ente federativo, o que é tecnicamente viável. Porém, ao se limitar à simples transcrição dos dados do Balanço, restringe a sua função política de assegurar maior transparência da gestão educacional.

A simples transcrição já é, em si, uma limitação que se amplia na constatação de que o SIOPE disponibiliza os dados preenchidos pelo ente federativo, mesmo havendo discrepância entre o que está posto nas planilhas e o que está posto no BGE, conforme

⁹ Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao>. Acesso em: 1º/08/14.

¹⁰ Art. 51 § 1º, I e II da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

constata a análise dos dados coletados. Dessa forma, se faz necessário redimensionar o SIOPE em sua função política exercida com vistas a fortalecer mecanismos de controle social dos gastos com MDE e garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação.

Considerando esses limites, o SIOPE só se efetivará como mecanismo capaz de melhorar os serviços prestados à sociedade pelo Estado, quando transcender a sua função de transcrever dados do Balanço e permitir o acesso a informações mais detalhadas a respeito de cada código utilizado e registrado pelo ente federativo.

Apesar das limitações apresentadas, o SIOPE se constituiu como a principal fonte de coleta de dados da pesquisa. Foram selecionadas as planilhas referentes ao Ensino Médio que registram as Despesas Próprias Custeadas com Impostos e Transferências e Despesas com os recursos do FUNDEB. Estas planilhas situam-se como “Dados Informados” no interior dos “Relatórios Estaduais” e registram as despesas com MDE.

O conceito de MDE se constitui como ferramenta fundamental e indispensável no disciplinamento da aplicação dos recursos da educação. Ao enfeixar as ações destinadas à consecução dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis¹¹, a MDE apresenta-se como critério à luz do qual a realização dos gastos tem caráter exclusivo evitando, assim, a evasão dos recursos destinados à educação para outras áreas. Em linhas gerais, inserem-se no rol das ações com MDE:

Despesas relacionadas à aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais de educação, aquisição de material didático, transporte escolar, entre outras (BRASIL 2010, p. 82).

Nos demonstrativos contábeis, as despesas com MDE são classificadas segundo as fontes de recursos que as custeiam e segundo o seu estágio de consecução.

Com base nas fontes de recursos que as custeiam, estas despesas são classificadas como “Despesas Próprias custeadas com Impostos e Transferências” – são as despesas efetuadas com os recursos próprios, ou seja, com recursos do Tesouro do ente federativo, codificadas como fonte 101; “Despesas com o FUNDEB” – são as despesas efetuadas com os recursos originários deste Fundo, codificadas como fonte 109 e “Despesas com Recursos Vinculados” – são as despesas efetuadas com os

¹¹ Art. 70 da LDB – Lei nº 9.394/1996.

recursos que têm destinação pré-definida, estabelecida em legislação vigente, que devem ser utilizadas, obrigatoriamente, na ação que motivou seu recolhimento. Em geral, são recursos provenientes de transferências constitucionais, tais como salário-educação, recursos para alimentação, para transporte escolar e transferência de recursos monetários para as escolas¹². São também Recursos Vinculados os provenientes de *royalties* do petróleo e de transferências voluntárias (convênios) firmados com a União, com municípios e com o estado. Outros recursos podem vir a ser classificados como vinculados como, por exemplo, uma indenização por utilização de áreas alagadas.

Quanto ao estágio de consecução, as despesas públicas, inclusive as relativas à educação, podem se encontrar como: “Despesa Empenhada” - a originária de ato emanado de autoridade competente, que cria, para o Estado, a obrigação de pagamento; “Despesa Liquidada” - a originária da verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos ou documentos comprobatórios da entrega do material ou da prestação do serviço; “Despesa Paga” ou “Realizada”, que é a última fase da despesa e consiste na quitação do bem adquirido ou serviço contratado (BRASIL, 2010, p. 75).

A pesquisa toma como referência as despesas pagas, por se constituírem como o gasto efetivamente realizado no exercício. A despesa liquidada, embora ratifique o direito adquirido pelo credor, pode ser postergada e comprometer o cumprimento do percentual garantido constitucionalmente.

A administração pública, especialmente para fins contábeis, divide suas diversas áreas de atuação em “Funções e Subfunções” (APÊNDICE I). Esta divisão é utilizada pelo SIOPE para classificar e nomear as planilhas preenchidas pelos entes federados e disponibilizadas para apreciação. Portanto, a compreensão desta forma de divisão é importante para a compreensão da aplicação dos recursos.

Segundo definição dada pela Portaria nº 42/1999 do MPOG¹³, por *função*, entende-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público (art.1º,§1º). A *subfunção* representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público (art.1º,§3º). Informa, ainda, a referida Portaria, que as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas (art.1º,§4º).

¹² PNAE – Programa Nacional de Alimentação do Escolar; PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar; Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE. Disponíveis em www.fnde.gov.br.

¹³ Cf. Portaria nº 42, de 14/04/1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>. Acesso em: janeiro 2014.

O SIOPE trata, exclusivamente, da Função 12 - Educação, dentro da qual classifica grupos de subfunções como ‘Típicas’ e como ‘Apoio administrativo’. As subfunções típicas são as que traduzem a execução das atividades fins da função. O grupo das subfunções “típicas da Educação” (BRASIL 2010, p. 83) são as seguintes:

Quadro 1 : Subfunções típicas da Educação

Cód.	Nome	Conceito
61	Ensino Fundamental	Conjunto de ações que visam proporcionar o ensino fundamental da 1ª à 9ª série, a formação da criança e do pré-adolescente, independentemente da sua aptidão física ou intelectual.
62	Ensino Médio	Conjunto de ações que visam assegurar ao jovem a habilitação profissional de nível médio, objetivando a formação de mão de obra qualificada e o acesso à Educação Superior.
63	Ensino Profissional	Conjunto de ações que visam proporcionar a educação de adolescentes e adultos que: a) não cursavam a escola; b) não concluíram seus estudos na idade própria; c) pretendem completar, aperfeiçoar ou atualizar seus conhecimentos; d) necessitam de formação metódica no trabalho e/ou preparo profissional.
64	Ensino Superior	Conjunto de ações que visam proporcionar habilitação e aperfeiçoamento de nível universitário, objetivando a preparação de profissionais de alto nível e a promoção de pesquisa nos domínios das ciências, das letras e das artes.
65	Educação Infantil	Conjunto de ações que visam proporcionar educação à criança desde o seu nascimento até a idade da obrigatoriedade escolar.
66	EJA	Conjunto de ações que visam proporcionar educação de jovens e adultos.
67	Educação Especial	Conjunto de ações desenvolvidas que visam ao atendimento educacional especializado para crianças com dificuldades de aprendizagem, decorrentes de fatores físicos, ambientais e psicológicos.

Fonte: BRASIL, 2010, Manual de Orientação do SIOPE, p. 83.

Há o grupo das subfunções de apoio administrativo que, embora sejam típicas da Função 4 - Administração, são comuns às demais funções da administração pública, inclusive à educação, para a qual concorrem, indiretamente, no tocante à execução das funções que lhes são típicas.

As despesas registradas nas subfunções de “Apoio Administrativo”, consideradas como de MDE, são exclusivamente “[...] aquelas referentes aos investimentos efetuados pelas secretarias de educação, isto é, aquelas que visam à manutenção dos sistemas públicos de ensino” (BRASIL 2010, p. 85). Tais subfunções são disponibilizadas pelo SIOPE, para preenchimento por parte do ente federativo. Para cada função típica da educação, o SIOPE disponibiliza uma lista de planilhas das subfunções de apoio administrativo, segundo suas respectivas denominações: Planejamento e Orçamento, Administração Geral, Administração Financeira, Normatização e Fiscalização, Tecnologia da Informação, Formação de Recursos Humanos e Comunicação Social.

O conceito de cada uma das subfunções de Apoio Administrativo está explicitado no quadro abaixo.

Quadro 2: Subfunções de Apoio Administrativo

Cód.	Nome	Conceito
21	Planejamento e Orçamento	Compreende as ações relacionadas com a elaboração, aprovação e implementação de planos e programas de governo, de caráter socioeconômico, orçamentário ou administrativo e a avaliação de desempenho destes planos e programas.
22	Administração Geral	Conjunto de ações desenvolvidas visando à adesão dos recursos humanos, materiais, financeiros, técnicos e institucionais, com vista aos objetivos nacionais do processo decisório.
23	Administração Financeira	Conjunto de ações desenvolvidas visando à captação, orientação e controle de recursos financeiros.
25	Normatização e Fiscalização	Conjunto de ações desenvolvidas no sentido da formulação e aplicação de normas, fiscalização e controle das atividades empresariais.
26	Tecnologia da Informação	Conjunto de ações que visam à implantação, ampliação, melhoramento, manutenção de centros ou unidades de processamento de dados (sistemas de informação).
28	Formação de Recursos Humanos	Compreende as ações necessárias ao aprimoramento, técnico, funcional e acadêmico dos empregados ou servidores dos diversos órgãos da administração, bem como à preparação e seleção de candidatos a cargos públicos, visando aumentar a eficiência e produtividade dos serviços prestados.
31	Comunicação Social	Registra o nível máximo de agregação das ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo, no tocante à divulgação de fatos, atos e obras governamentais, por qualquer meio de comunicação existente.

Fonte: Fonte: BRASIL, 2010, Manual de Orientação do SIOPE, p. 85.

Além das subfunções acima referenciadas, o SIOPE disponibiliza um elenco mais amplo de subfunções, visando atender a demandas dos diversos entes federativos. Afirmar disponibilizar “[...] o maior número possível de subfunções que poderão ser utilizadas na função educação” (BRASIL, 2010, p. 87). No entanto, mediante base legal¹⁴, o SIOPE classifica tais subfunções como aquelas cujas despesas são consideradas no cálculo de MDE e aquelas em que as despesas não são consideradas no cálculo.

As subfunções segundo a classificação baseada no conceito de MDE são ilustradas e conceituadas em dois quadros.

O quadro 3, que segue, ilustra as subfunções cujas despesas são consideradas no cálculo de MDE e a conceituação de cada subfunção.

¹⁴ Art. 70 e 71 da LDB – Lei nº 9.394, de 20/12/1996.

Quadro 3: Subfunções da educação cujas despesas são consideradas no cálculo de MDE

Cód.	Nome	Conceito
31	Proteção e Benefício ao Trabalhador	Compreende ações relacionadas com a garantia de renda do trabalhador em período de desemprego, ou de concessão de outros auxílios, e benefícios complementares à renda auferida pelo trabalho, inclusive os de natureza assistencial ao trabalhador e suas famílias, proporcionando assistência financeira em situação de desemprego involuntário e subsidiando alimentação e transporte para empregado.
22	Telecomunicações (EAD)	Compreende o conjunto de ações desenvolvidas no sentido de implantação, operação e manutenção de redes telefônicas, de telegrafia e de outras modalidades de telecomunicações.
82	Transp. Escolar (financiado c/ recursos próprios)	Compreende ações que objetivam proporcionar à população escolar meio de transporte para frequência às aulas e outras atividades curriculares.
41	Refinanciamento da Dívida Interna	Compreende ações relativas à emissão de títulos para pagamento do principal, acrescido da atualização monetária, referentes aos serviços da dívida interna.
42	Refinanciamento da Dívida Externa	Compreende ações relativas à emissão de títulos para pagamento do principal, acrescido da atualização monetária, referentes aos serviços da dívida externa.
43	Serviço da Dívida Interna	Compreende ações relativas ao atendimento de compromissos de amortização, juros e comissões, decorrentes de empréstimos e financiamento feitos diretamente com a rede interna de estabelecimentos bancários ou de financiamento, assim como o resgate relativo à colocação interna de títulos do governo.
44	Serviço da Dívida Externa	Compreende ações relativas ao atendimento de compromissos de amortização, juros e comissões, decorrentes de empréstimos e financiamento feitos por estabelecimentos externos, seja direta ou indiretamente, em qualquer tipo de moeda, assim como o resgate de títulos do governo colocados no exterior.
46	Outros Encargos Especiais	Corresponde a outros tipos de ações não classificáveis nos itens anteriores.

Fonte: BRASIL 2010, Manual de Orientação do SIOPE, p. 86.

As subfunções elencadas no quadro que segue são disponibilizadas pelo SIOPE com vistas ao atendimento de demandas de alguns entes federados que efetuam, no Balanço Anual, lançamentos de despesas referentes a tais subfunções como sendo da Secretaria de Educação. Explica o Manual do SIOPE que, sendo o Balanço Anual a fonte de informações do SIOPE, o Sistema “[...] para evitar falta de uniformidade entre a fonte de informações e o sistema, decidiu-se por incluir estas subfunções” (BRASIL 2010, p. 87). Porém, as despesas registradas nestas subfunções não são consideradas no cálculo de MDE. O conjunto das subfunções não consideradas no cálculo de MDE, bem como a conceituação destas subfunções, encontra-se no quadro abaixo.

Quadro 4: Demais subfunções não consideradas no cálculo de MDE

Cód.	Nome	Conceito
061	Ação Judiciária	Compreende as ações desenvolvidas com vistas à defesa do Estado, da ordem econômica e social, dos costumes, dos bens, da família, da pessoa, através do processo judiciário e com base nas fontes do Direito.
181	Policciamento	Compreende as ações desenvolvidas pelas polícias civis e militares para preservar a ordem política.
243	Assistência à criança e ao adolescente	Compreende as ações desenvolvidas no sentido de amparar e proteger a criança e o adolescente, propiciando o atendimento de suas necessidades básicas, o desenvolvimento da personalidade e a integração na comunidade.
271	Previdência Básica	Compreende as ações destinadas ao pagamento de benefícios previdenciários aos segurados e seus dependentes/beneficiários (excetuando-se os servidores públicos regidos por regime estatutário) até o teto máximo admitido pela legislação vigente.
272	Previdência do Regime Estatutário	Compreende as ações voltadas para o pagamento de benefícios previdenciários aos servidores públicos regidos pelo Estatuto do Servidor Público, seus dependentes e/ou beneficiários. Inclui as contribuições de órgãos governamentais a instituições previdenciárias da própria esfera de governo, na qualidade de empregadores.
273	Previdência Complementar	Compreende as ações de normalização e fiscalização dos planos de benefícios complementares à previdência oficial, incluindo as contribuições de órgãos governamentais a estes planos, na qualidade de empregadores.
274	Previdência Especial	Compreende as ações destinadas ao pagamento de benefícios previdenciários aos segurados de regimes especiais de previdência e a seus dependentes/beneficiários.
306	Alimentação e Nutrição –Merenda Escolar	Compreende as ações que visam promover melhoria de padrão alimentar das crianças da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, de baixa renda e em idade escolar, por meio da distribuição de alimentos.
392	Difusão Cultural	Compreende as ações que têm por objetivo difundir a cultura em geral a todas as camadas da população, pelo cultivo e desenvolvimento das artes e da literatura.
422	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	Compreende as ações destinadas a garantir os direitos individuais, coletivos e difusos, que pertencem a todos e a todas as gerações, bem como os coletivos relacionados a um determinado grupo de pessoas.
812	Desporto Comunitário	Compreende as ações que visam o desenvolvimento das aptidões físicas dos indivíduos e da implantação e manutenção de infraestrutura destinada à prática de desportos comunitários.
813	Lazer	Compreende as ações que visam o desenvolvimento das atividades pertinentes aos esportes praticados por amadores. Inclui o desporto estudantil.

Fonte: Fonte:BRASIL 2010, Manual de Orientação do SIOPE, p. 86.

Com base no SIOPE, como fonte de dados financeiros, o procedimento metodológico teve início com o levantamento geral de todas as planilhas disponibilizadas. O segundo passo foi registrar, em quadro específico, a existência ou não das planilhas e quais, dentre as existentes, apresentavam valores. O registro deste segundo passo foi realizado segundo as seguintes convenções adotadas pela pesquisa:

- Não Consta Planilha (NCP), no caso em que a planilha não foi disponibilizada pelo Sistema.

- Sem Registro de Valores (SRV), nos casos em que há a planilha, mas sem qualquer valor registrado.

O registro foi elaborado desta forma porque, dentro de determinados anos analisados, algumas planilhas não foram disponibilizadas, já em outros anos eram disponibilizadas, porém sem valores registrados.

A seleção das planilhas constitutivas da fonte de dados da pesquisa seguiu o critério dos valores. Assim, todas as planilhas que apresentam valores referentes a despesas pagas foram impressas e encadernadas segundo a classificação das fontes que as custearam, as quais se constituem como as unidades temáticas de catalogação, constitutivas do *corpus* da pesquisa. Segundo o estágio das despesas registradas, a pesquisa considerou as despesas pagas, por serem estas as que apresentam os gastos efetivamente realizados com a educação.

Como resultado desta etapa da pesquisa, foram elaborados Demonstrativos Sintéticos, que apresentam o conjunto das planilhas e as respectivas informações sobre se as planilhas constam, se constam mas estão sem valores registrados e as que constam e registram valores. A partir das planilhas que apresentam valores nos Demonstrativos Sintéticos, foram elaborados os Demonstrativos Analíticos. Para fins da pesquisa, foi elaborado e adicionado, ao corpo do presente texto, o quadro (APÊNDICE II) que relaciona apenas as contas que registram valores relativos a despesas pagas, informadas nas planilhas disponibilizadas pelo SIOPE. Estas contas destacadas, no total de 39, são relacionadas nas tabelas analíticas, nos mesmos moldes em que estão relacionadas no Manual do SIOPE. Desta forma, nas tabelas analíticas, a primeira coluna apresenta o número de ordem, que é o mesmo número de ordem em que o código é registrado na lista de despesas do Manual do SIOPE. A segunda coluna traz o código, ou seja o número da conta na qual a despesa foi debitada. A terceira coluna é a descrição do código, transcrita do Manual do SIOPE. Depois, seguem os anos referentes ao período recortado pela pesquisa, nos quais foram transcritos os valores que estão registrados nas planilhas do SIOPE. Assim, as tabelas analíticas, constitutivas do corpo deste trabalho, mostram em que tipo de despesa, especificamente, foram aplicados os recursos oriundos das diversas fontes e possibilitam a visão geral dos gastos com o Ensino Médio.

Os valores registrados nas tabelas, pela pesquisa, oriundos das planilhas do SIOPE, estão corrigidos pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA (APÊNDICE III). Para elaborar esta correção, a literatura da área do financiamento da educação tem sido de grande contribuição e ensina Amaral (2012, p. 219) que, para transformar um valor anual de um ano para outro, a fórmula é:

$VMC = VMA \times (\text{Média anual do IPCA do ano para o qual deseja a correção} / \text{Média anual do IPCA do ano a ser corrigido})$.

$VMC = \text{Valor Monetário Corrigido}$ - $VMA = \text{Valor Monetário Antigo}$

Esta fórmula aplica-se ao caso em que o ano para o qual se requer a atualização esteja concluído. Para anos inconclusos, Amaral também apresenta uma fórmula (*idem*, p. 219). Para fins da pesquisa, foi considerado o ano já findo de 2013 como o ano desejado para a correção pelo IPCA dos valores referentes aos exercícios findos, compreendidos no período de 2005 a 2013.

Após a correção dos valores pelo IPCA, foram feitas as análises dos Demonstrativos Sintéticos e Analíticos, alguns ilustrados por gráficos representativos dos valores ali apresentados.

1.2 ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

No período da análise, inúmeras e incansáveis buscas por explicações de questões suscitadas pelos dados coletados foram realizadas, através de visitas à Secretaria de Educação e da Fazenda. É importante registrar a imensa dificuldade em obter informações e explicações a respeito dos valores apresentados nos demonstrativos. Muitas buscas na Secretaria de Educação revelaram-se infrutíferas, tendo em vista a dificuldade de agenda dos gerentes, bem como ao expediente de cancelamento de entrevistas previamente agendadas com a pesquisadora. Quando acontecem, tais entrevistas não começam na hora marcada, após longas esperas e atendimentos próximos aos horários de encerramento do expediente. No decorrer da entrevista, muitas questões da pesquisa não são respondidas, pois é usual a utilização do argumento de que a informação requerida não é daquela alçada e que a pesquisadora deve se dirigir a outra instância, a outro setor ou, mesmo, a outra secretaria.

As entrevistas com escalões hierarquicamente mais baixos não oferecem chances de contribuição, na maioria das vezes por desconhecimento do assunto. É perceptível o grande número de pessoas executando um trabalho sem saber sua finalidade e quem efetivamente coordena aquele trabalho. São grupos representantes.

A ideia que esses grupos passam é a de um trabalho desconectado dos outros, compartimentalizado, realizado como um fim em si mesmo. Além do desconhecimento, as pessoas se mostram, também, temerosas para dar informações.

Mesmo o pedido de um documento já publicado no Diário Oficial é motivo para

inúmeras consultas sobre a possibilidade de fornecer ou não o solicitado. Vale registrar que os dados financeiros concernentes ao sistema educacional não se encontram disponíveis para consultas na Secretaria de Educação, conforme constatou *in loco* a pesquisadora.

Ao contatar a gerente da Gerência Geral de Desenvolvimento de Pessoas e Relações de Trabalho da Secretaria de Educação, solicitando informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa, esta nos encaminhou para a SUPOF da SEE. Neste setor, a pesquisadora tomou conhecimento de que as planilhas do SIOPE são elaboradas na Secretaria da Fazenda e enviadas à Secretaria de Educação, que apenas copia os dados.

Posteriormente, no contato com a Secretaria da Fazenda, ao indagar ao responsável pelo SIOPE sobre uma discrepância constatada nos dados financeiros relativos ao ano de 2013, a pesquisadora obteve a informação de que havia inconsistência nos dados e que a mesma obteria informações complementares em outro setor – a SAD.

Uma das vantagens da consulta via Portal da Transparência foi uma relativa rapidez no acesso às pessoas indicadas para fornecer as respostas às questões levantadas pela pesquisa; porém, como constatado nas idas incontáveis à Secretaria da Educação não foram obtidas as respostas esperadas. A estratégia de solicitar ao pesquisador que procure outros setores e pessoas gerou um ciclo já conhecido, sempre repetido pelos sujeitos da pesquisa, detentores das informações sobre a execução financeira dos recursos públicos da educação.

A literatura da área aponta a dificuldade, comum aos pesquisadores do financiamento da educação, de lograr acesso às informações necessárias. Para dar uma dimensão da dificuldade neste aspecto, um interessante artigo (OLIVEIRA, 2006) transcreve o relato do Professor Melchior¹⁵ que, ao ser convidado pelo MEC para realizar um trabalho propôs receber, como pagamento, a permissão para ter livre acesso aos dados ali disponíveis sobre a execução financeira.

Quanto às perguntas sobre o modelo de gestão adotado pelo Estado, a SEPLAG forneceu a maior parte das respostas sem delongas, sem utilizar o artifício da delegação para outros setores evitando, assim, perda de tempo da pesquisadora.

¹⁵ José Carlos de Araújo Melchior (1938-2011), professor da Faculdade de Educação da USP, é um dos pioneiros na área de pesquisa em financiamento da educação no país.

Vale registrar que a SEPLAG contribuiu com a pesquisa de várias formas. Uma delas foi proporcionada pela participação da pesquisadora, na categoria de ouvinte, no Seminário Internacional de Gestão Pública¹⁶, promovido por este órgão.

Outra forma de contribuição da SEPLAG foi através do convite que nos foi feito para o lançamento de um livro¹⁷ acompanhado por cinco cadernos de gestão, cujo conteúdo discorre sobre o modelo de governança em curso, em Pernambuco, desde 2007.

Entretanto, no que refere às questões orçamentárias relacionadas à execução financeira dos recursos vinculados ao objetivo estratégico da educação, a SEPLAG não forneceu as informações necessárias à pesquisa, como por exemplo, o Mapa da Estratégia do Objetivo Estratégico da Educação. A SEPLAG verbalizou, claramente, que este Mapa não seria disponibilizado para análise nem para publicação. Desta forma, a SEPLAG, ao não usar o artifício da delegação das respostas a outros setores, evitou que perdêssemos tempo. Contudo, apresentou outro tipo de restrição para obtenção dos dados da pesquisa, ao não permitir o acesso ao Mapa da Estratégia dos Objetivos Estratégicos documento que, sem dúvida, contribuiria para uma melhor compreensão do custeio do Ensino Médio e para um cotejamento entre os dados do Mapa e os dados da execução financeira, apresentados pelo SIOPE.

Com base no MIG, a gestão estratégica foi formalmente instituída através de um Mapa da Estratégia. Foi elaborado um Mapa da Estratégia correspondente ao período governamental de 2007 a 2010 (ANEXO I) e um Mapa da Estratégia correspondente ao período de 2011 a 2014 (ANEXO II). Para o primeiro Mapa, a SEPLAG definiu dez Objetivos Estratégicos (quadros vermelhos do ANEXO I). Para o segundo Mapa,

¹⁶ Realizado no Mar Hotel, Recife em 19/02/2014. O Seminário teve como palestrantes os seguintes nomes: Eduardo Campos – Governador de Pernambuco, com o tema Governança para Resultados; Ray Shostak - Diretor-Geral de Gestão de Desempenho no Reino Unido, com o tema Improving Government Delivery; Mariano Lafuente – Representante do Institutions for Development – IFD/BID, com o tema Experiências Chilenas na Governança para Resultados; Roberto Delorenzi – Especialista em Previsão de Violência, com o tema Vínculos: Prevenção social da Violência e da Criminalidade em Santa Fé / Argentinian; - Jeffrey Little – Professor de curso de Pós-graduação em Administração/ EUA, com o tema A Governança por Resultados no Serviço Público dos EUA e Aplicação Prática no Setor de Habitação e Urbanismo; Humberto Falcão Martins – Consultor do Instituto Publix, com o tema Patologias do Serviço Público e Javier Urra - Especialista em Modernização do Estado e Assessor do BID, com o tema A Atuação do BID no Desenvolvimento da Gestão Pública – Incrementando a Capacidade Institucional dos Estados. O evento finalizou com uma mesa redonda que teve como moderador Frederico Amâncio - Secretário da SEPLAG. Como debatedores, a mesa contou com Mariano Lafuente do BID; Caio Marini – consultor do Instituto Publix e professor da Fundação Dom Cabral e Geraldo Júlio – Prefeito da Cidade do Recife.

¹⁷ A contribuição foi importante por se tratar de um livro que não está disponível nas livrarias comerciais, intitulado “Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios”. Cf. Referências. Bibliográficas.

definiu doze Objetivos Estratégicos (quadros azuis do ANEXO II). Após a “validação do Mapa da Estratégia, a SEPLAG passou a trabalhar na construção dos Mapas da Estratégia dos Objetivos Estratégicos” (MARINI e MARTIN 2014, p. 101).

A SEPLAG permitiu que víssemos o Mapa da Estratégia do Objetivo Estratégico da Educação, desde que não o reproduzíssemos de nenhuma forma – copiando manualmente, fotografando ou captando através de alguma mídia. O Mapa da Estratégia do Objetivo Estratégico da Educação, assim como os demais mapas do gênero, tem a estrutura de um quadro. No topo, encontra-se o Objetivo Estratégico da Educação. Tomando como referência o segundo Mapa este objetivo é: “Pacto pela Educação – Ofertar educação de qualidade para todos, com foco na qualificação profissional”. Abaixo do objetivo, encontram-se quadros encimados pela expressão ‘Resultados (Perspectivas)’. Abaixo das perspectivas, estão os ‘Produtos (Resultados)’ esperados. No interior de cada quadro de Produtos, há uma série de quadros, onde estão registradas as atividades (Metas Prioritárias). No quadro das Atividades, há um quadro menor, com um número que representa a dotação orçamentária para a realização da atividade, de acordo com o orçamento constante no E-Fisco. Este número é especialmente relevante quando se refere à codificação da Meta Prioritária no E-Fisco.

O Mapa da Estratégia dos Objetivos Estratégicos seria um documento importante para a pesquisa, por ser um instrumento de gestão estratégica, que possibilita, a cada ano, durante sua revisão, que a arquitetura programática do PPA seja integrada à estratégia do Governo. Esta revisão se dá, “junto à repactuação de metas, quando algumas delas podem ser despriorizadas (sic) ou novas se tornarem relevantes, a partir das demandas emergentes do contexto político, social e econômico do Estado e do País” (PERNAMBUCO 2014, p. 23). O processo de revisão das metas também ocorre ao longo do ano. A cada encerramento do ciclo de monitoramento dos objetivos estratégicos, as metas prioritárias são atualizadas nos instrumentos formais de gestão.

Portanto, há um documento que permite a identificação de um suposto alinhamento entre planejamento e orçamento e o alinhamento destas duas dimensões com os instrumentos formais de planejamento – PPA, LOA e LDO, gerando uma interdependência, ou seja, um documento que reflete a estratégia do Estado, porém não acessível à pesquisa, ao controle social nem, tampouco, ao público em geral.

Em suma, o grande gargalo da pesquisa situa-se nos obstáculos com que o pesquisador se depara para obter as informações sobre a execução financeira. A despeito das dificuldades, a pesquisa reúne dados que possibilitam uma análise do

financiamento do Ensino Médio, no Estado de Pernambuco, não como um resultado pronto e acabado ou como um fim em si mesmo, mas como esforço teórico passível de ampliar o debate, suscitar novas questões e constituir-se como base sobre a qual seja possível abrir novos caminhos de pesquisa e ampliar o leque da busca pela produção do conhecimento na área.

CAPÍTULO II

ESTADO E POLÍTICA SOCIAL

A eleição das categorias teóricas da pesquisa - Estado, Política Social e Financiamento da Educação - representa um esforço de conceituação que tem, como ponto de partida, a reflexão sobre educação como política pública social, que transcende um campo setorial e se projeta numa perspectiva mais ampla onde se aglutinam, de modo complexo, questões relacionadas a direitos humanos, organização política da sociedade, soluções sustentáveis, política econômica interna e externa, como grandes eixos, entre outros.

A universidade se constitui como um espaço privilegiado do debate dessas questões, sob os mais diferentes ângulos, atendendo à sua função social de produtora do conhecimento. Neste debate social e acadêmico, a interlocução é com o Estado, instância que afeta a vida social mediante a implementação da política pública, considerando seu poder decisório, legitimado politicamente.

Em geral, as políticas públicas são teorizadas, elaboradas, implementadas e avaliadas em contextos sociais complexos, uma vez que são marcados pela diversidade de ideologias, de relações sociais, de correlações de forças políticas que lhes imprimem determinadas formas de regulação, de financiamento e de práticas. A reflexão sobre o conceito de políticas públicas como “o Estado em ação”, segundo definição de Jobert e Muller (1987 *apud* AZEVEDO 1997, p. 60) requer um desdobramento orientado por questões sobre que tipo de ação é encetada e por qual tipo de Estado, especialmente ao afirmarem, estes autores, a existência da relação entre políticas públicas e o “referencial normativo global”, isto é, o projeto de sociedade implantado num determinado período.

Sendo as políticas públicas uma das suas formas de ação, que se configura como uma dinâmica processual simultaneamente multifacetada, multideterminada, contraditória, relacional e conflituosa, com repercussões sensíveis sobre a vida de sujeitos sociais concretos, o Estado se apresenta como categoria teórica complexa e relevante, passível de alimentar reflexões epistemológicas referentes ao seu papel diante dos diversos projetos de sociedade em disputa.

Ao discutir política pública como uma forma de “preservação ou de redistribuição do *quantum* de poder social circula, alimenta e engendra as forças vivas da sociedade”, Gomes (2011, p. 20) ressalta, dentre outros fatores, a importância da configuração do Estado na compreensão da distribuição deste *quantum* de poder social. Nessa perspectiva, conceituar o Estado é tarefa fundamental para a compreensão de uma política pública de corte social.

2.1 ESTADO: breves reflexões

O ponto de partida para enfrentar o desafio de conceituar o Estado é identificá-lo como um fenômeno contextualizado histórica, econômica, social e politicamente. O seu estudo não prescinde da análise de épocas e circunstâncias em que está inserido, as quais podem garantir sua permanência em determinado formato ou provocar significativas mudanças que qualificam o Estado como socialista, capitalista, teocrático, ditatorial, entre outras adjetivações. Isto porque ele não se constitui de forma desenraizada, mas imbricado à atividade humana, com vistas à organização e preservação da vida no coletivo social. Como uma atividade humana, o Estado é um processo e não um sistema pronto e acabado, imutável e absoluto. Seria, então, um reducionismo, tratá-lo de forma linear, superficial ou com determinismos, tais como aqueles que afirmam que ele existe para promover o bem comum, ou que está a serviço exclusivo de determinada classe social (POULANTZAS, 2000; PEREIRA, 2008; GOMES, 2011).

Um recorte na ampla produção acadêmica que discute o Estado, no seio do modo de produção capitalista, contribui para ampliar a compreensão e alimentar o debate sobre a materialidade da sua intervenção como espaço “teórico-analítico próprio das políticas públicas” (AZEVEDO, 1997, p. 5). Nesta perspectiva emerge, como importante, a contribuição de Poulantzas (2000, p. 130), para quem o Estado deve ser considerado como uma “relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado”.

Nesta linha teórica, Pereira (2008, p. 144-145) situa o Estado como um processo histórico e relacional. Histórico porque, na sua dinâmica, articula o passado, o presente e o futuro. O passado nunca é completamente superado, porque está imbricado no presente e se projeta no futuro. “Isto mostra que o Estado contemporâneo contém

muitos elementos do passado que se mantiveram durante anos, ou até séculos, e convivem com novos elementos recém incorporados”.

Sua índole relacional é a sua impossibilidade de ser um fim em si mesmo e a sua capacidade de se tornar

[...] um meio que interage com outros meios para atingir objetivos que os ultrapassam. Por isso, ele não é auto-suficiente ou autônomo [...], sua dinâmica e impulso não só decorrem de forças e pressões que lhes são externas, mas de uma dinâmica interna que põe em confronto interesses contrários (PEREIRA, 2008, p.145).

É neste sentido que o Estado tem autonomia relativa no espaço social ocupado por sujeitos com interesses e objetivos opostos, que disputam diferentes projetos de sociedade e, conseqüentemente, estão inseridos num jogo de oposições e influências incessantes e recíprocas. O Estado é um espaço sociopolítico que comporta, simultaneamente, antagonismos e reciprocidades, forças desiguais e contraditórias que se confrontam e interajem. Assim, diz Pereira que

[...] apesar de ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, pode também realizar ações protetoras, visando às classes subalternas, desde que pressionado para tanto, e no interesse de sua legitimação (*idem*, p. 146).

Por esta lente, o Estado encontra-se presente em todas as dimensões da vida de todos os indivíduos, sem exceção, ao se envolver na dialética social eivada de demandas conflitantes, as quais não devem ser tratadas com indiferença.

No entanto, embora o Estado não deva ser visto como possuidor de poder absoluto, pois esta visão negaria as relações de força, presentes no tecido social, nele condensadas, sua capacidade impositiva no tecido social é ilustrada por Carnoy (1988, p. 9), ao afirmar que “[...] o Estado parece deter a chave para o desenvolvimento econômico, para a segurança social, para a liberdade individual e, através da sofisticação crescente das armas, para a própria vida e morte”.

Para Clauss Offe (1984), o Estado busca lidar com os problemas específicos da sociedade capitalista, através de estratégias de conciliação e harmonização entre os processos de socialização e os requerimentos, demandas e interesses que a economia coloca para o mesmo. Estes processos implicam imperativos contraditórios, cujo

equilíbrio depende da ligação mútua de três subsistemas: o econômico, o político-administrativo e o normativo (de legitimação).

O sistema político-administrativo está ligado ao sistema normativo por expectativas, demandas e reivindicações com as quais é confrontado e para as quais ele reage através dos aparelhos estatais de controle e oferecimento de serviços de bem-estar social.

A ação estatal, com base na autonomia e capacidade do sistema político-administrativo, depende da pressão das forças sociais, particularmente dos movimentos organizados. O sistema político-administrativo busca genuína aceitação para as suas estruturas, processos e resultados políticos, que se expressam pela lealdade das massas. Ele assume, com o devido reconhecimento, a incumbência de regulador e orientador das condições de vida e chances da população, cuja habilidade para tal regulação é dependente da cultura, dos símbolos e das opiniões pessoais que é capaz de mobilizar. O sistema político-administrativo busca manter o balanço positivo entre a regulação essencial dos serviços e a taxação fiscal, elementos relacionados ao sistema econômico e à demanda social popular, pela via do estado de bem-estar ou de políticas repressivas, elementos relacionados ao sistema normativo e de legitimação (OFFE, 1984, p. 60). Para anular disfunções econômicas e conflitos políticos, o sistema político-administrativo adota uma separação interna para realizar, com êxito, um relativo isolamento dos problemas apresentados pelo sistema normativo daqueles oriundos do sistema econômico (OFFE, 1984, *apud* ALVES, 2002, p. 50).

A contribuição que a teorização de Offe traz é a da possibilidade de ampliar a compreensão a respeito da disputa travada, no interior da sociedade, por projetos políticos diferenciados. E, ainda, porque, nas condições em que apresenta a dimensão econômica como um dos subsistemas de interligação, o Estado permanece dentro de uma relação capitalista, caracterizada pela disputa de interesses e que tem, como contraponto à dimensão econômica, a dimensão normativa como capaz de, se não produzir o equilíbrio do sistema, pressioná-lo, à medida em que reivindica maior e melhor apropriação dos bens produzidos socialmente. Apesar do papel do Estado como articulador das três dimensões que lhes são constitutivas, o que sugere a consideração de peculiaridades na sua análise, é preciso reconhecer algumas limitações desta teorização, pois, ao conceber uma configuração comum a qualquer Estado capitalista, baseada num sistema composto por subsistemas, Offe limita a análise do Estado como um sistema mais amplo e complexo do que aquele concebido a partir de

três subsistemas. A teorização de Offe sofre, ainda, críticas relacionadas à ausência de análise das funções ideológicas, que deixa o Estado capitalista dependendo de recursos econômicos. Neste sentido, uma das críticas afirma que

a descrição de Offe sobre os mecanismos do Estado só pode ser útil e relevante no seio de uma teoria que possa decodificar o Estado como uma forma específica do poder de classe e analisar as ações administradas pelo Estado, como movimentos dos desenvolvimentos ideológicos e repressivos das relações de exploração (CARNOY 1988, p. 194).

Necessário se faz ter em pauta que a composição do Estado não é uma engrenagem mecânica, linear ou uma mera justaposição de sistemas. Sendo relacional e histórico, é um fenômeno sociopolítico que se realiza como um processo interativo, que condensa posições recíprocas e antagônicas num movimento de forças desiguais e contraditórias, que expressa uma relação de caráter complexo, passível de produzir mudanças na estrutura social. Considerar a realização do Estado como processo interativo permite a sua análise em diversas perspectivas, como uma unidade de análise específica, com características peculiares que lhe conferem identidade própria e como uma unidade pertencente a um conjunto composto por outras unidades do gênero. O seu caráter processual lhe confere movimento, o que o torna uma entidade política em ação cuja execução ocorre, preponderantemente, através de políticas públicas (AZEVEDO 1997; PEREIRA, 2008).

A despeito de toda a complexa estrutura teórica produzida através dos séculos, na ampla literatura que discute o Estado e da sua consolidação territorial, político-administrativa e econômica, como Estado-nação, as transformações ocorridas a partir do início do último quartel do século passado tentaram impor a crença no seu possível desaparecimento. Tal crença, na esteira da política neoliberal que ora emergia, faz parte de um conjunto de crenças que, segundo Amaral (2003), passaram a ser aceitas como dogmas na América Latina, mas que são constitutivas dos chamados “*mitos da globalização*”, dentre os quais o autor menciona um dos mais difundidos, qual seja, aquele que afirma que

nas últimas duas ou três décadas, a globalização produziu um sistema econômico fortemente integrado, de caráter supranacional, que tende inexoravelmente a unificar o mercado mundial, a dissolver as fronteiras nacionais e a reduzir a relevância dos mercados domésticos. Em consequência da globalização e do predomínio das políticas neoliberais, os Estados nacionais entraram em processo de inevitável declínio e estão sendo compelidos a reduzir a sua presença na economia (AMARAL, 2013, p. 49).

Este ‘sistema econômico fortemente integrado’ impõe-se através da política neoliberal que, na sua essência, é uma das expressões mais legítimas de liberalismo econômico. O neoliberalismo, política e ideologicamente, segundo Anderson (1995, p. 23) “[...] alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas”.

O neoliberalismo surgiu como apanágio de mais uma das crises do capitalismo, impondo profundas transformações de ordem política e, principalmente, econômica, nos mais diversos países. Estas transformações visam concretizar uma reformulação imposta ao capitalismo, após outra reformulação que fora feita, nos anos de 1930, como caminho alternativo a uma das crises do capital – a reformulação que deu origem ao Estado de bem-estar social, criado na esteira do modelo econômico sugerido por Keynes¹⁸.

O Estado de bem-estar social foi prevacente nos Estados Unidos e na Europa, sendo os países nórdicos deste continente os espaços onde esta concepção de Estado viabilizou os melhores índices de qualidade de vida social. No entanto, algumas crises econômicas, como a do petróleo, na década de 1970, e a migração de conglomerados empresariais para países que lhes oferecessem melhores condições de aferição de lucros provocaram crise fiscal em países europeus representativos do Estado de bem-estar, os quais passaram a cortar os benefícios sociais, o que provocou profunda crise no chamado Estado de bem-estar social.

Neste contexto mundial de profundas mudanças nos processos produtivos, na reorganização da sociabilidade e nos padrões da gestão; enfim, de mudanças no processo de acumulação capitalista que ensejaram o fenômeno conhecido como globalização, o neoliberalismo emerge como doutrina que informa tais mudanças e como solução inexorável para enfrentá-las.

¹⁸ Cf. Rosseti, 1988. John Maynard Keynes, economista britânico, autor da teoria expressa no livro “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda”, que propiciou a criação do Estado de bem-estar social, se opunha à concepção liberal, por defender maior participação do Estado na economia, com o fim de controlá-la e de conduzir a um sistema de pleno emprego. Esta teoria negou a política de livre mercado, se contrapondo aos clássicos do liberalismo, por afirmar o ‘animal spirit’ dos empresários, o qual, juntamente com a incapacidade do sistema capitalista de empregar todo o contingente desempregado, produz profundo desequilíbrio social. Nesta perspectiva, cabe ao Estado o dever de conceder benefícios sociais que garantam um padrão mínimo de vida à população, tais como salário mínimo, seguro desemprego, redução da jornada de trabalho e assistência médica gratuita.

A Inglaterra, um dos países mais afetados pela crise, foi o berço do ressurgimento de forma vigorosa da lógica liberal, a qual revestida das nuances que visam adaptá-la ao momento histórico vigente, sugere uma nova roupagem como indica o uso do prefixo ‘neo’, formando o termo ‘neoliberalismo’.

Sob esta lógica foram criadas políticas que se apresentavam como receitas infalíveis para a economia mundial e se fundamentam no princípio que afirma a capacidade do mercado de se auto-regular e de reger ações da economia, com a interferência mínima do Estado.

O consenso sobre tais orientações foi articulado na reunião realizada em Washington, em 1989, entre funcionários do governo norte-americano, dos organismos financeiros internacionais – FMI e BID e especialistas em assuntos latino-americanos. As conclusões desta reunião foram denominadas, informalmente, de “Consenso de Washington”. As discussões se desenvolveram em torno das seguintes áreas:

1. disciplina fiscal; 2. priorização dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. liberalização financeira; 5. regime cambial; 6. liberalização comercial; 7. investimento direto estrangeiro; 8. privatização; 9. desregulação; e 10. propriedade intelectual. A disciplina fiscal deveria dar-se pela “redução dos gastos públicos”, a “liberalização comercial” se promoveria pela “redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias”, a liberalização financeira ocorreria por meio de “reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro”, a desregulação dos mercados acontecia com a “eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de juros, incentivos etc.”, tendo de ocorrer também uma completa “privatização das empresas e dos serviços públicos”. Esse conjunto de prescrições transformou-se num novo senso comum, quase ensurdecedor, que ficou conhecido como pensamento único. Deveriam, por conseguinte, prevalecer algumas palavras de ordem: menos estados, fim das fronteiras, desregulação dos mercados, moedas fortes, privatizações, equilíbrio fiscal, competitividade global etc. (AMARAL 2003, p. 47).

Além das áreas mencionadas, outras foram contempladas nas discussões do Consenso de Washington¹⁹. No entanto, nesta reunião (AMARAL, 2003), não foram tratados assuntos como educação, saúde, distribuição de renda e eliminação da pobreza.

¹⁹ Cf. Amaral, p. 49. Colaboram para propiciar um ambiente adequado à implementação das ideias contidas no Consenso de Washington: o desenvolvimento da informática e a introdução da automação em diversos setores da produção; o aumento da crise dos regimes implantados nos países do Leste europeu e o seu recrudescimento com a queda do muro de Berlim, em 1989; a insustentabilidade dos regimes ditatoriais na América Latina e a onda de eleições para a escolha de presidentes e de novos parlamentos, a supremacia militar norte-americana, expressa por uma maciça propaganda mundial em torno do projeto Guerra nas Estrelas; o desenvolvimento dos países asiáticos, em especial o Japão, colocando em risco a

Embora o neoliberalismo esteja fundamentado num conjunto de princípios tidos como consensuais, que vêm sendo operacionalizados nos diversos países do mundo, ele não tem sido implementado com base numa fórmula única.

Na América Latina, a porta de entrada do neoliberalismo foi o Chile, na época governado por uma ditadura militar, que entregou o comando da área econômica do governo a economistas formados pelo Departamento de Economia da Universidade de Chicago (AMARAL, 2003).

No Brasil, o neoliberalismo demorou mais a ser implementado, em relação aos demais países da América Latina. O governo Collor abriu a porta brasileira ao neoliberalismo, mas foi no governo FHC que a sua implantação ocorreu de forma acelerada. Diferentemente do Chile, porém, no Brasil o neoliberalismo encontrou mais obstáculos para se consolidar, pois sofreu resistência por parte do pensamento crítico brasileiro, especialmente dos diversos segmentos representativos dos educadores, favorecidos pela liberdade de pensamento e expressão ensejada pelo processo de abertura democrática, em curso no País. Apesar da resistência, as orientações neoliberais foram postas em prática, especialmente no governo FHC, o que tornou mais visível tanto a realização, quanto possível, da concepção neoliberal de Estado, apresentando, contudo, diferenças em relação a outros Estados neoliberais, tanto da América Latina como de outros continentes.

Estas diferenças têm perdurado e extrapolam os limites temporais dos sucessivos governos, produzindo nexos políticos, históricos, sociais, culturais e econômicos típicos da identidade de determinada nação.

No caso particular do Brasil, se era relativamente fácil afirmar a concepção neoliberal de Estado nos anos de 1990, os contornos sobre tal concepção se tornam mais difíceis de definição a partir dos anos 2000. Na contramão do neoliberalismo clássico imposto ao mundo e implementado no governo de FHC, os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff lançaram mão de alguns elementos importantes que os diferenciam e que sugerem uma análise mais acurada da concepção de Estado que os norteiam. Dentre estes elementos, Boito (2012, p. 5) menciona:

hegemonia econômica dos EUA e a crescente presença dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial, o FMI e a Organização Mundial do Comércio (OMC), por ocasião de crises financeiras de países endividados, entre eles, o Brasil, apresentando suas orientações e traçando caminhos a serem implementados.

a política de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; b) forte elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento das grandes empresas nacionais a uma taxa de juro favorecida ou subsidiada; c) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; d) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica e e) incremento do investimento estatal em infraestrutura.

A este programa de política econômica e social, Boito (2012) classifica de “neodesenvolvimentismo”. Por esta ótica, no contexto do neodesenvolvimentismo, o Estado “busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país” (*ibidem*). O autor utiliza este termo considerando que, tanto no período populista e desenvolvimentista quanto hoje, constata-se a existência de uma frente política ampla, policlassista e, de certo modo, instável, como base de sustentação da política de desenvolvimento. E, embora o populismo e o nacionalismo não tenham a importância que tiveram no passado, eles também estão presentes na frente política que se formou no século XXI. Como características importantes desta frente política, o autor enumera as seguintes:

a) essa frente é dirigida pela grande burguesia interna brasileira ; b) tal frente envolve classes trabalhadoras que se encontram excluídas do bloco no poder – baixa classe média, operariado, campesinato e trabalhadores da massa marginal; c) a frente entretém uma relação de tipo populista com essa massa marginal; d) a frente se constituiu no principal recurso político do qual se valeu a grande burguesia interna para ascender politicamente no interior do bloco no poder e e) ela enfrenta, no processo político nacional, aquilo que pode se denominar o campo neoliberal ortodoxo, campo esse que representa o grande capital financeiro internacional, a fração burguesa brasileira perfeitamente integrada e subordinada a esse capital, setores dos grandes proprietários de terra e a alta classe média, principalmente aquela alocada no setor privado mas, também, no setor público. Estamos falando, então, das relações de frações da classe dominante, presentes no bloco no poder, com as classes trabalhadoras, situadas fora desse bloco e, especialmente, das vantagens políticas que a grande burguesia interna brasileira adquiriu pelo fato de ter logrado estabelecer, por intermédio da ação dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, uma aproximação com amplos setores populares (BOITO JR., 2012, p. 4).

O Estado brasileiro, portanto, embora apresente diferenças refletidas em pequenas conquistas das classes populares, continua sendo um Estado neoliberal. O autor afirma que “[...] o neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal” e que a adoção do termo requer a explanação de diferenças entre o período atual e o período imediato pós 1930, da seguinte forma:

O neodesenvolvimentismo: a) apresenta um crescimento econômico que, embora seja muito maior do que aquele verificado na década de 1990, é bem mais modesto que aquele propiciado pelo velho desenvolvimentismo; b) confere importância menor ao mercado interno, posto que mantém a abertura comercial herdada de Collor e de FHC; c) atribui importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local; d) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro; e) tem menor capacidade distributiva da renda e f) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força social nacionalista e anti-imperialista. Todas essas seis características, que se encontram estreitamente vinculadas umas às outras, fazem do neodesenvolvimentismo um programa muito menos ambicioso que o seu predecessor e tais características advêm do fato de o neodesenvolvimentismo ser a política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal (BOITO JR., 2012, p. 3-4).

Uma observação superficial consideraria que as conquistas encetadas pelas políticas sociais configurariam um estado de outro tipo. Seria ingenuidade supor que a frente conservadora, aguerrida à bandeira neoliberal, esteja imobilizada pela suposta satisfação com os avanços já obtidos, ou que não tenha força para avançar ainda mais nas mudanças neoliberais. Afinal, como diz Anderson (1995, p. 22), o neoliberalismo é:

[...] um escopo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional. Eis aí algo muito mais parecido ao movimento comunista de ontem do que ao liberalismo eclético e distendido do século passado [...]. Este é um movimento ainda inacabado.

Desta forma, verifica-se que, quer seja no seio do “neodesenvolvimentismo” ou de qualquer outra conceituação política possível do momento histórico-político atual, o estado neoliberal está presente propiciando, no seio da própria política social, a reedição de mecanismos básicos de funcionamento da economia capitalista.

A afirmação de que o Estado continua neoliberal fundamenta-se, também, no apoio que esta política recebe das classes dominantes, as principais ganhadoras e interessadas no fortalecimento econômico e político de sua própria base de sustentação. Embora haja desigualdade nos ganhos advindos da política neoliberal entre as diversas frações da classe dominante, não se verifica a existência de nenhuma plataforma consistente de oposição a esta política, advinda de qualquer das diversas instituições representativas desta classe. Ademais, a despeito dos conflitos existentes entre as frações da classe dominante, esta classe mostra-se hegemônica, quando está em jogo o interesse capitalista, no interior da clássica e tensa relação entre o capital e o trabalho, somando todas as forças em função da desregulamentação da força de trabalho.

Sobre os ganhos desiguais que as frações da classe dominante angariam e, conseqüentemente, sobre o nível de interesse e participação destas frações na política neoliberal, Boito Jr. (1999, p. 51) elabora uma metáfora baseada numa série de três círculos concêntricos:

a) círculo externo e maior representando a política de desregulamentação do mercado de trabalho e supressão dos direitos sociais; b) o círculo intermediário representando a política de privatização e c) o círculo menor e central da figura representando a abertura comercial e a desregulamentação financeira. Os interesses dos trabalhadores ficam do lado de fora dessa figura de três círculos, já que tais interesses não são contemplados pelo neoliberalismo. Todos os três círculos abarcam interesses imperialistas²⁰ e burgueses, e cada um deles abarca, sucessivamente do círculo maior ao menor, interesses de fração cada vez mais restritos.

Explicando a metáfora, diz o autor que o primeiro círculo, externo e maior, abarca os interesses do imperialismo e de toda a burguesia. É o círculo da desregulamentação do mercado de trabalho, da redução de salários e da redução de gastos e direitos sociais. Por esta ótica, todas as empresas grandes, médias e pequenas tiram proveito da redução dos custos salariais e dos direitos sociais. Uma das formas de realizar esta redução ocorre pela via da precarização do trabalho, mediante o processo de terceirização, que permite ‘legalmente’ a exploração sem freios dos trabalhadores.

As empresas estrangeiras que produzem no Brasil têm interesse na redução dos custos salariais. O capital financeiro tem interesse na contenção dos gastos sociais do

²⁰ Cf. Boito (2012) assim denomina o grande capital estrangeiro.

Estado brasileiro, com o fim de garantir sua remuneração, que se dá pelo pagamento dos serviços da dívida externa²¹.

O segundo círculo favorece o capital estrangeiro e uma fração da burguesia brasileira, o capital monopolista, e marginaliza o pequeno e médio capital. As privatizações das empresas públicas têm ampliado o patrimônio das grandes empresas do setor bancário, industrial e da construção civil, que as arremataram a preço vil e pagaram, em grande parte, com empréstimos favorecidos pelo BNDES e com as chamadas ‘moedas podres’²², estas aceitas pelo seu valor de face, muito superior ao valor de mercado. Corrobora com esta afirmação a análise de Bacelar (2003), quando conclui que as privatizações serviram à financeirização das riquezas. Lembra a autora que o argumento do governo consistia no fato de que as privatizações resultariam em receita patrimonial e redução da dívida; no entanto, as contas do governo que informam o seu endividamento mostram que ele fez exatamente o contrário:

Vendeu as estatais e de tudo que já vendeu obteve apenas algo em torno de 9 bilhões de dólares. Só conseguiu de receita patrimonial vinte por cento. Oitenta por cento foram moeda podre [...]. A dívida cresceu. A trajetória da dívida mobiliária é de 55 bilhões de dólares com Sarney, 12 bilhões com o calote de Zélia, 36 bilhões com Marcfílio. Quando Fernando Henrique assume o Ministério da Fazenda, a dívida é de 40 bilhões de dólares, alcançando, já em setembro, 98 bilhões. Somente FHC, como ministro, aumentou em 150% o valor da dívida mobiliária do governo. Ou seja, estamos mais endividados e sem o patrimônio que foi privatizado com moeda podre. Em vez de diminuir a dívida, o governo aumentou as taxas de juros para atrair reservas (dólares) e emitiu muitos títulos da dívida pública. Cresceu o endividamento e cresceu o déficit público. Logo, o governo

²¹ Ilustrativo desta disputa é o PL 36/1914, elaborado pelo Executivo Federal, após Exposição de Motivos nº 00206/2014/ MP, apresentado pela Ministra Miriam Aparecida Belchior, e encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação e votação. O PL permite ao Executivo descontar do resultado primário todo o valor gasto no ano com obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e com as desonerações tributárias, ou seja, as perdas de receita geradas por incentivos fiscais concedidos no último ano. Isto significa um valor que pode chegar próximo a R\$ 67 bilhões. Desta forma, o governo não descumprirá a meta fiscal de 2014, definida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO, nº 12.919/1914). O capital financeiro perde recursos que seriam creditados através do pagamento da dívida pública. A oposição ao PL, manifestada maciçamente pelos deputados e senadores dos partidos PSDB, DEM e PPS, é elucidativa do posicionamento favorável destes partidos ao capital internacional.

²² Cf. Glossário Financeiro do IGF. São títulos de dívida que são negociados no mercado com deságio, devido à dúvida sobre a capacidade do emissor de efetuar o pagamento no vencimento. Denominação dada a títulos da dívida pública ou de estatais, que não têm liquidez (facilidade de negociação), por não terem sido pagos no vencimento. São aceitos pelo seu valor nominal nos processos de privatização. Estes títulos são negociados no mercado com grande desconto (deságio), em relação ao seu valor nominal (de face). Ou seja: o valor de mercado é bem inferior ao valor nominal. O tamanho do deságio depende do emissor (muitas vezes estatais que não existem mais), do vencimento do título e de outras características que se tornaram populares nos processos de privatização, ao serem aceitas como forma de pagamento pelo seu valor nominal.

Disponível em: http://www.igf.com.br/aprende/glossario/glo_Resp.aspx?id=1998. Acesso em: 31/10/2014

não resolveu seu desequilíbrio financeiro, mas se exauriu nestas duas contas: o serviço da dívida externa e o serviço da dívida interna. Essa é uma das discussões mais atuais. Porque carecemos de políticas públicas e porque o governo, de fato, não teve meios para patrociná-las (BACELAR 2003, p. 24).

O terceiro círculo é mais exclusivista ainda, pois divide o próprio grande capital e representa a política de abertura comercial e de desregulamentação financeira. Apenas o setor bancário do capital monopolista e o capital imperialista têm seus interesses plenamente contemplados por este círculo restrito, ou seja, os investimentos financeiros estrangeiros e os grandes bancos nacionais. A grande burguesia industrial interna perde, com esta política.

No jogo de ganha e perde, o aguçamento dos conflitos entre as frações burguesas repercutem na cena política, não como oposição ao neoliberalismo, mas como rearranjos sociais para ocupação em novas bases de relações de poder. Esta metáfora tenta mostrar que a política de desnacionalização atende aos interesses do capital estrangeiro e enfraquece os setores burgueses internos. A burocracia que controlava as grandes empresas estatais, denominada por Boito Jr. (1999) de “a burguesia nacional de Estado”, foi reduzida com o processo de privatização. Verifica-se que o avanço do neoliberalismo altera a situação das diferentes frações da burguesia. A reflexão sobre esta afirmação conduz a uma importante questão sobre a ausência de oposição firme e consistente ao neoliberalismo, pelas frações perdedoras. Uma possível explicação, que não esgota todas as possibilidades, mas pode elucidar em parte esta inércia, está na forma de cooptação realizada, durante os processos de privatização, através da oferta e venda de lotes de ações aos funcionários da empresa em processo de privatização. As normas brasileiras regulamentaram a permissão para que os funcionários revendessem as ações adquiridas para os diretores das empresas privatizadas e para investidores a eles ligados. Esta permissão concorreu para que os diretores das estatais se tornassem proprietários privados, mesmo que minoritários, das empresas levadas a leilão. A este processo, Boito Jr. (1999, p. 57) chama de “conversão da burguesia de Estado em burguesia privada”.

Em contrapartida, no interior da política neoliberal, um setor tem aumentado seu poderio econômico e fortalecido sua organização política, o segmento ao qual Boito Jr. (1999) também atribui uma denominação - “Nova burguesia de serviços”, composta por indivíduos, instituições ou grupos proprietários de escolas, universidades, hospitais e

empresas de convênio médico. Este segmento ocupa posição privilegiada, pois todas as frações de classe interessadas na redução dos gastos sociais do Estado convergem na defesa, mesmo de forma indireta, dos interesses da nova burguesia de serviços. De forma muito clara, Boito Jr. (1999, p. 71) explicita que

a asfixia da educação, da saúde e da previdência públicas é o maior estímulo para o crescimento do mercado no qual atua essa nova burguesia. Além disso, o neoliberalismo está permitindo, não apenas a consolidação econômica dessa fração de classe, como também sua legitimação social. A apologia do mercado estigmatiza os serviços públicos e legitima a mercantilização da saúde, da educação e da velhice.

Papel fundamental, neste contexto, tem a mídia que, na sua grande parte, apoia o neoliberalismo e lhe presta um grande serviço ao endeusar os serviços privados em detrimento da degradação dos serviços públicos, atuando de forma falaciosa e instrumental, principalmente por não explicar, ao grande público, todas as variáveis que interferem e, por vezes, aguçam esta degradação. Utilizando mais uma das suas metáforas, afirma Boito Jr. (1999, p. 72) que “[...] o imperialismo e o grande capital são os animais predadores” - satisfazem suas necessidades graças à sua própria força, [...] enquanto a nova burguesia de serviços é o carniceiro, o animal que vive das sobras da guerra que o neoliberalismo trava contra os trabalhadores”.

Quanto às frações das classes trabalhadoras e seus órgãos representativos, geralmente posicionados politicamente à esquerda, alguns acreditaram na possibilidade de conciliação com o modelo neoliberal. Ilustrativa desta afirmação foi a participação da Força Sindical (BOITO JR., 1999), juntamente com a direção da CSN, em processo de privatização, na organização dos estatutos dos clubes de investimentos, que foram organizados para que os funcionários pudessem adquirir ações. Episódios desta natureza ilustram bem o poder de persuasão veiculado pela dimensão ideológica do neoliberalismo, mencionado por Anderson (1995).

A reflexão sobre o Estado e suas ações requer considerá-lo como sensível e profundamente envolvido com as transformações políticas e econômicas ocorridas no mundo. Segundo Boito Jr. (2012, p. 6), todo este modelo de ação do Estado decorre, em linhas gerais, de duas fontes de pressão – “dos Estados imperialistas sobre as economias dependentes e da classe capitalista sobre os trabalhadores, o que tem gerado certo isomorfismo de orientações políticas e econômicas” (p. 6).

Este isomorfismo de orientações políticas e econômicas tem sido tema de discussões de vários teóricos (BOITO JR., 1999, 2012; BALL, 2001; DALLE, 2004; GOMES 2011) e realçado a importância de conceituar política social, especialmente no contexto hodierno, no qual se insere a pesquisa ora realizada.

O aporte teórico que referencia a discussão da categoria teórica Estado, por ser um recorte baseado na produção acadêmica que discute o Estado no seio do modo de produção capitalista, apresenta pontos convergentes entre os autores e também distinções. Assim, antes de adentrarmos na conceituação de política social como a próxima categoria teórica em análise, é importante explicitar que o presente trabalho é norteado pela concepção de Estado como sujeito jurídico em ação através de, entre outras ações, as políticas públicas que executa. O Estado implementa a sua ação orientado por um referencial normativo que, não sendo consensual e atuando em contexto democrático, se constitui como espaço sociopolítico que comporta, simultaneamente, antagonismos e reciprocidades, permitindo que forças desiguais e contraditórias se confrontem e interajam, contribuindo para determinado resultado final.

2.2 POLÍTICA SOCIAL

A busca pela conceituação de política social não significa assumir o ineditismo de criar um conceito; afinal, a política social é conceituada de modo amplo e difuso, no âmbito da literatura, filiada a diversos paradigmas epistemológicos. No entanto, tendo em vista que os paradigmas rivalizam e competem entre si, a política social, por ser assim adjetivada, não é neutra. Portanto, não havendo unanimidade, necessário se faz informarmos a eleição de aporte teórico crítico-dialético, no contexto da pesquisa, que pautará a compreensão de política social e a sua suposta submissão ao isomorfismo de orientações políticas e econômicas.

De acordo com Pereira (2008, p. 166), política social é um conceito complexo, que pode ser definido como “[...] produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história – relações antagônicas e recíprocas entre capital e trabalho, Estado e sociedade e entre princípios de liberdade e igualdade que regem os direitos de cidadania”.

Nesta linha teórica, afirma Abranches que política social

é conflito. Oposição e contradição de interesses. Conflito negociado, regulado por instituições políticas de natureza vária, condicionado por mediações que tornam possível reduzir os antagonismos e projetá-los

em um movimento positivo [...]. É poder, transformando-se em um jogo desequilibrado, que exponencia os meios dos mais poderosos e reduz as chances dos mais fracos (ABRANCHES, 1998, p. 10, *apud* OLIVEIRA, 2005, p. 31).

Para Gomes (2011), as políticas públicas, no seio das quais se insere a política social, constituem-se como constructos sociais e históricos, cujos determinantes – culturais, políticos e econômicos, são complexos e múltiplos. Embora sua definição de política social se coloque na perspectiva dos autores mencionados, Gomes amplia o conceito, ao introduzir a categoria ‘poder’, fundamental à compreensão das forças que condicionam o curso dos processos nos quais são formuladas as políticas sociais. Diz o autor que

toda política pública é fundamentalmente uma forma de preservação ou de redistribuição do quantum de poder social que circula, alimenta e engendra as forças vivas da sociedade. Em toda sociedade, o poder social está distribuído segundo linhagens históricas, segundo a montagem das divisões e alianças de classes e grupos sociais e, também, pela configuração do Estado; mas é preciso entender que tal distribuição de poder social pode ser alterada, transformada ou conservada pelas políticas públicas. A forte vinculação existente entre poder social e políticas públicas, nas sociedades capitalistas contemporâneas, fundamenta o seu caráter disputado e conflituoso. No caso das políticas públicas de educação, em termos gerais, pode-se dizer que os bens educativos constituem o capital por meio do qual se processa a redistribuição ou a concentração do poder social (GOMES 2011, p. 20).

Com o intuito de dirimir quaisquer equívocos, o ator esclarece o uso que faz da palavra ‘capital’, de forma contrária ao uso funcionalista do conceito de “capital humano”, criticado por Bourdieu, como perspectiva conservadora que defende categorias como ‘aptidões naturais, taxa de retorno social e produtividade nacional’, entre outros.

Assim, os conceitos de política social referenciados acima não condizem com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões, tomadas pelo Estado e aplicadas, verticalmente, na sociedade. A política social e, nela, a política educacional, vai bem mais além, constituindo-se como meio capaz de processar a redistribuição do poder social e viabilizar a obtenção e o acesso aos direitos sociais, que materializam necessidades básicas, imprescindíveis à existência humana com dignidade.

Quanto ao isomorfismo de orientações políticas e econômicas, no debate sobre a existência de um pretenso molde, os institucionalistas mundiais supõem os estados-nação essencialmente moldados a um nível supranacional, através de uma ideologia do

mundo dominante (Ocidente), e não como criações nacionais autônomas e únicas. Sob esta perspectiva, os estados têm a sua atividade e as suas políticas moldadas por normas e culturas universais. Sendo a educação um dos processos de socialização, efetivados pelos estados-nação, mais afetados pela política internacional Dale (2004, p. 147) diz que

[...] a maior demonstração da teoria dos institucionalistas mundiais se encontra no campo da educação devido à massiva e rápida expansão dos sistemas de educação nacionais e ao isomorfismo global das categorias curriculares em todo o mundo, independentemente das diferenças nacionais em nível econômico, político e cultural. As instituições atuantes nos diversos lugares não devem ser vistas como construções da experiência humana em contextos locais, mas como algo que se desenvolve a partir de uma cultura histórica universalista dominante.

Embora Dale (2004) discorde dos institucionalistas mundiais quanto à natureza da força que molda os estados-nação, ou seja, a ideologia do mundo ocidental, com base na sua teoria da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE, reconhece que os quadros interpretativos nacionais são moldados tanto nacional quanto supranacionalmente, através de forças econômicas que operam supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo em que reconstróem as relações entre as nações.

A teoria da “convergência das políticas educativas”, discutida por Ball (2001), assinalando que o Estado nem está totalmente à mercê da política internacional, nem está imune a ela, mostra-se relevante à análise da força supranacional sobre os estados-nação. Ao tomar como referência o paradigma de gestão pública, proposto pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e sua articulação com o debate mais geral em torno da globalização, Ball afirma que existe um processo de convergência das políticas educativas, em países que têm histórias políticas distintas. Não como uma convergência simples, ou seja, a implementação das mesmas políticas em diferentes quadros nacionais, mas como uma convergência de paradigmas que se referem à invocação de políticas com uma base de princípios e tecnologias comuns, mecanismos operacionais idênticos e efeitos²³, de primeira e segunda ordem,

²³ Cf. MAINARDES. Efeitos de primeira ordem referem-se a mudanças na prática ou na estrutura e são evidentes em lugares específicos ou no sistema como um todo. Os efeitos de segunda ordem referem-se ao impacto destas mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social.

semelhantes. O autor não quer dizer que, mediante esforços de agências como a OCDE, as políticas de educação nacional são, em sua totalidade, uma transposição da agenda educacional global ou que os estados-nação perderam o controle total sobre as suas decisões políticas, embora estas sejam tomadas dentro da lógica do mercado global. Entretanto, problematiza uma importante questão relacionada ao possível desaparecimento da concepção de políticas específicas do estado-nação, nos campos econômico, social e educativo e, concomitantemente, o abarcamento de todos estes campos numa concepção única de políticas para a competitividade econômica, passível de produzir o abandono ou a marginalização dos propósitos sociais da educação, exceto no discurso que a referencia. Segundo Ball (2001), o economicismo, através de suas prescrições normativas, tem sujeitado a educação e a cultura, nas quais a escola deve existir, à esta lógica, o que tem acarretado uma linguagem de políticas comum, articulada nos relatórios governamentais de diferentes países. Este “novo consenso” apresenta construções conceituais poderosas, que simbolizam a colonização das políticas educativas pelos imperativos das políticas econômicas e anunciam o fim do debate sobre princípios educativos. Neste processo, a presença do Estado continua necessária para legitimar as novas tendências da política social e, a partir de então, garantir o aumento da produtividade e a diminuição dos custos privados.

O novo consenso funciona no contexto do que Ball chama de “posição relacional”, que tem como perspectiva o afastamento de uma lógica global determinística ao mesmo tempo que reconhece um forte condicionamento imposto pela competitividade econômica, apoiado em paradigmas que orientam mecanismos operacionais de gestão e formulação de política social. Por essa lente, as políticas sociais devem ser compreendidas como o produto de um nexo, de uma articulação entre as lógicas globais e locais, que adotam aspectos comuns em suas diferenças. Esta articulação envolve a educação, o setor de serviços públicos em geral e estratégias de reformas das tecnologias de políticas, com vistas a promover novos valores, novas relações e novas subjetividades, nos contextos da prática, envolvendo

[...] no nível micro, em diferentes Estados Nação, novas tecnologias de políticas têm produzido novas formas de disciplina, ou seja, novas práticas de trabalho e novas subjetividades de trabalhadores; no nível macro, em diferentes Estados Nação, esta nova disciplina é base para um novo pacto entre o Estado e o capital e para novos modos de regulação social que operam no Estado e em organizações privadas (BALL, 2001, p.103).

Para fundamentar essas afirmações, Ball recorre ao relatório da OCDE, de 1995, o qual, mesclando descrição e prescrição, apresenta um novo paradigma de gestão pública, constituído pelos seguintes pressupostos:

[...] atenção mais focada nos resultados em termos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços; substituição de estruturas organizacionais profundamente centralizadas e hierarquizadas por ambientes de gestão descentralizados, onde as decisões sobre a alocação de recursos e a prestação de serviços são tomadas muito mais próximas do local de prestação e onde há a criação de condições para a existência de *feedback* dos clientes e de outros grupos de interesse; flexibilidade para explorar alternativas para a provisão e regulação públicas que possam levar a resultados mais eficazes em termos de custos; maior ênfase na eficiência dos serviços prestados diretamente pelo setor público, envolvendo o estabelecimento de objetivos de produtividade e a criação de ambientes competitivos dentro e entre as organizações do setor público; fortalecimento das habilidades estratégicas do poder central que conduzam à evolução do Estado e permitam que este responda aos desafios externos e interesses diversos de uma forma automática, flexível e a um custo reduzido (BALL, 2011, p.104).

Com estes pressupostos, continua Ball na sua análise, a figura central é o gestor, numa perspectiva de tecnologias de políticas baseadas em três elementos chave - mercado, gestão e performatividade, os quais visam superar as velhas tecnologias baseadas no profissionalismo e na burocracia.

Referenciando-se pelos valores do mercado, as instituições são induzidas a uma ‘cultura de auto-interesse’. As motivações pessoais e os procedimentos de motivação inseridos no paradigma geram impulsos, relações e valores que fundamentam comportamento competitivo e luta pela vantagem. O autointeresse produz adaptação aos incentivos do mercado, justificando ações e práticas, mas retendo, no entanto, uma noção de distância dos valores do mercado. Outra indução cultural é o sobrevivencialismo, cuja orientação é voltada para o bem estar interno da instituição e de seus membros, em detrimento de um distanciamento das preocupações relacionadas com as questões sociais e educacionais mais amplas. É construída uma identidade que responde a estímulos exteriores e não a uma orientação interior. Exige-se, dos empregados, que reconheçam e se responsabilizem pela relação entre a sua estabilidade no seu posto e a sua contribuição para a competitividade do bem ou serviço produzido. Os indivíduos são levados, mediante novos procedimentos administrativos, a ‘quererem’ o que o sistema precisa, para operar bem. Ética e julgamento profissional

deixam de ser base na linguagem organizacional. A sociabilidade dá lugar ao individualismo competitivo e ao instrumentalismo. Os espaços possibilitadores de reflexão e diálogo sobre valores são eliminados. O mercado educacional busca, assim, des-socializar e re-socializar, ao reprocessar os seus atores-chave (famílias, crianças e professores), ao exigir que a escola assuma preocupações extrínsecas e reconfigure e revalorize o significado da educação. Cria-se um novo “currículo oculto, no qual o conceito e o propósito da educação, a natureza das relações sociais da escolarização, as relações professor/a-estudante, professor/a-pais, estudante-estudante, são todas desafiadas pelas forças e micro-práticas do mercado” (BALL 2001, p.108).

A gestão tem sido mecanismo-chave tanto na reforma política, quanto na reengenharia cultural no setor público. Representa papel crucial no desgaste dos regimes ético-profissionais nas escolas e na sua substituição por regimes empresariais competitivos. É força transformadora. Enquanto o mercado trabalha de fora para dentro, a gestão trabalha de dentro para fora. O gestor é o agente cultural do novo paradigma, pois trabalha na infusão de atitudes e culturas de modo que os trabalhadores se sintam responsabilizados e comprometidos, ou seja, pessoalmente envolvidos na organização (BALL 2001).

No caso da educação, perante formas de controle empresarial, o ato do ensino e a subjetividade do professor se alteram profundamente, no contexto do panopticismo da gestão de qualidade e excelência. Neste contexto, dois efeitos são gerados - o aumento da individualização, que inclui a destruição das solidariedades baseadas numa identidade profissional comum, na filiação sindical e na construção de novas formas de filiação institucional e a geração de uma comunidade corporativa, baseada no autointeresse, que envolve a relação entre compromisso individual e ação na organização. Através da cultura empresarial o gestor delinea, normaliza e instrumentaliza a conduta dos geridos, para atingirem os fins postulados como desejáveis. São procedimentos paradoxais, pois se, por um lado, o gestor afasta-se dos métodos de controle baseados na pouca confiança nos empregados, por outro lado, as responsabilidades são delegadas e as iniciativas são supervalorizadas. No entanto, novas formas de vigilância são acionadas como sistemas de avaliação, monitoramento, determinação de objetivos e comparação de resultados (BALL, 2001).

Performatividade, segundo Ball (2001) é um sistema que emprega julgamentos, comparações e exposições como forma de controle, atribuição e mudança. O desempenho funciona como medida de produtividade ou resultado, como exposição de qualidade ou

como momento de produção e inspeção. Performatividade é o valor do indivíduo num campo avaliativo. A organização do poder não acontece mais em função do tempo e espaço, mas sim em função das reuniões de avaliação, da inspeção, do balanço anual, dos relatórios e das solicitações de promoção. O que está em jogo não é a certeza de estar sendo vigiado, tal como no panóptico, e sim a incerteza e a instabilidade de ser avaliado de diferentes maneiras, por diferentes meios e agentes. É o surgimento do desempenho, da performance, que faz com que as pessoas se sintam continuamente responsabilizadas e vigiadas. A base é a insegurança. O leque de indicadores de desempenho torna a estabilidade ilusória, os propósitos contraditórios, as motivações vagas e a auto-estima instável. O poder é assegurado pelas dúvidas sobre os resultados advindos de juízos de valor, que podem ocorrer a qualquer momento, no monitoramento realizado na intersecção da ação do governo, da organização e do sujeito objeto da avaliação (BALL, 2001).

O conjunto dos três elementos-chaves do paradigma imposto pela OCDE – mercado, gestão e performatividade – tem diversas implicações nas relações interpessoais e funcionais, citadas por Ball (op.cit. p.110): aumento das pressões e do estresse emocional relacionado com o trabalho; aumento do ritmo e intensificação do trabalho; alteração das relações sociais, com declínio na sociabilidade e reforço das relações profissionais; aumento do trabalho burocrático, sistemas de manutenção e produção de relatórios; aumento da vigilância sobre o trabalho docente e sobre os produtos finais da educação; diferenciação entre os valores, propósitos e perspectivas do pessoal técnico e da equipe docente. Técnicos preocupam-se, prioritariamente, com índices, imagem pública e outros do gênero, enquanto os docentes com o currículo, sala de aula, necessidades dos estudantes, além de muitos outros elementos relacionados ao ensino e à aprendizagem (BALL, 2001).

No Brasil, essas questões servem de pano de fundo para o entendimento da dinâmica do sistema educacional, sobretudo se analisada a questão do ensino médio e do financiamento da educação, como se verá no capítulo que segue.

CAPÍTULO III

O ENSINO MÉDIO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

3.1 ENSINO MÉDIO NO BRASIL: breve histórico

O caráter elitista, seletivo e discriminatório que marca o ensino médio brasileiro, encontra explicação, em parte, na formação socioeconômica do nosso País. A forma como o Estado brasileiro se configurou, em sua gênese, explica, em boa medida, fatores determinantes tanto da divisão social de classes, quanto da ocupação dos postos de mando da administração pública pelas classes dominantes, historicamente no poder. A ocupação dos postos de mando tanto condiciona como é condicionada, entre outros fatores, pela forma de acesso à educação e pela forma de administração do fundo público, segundo interesses das classes dominantes e não das classes menos favorecidas economicamente. Esta estrutura político-social mostra sua rigidez através da resistência a transformações que apontem para o enfrentamento dos desafios sociais mais profundos, entre os quais os desafios educacionais. A comunidade política, instituída nesta estrutura, conduz, comanda e supervisiona os negócios; na origem, como negócios privados seus e, depois, como negócios públicos “em linhas que se demarcam gradualmente [...] dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi” (FAORO, 1985 p. 733).

Assim, fenômenos sociais como o patrimonialismo, o coronelismo e o clientelismo imprimem marcas profundas e nefastas ao desenvolvimento social em geral e ao setor educacional, em particular. A educação no Brasil, a partir da chegada dos jesuítas com o primeiro Governo Geral até os tempos hodiernos, guarda marcas profundas relacionadas a esses fenômenos, tanto nos diversos formatos como a educação vem sendo implementada, quanto nas diversas lutas travadas, com vistas a mudanças nesta implementação, especialmente no tocante à utilização do fundo público como meio viabilizador de novas propostas.

A educação no nosso país reflete, desde o início da sua oficialização, a organização social brasileira, marcadamente dividida entre ricos e pobres. A educação para os favorecidos economicamente era ofertada da melhor forma requerida pelo

conceito de qualidade vigente o qual, até o primeiro quartel do século passado, era aferido através de um currículo humanístico e de caráter eminentemente propedêutico, avesso a todo tipo de ensino profissionalizante e capaz de projetar seus egressos para os cargos da administração e da burocracia pública (ROMANELLI 2002; MONLEVADE 1997,1998; ARANHA 1996; AMARAL, PINTO, CASTRO 2011). Esta concepção de educação, inicialmente ministrada pelos jesuítas, transformou-se em educação de classe, com características que distinguiam a aristocracia rural do restante da população.

Com a expulsão dos jesuítas, em 1759, a estrutura “oficial” de ensino foi desmantelada, dando lugar ao modelo de Aulas Régias, editado pelo Marquês de Pombal, após uma lacuna de 13 anos, o que sinaliza para o descaso com a educação como função pública de interesse social, econômico e político. Este modelo consolida a educação como um bem social só ao alcance das classes economicamente favorecidas, uma vez que, na ausência dos jesuítas, os filhos da elite eram educados por preceptores recrutados do clero secular, formados nos seminários jesuítas e, portanto, capacitados para oferecer a instrução que possibilitasse a formação superior em universidades fora do país, especialmente Lisboa e Coimbra. Por isto mesmo, a educação não era uma prioridade de gestão pública.

A vinda da Corte para o Brasil, em 1808, intensificou a criação de cursos superiores não teológicos. Os cursos teológicos superiores funcionavam em seminários episcopais, mantidos por jesuítas e por outras ordens religiosas que já vinham se estabelecendo na Colônia²⁴. Pessoas formadas nestes seminários iam difundindo o seu conhecimento nos engenhos e sobrados, dando origem às escolas patrocinadas, voltadas ao ensino das primeiras letras e constitutivas do embrião das ulteriores escolas particulares. A sociedade estamental, formada por escravos e senhores na Colônia, a qual já vinha se complexificando, tornou-se mais diversificada com a chegada da Corte. Adentrando o período da Independência, o então Império depara-se com o impasse educacional relacionado à demanda crescente de alunos para cursos primários e secundários *versus* a carência de recursos humanos e financeiros para abrir e manter

²⁴ Destaca-se, pelo seu espírito de renovação científica, o Seminário de Olinda, fundado em 1800 pelo Bispo Azeredo Coutinho. Este Seminário destacou-se pelo seu espírito de renovação científica. Começou uma revolução pedagógica, ao construir uma biblioteca e laboratórios e centrar seus estudos na investigação científica. A pesquisa era fundamento e princípio da pedagogia, desde os estudos “menores”. Pesquisar não era privilégio de quem tivesse chegado à filosofia e à teologia, mas método de estudo desde as primeiras letras e contas (MONLEVADE, 2001).

escolas. Outro impasse referia-se à carência de profissionais para suprimento dos quadros burocráticos jurídicos da Corte e das Províncias. A solução encontrada apontou para a gestão da educação de forma dividida entre as esferas administrativas. Sob os auspícios da Corte, ficou a educação superior em todo o Império e a educação no Município Neutro. A importância assumida pela educação, durante toda a monarquia, estava diretamente ligada à necessidade de preenchimento do quadro geral da administração e da política (ROMANELLI, 2002). Era a educação numa concepção instrumental, a serviço das demandas políticas vigentes e das expectativas de ascensão social de uma determinada classe social. Para este fim de fornecer pessoal qualificado para as funções em aberto, sobressaem-se as Faculdades de Direito, sendo as primeiras criadas em São Paulo e Recife, ambas em 1827. Apesar da existência de outros cursos superiores, as faculdades de Direito lograram a supremacia na formação dos quadros superiores do Império. Esta finalidade dada à educação superior condicionou a estrutura do ensino secundário.

Sob os auspícios das províncias, ficou a instrução primária e secundária. Para tanto, foi editado, em 1834, o Ato Adicional à Constituição, passando-se para as províncias o encargo de criar e custear as escolas públicas (PAIVA, 1973). A criação do Imposto sobre "Circulação de Mercadorias" (ALVES, 2002), de arrecadação provincial, hoje estadual, como a fonte de recursos destinados a custear os níveis de instrução sob responsabilidade das províncias, não garantiu a oferta de ensino de forma proporcional à população na faixa etária escolar, para estes níveis.

A dificuldade de oferta quantitativamente suficiente estava intimamente vinculada a dificuldades relacionadas à gestão da nova fonte de recursos e a dificuldades de ordem econômica e financeira. Quanto à gestão, entre outros fatores, a falta de disciplinamento da matéria, dispendendo sobre o percentual a ser aplicado e a forma de aplicação deste imposto na educação, deixava a oferta à mercê da vontade do governante. Por outro lado, sendo a maior parte da população residente na área rural, onde a produção e o consumo eram locais, a circulação das mercadorias não era alcançada pelo fisco. Nesta conjuntura econômica, estabeleceu-se um ritmo de crescimento das matrículas nas escolas provinciais (com a República – estaduais), proporcional à arrecadação do ICM²⁵ sobre a produção e o comércio de cada região.

²⁵ Atualmente ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Sua arrecadação compete à esfera estadual (conforme o art. 155, II, da [Constituição de 1988](#)).

Esta medida implicou o acréscimo de escolas públicas nas províncias de maior arrecadação e o afloramento de escolas particulares, preponderantemente nas províncias, onde a arrecadação não garantia novas escolas. Neste contexto, foi significativa a ampliação da oferta privada, especialmente através da igreja católica. O ensino, sobretudo o secundário, tornou-se praticamente domínio da iniciativa privada e o ensino primário passou a ser ministrado em escolas em número insuficiente, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escolas (MONLEVADE, 1997). O ensino secundário, além de ofertado, prioritariamente, pela iniciativa privada, foi fortemente condicionado pelo currículo vigente nas duas escolas de Direito.

Com este condicionamento curricular, neste período, surgem os Liceus – escolas públicas de ensino secundário, uma em cada capital, com exceção de São Paulo, que fundou duas unidades. Três grandes diferenças instalam-se entre as escolas primárias e as secundárias: a qualidade das instalações, a variedade das disciplinas de estudo e os salários dos professores. Os prédios eram imponentes e suntuosos. Os salários dos professores esgotavam os recursos públicos destinados ao ensino secundário. Estes salários, duas ou três vezes maiores do que os dos mestres primários, não representavam uma proporção que garantisse a ausência de baixos salários para o magistério do ensino secundário, especialmente nas províncias do Nordeste. Esta situação levou o presidente da Província da Paraíba a afirmar que “a pequenez e insuficiência dos ordenados dos professores não consente que homens habilitados se proponham ao honroso magistério de ensinar à mocidade” (MONLEVADE 2001, p. 36). Havia Liceus que remuneravam seus professores no mesmo patamar dos juízes, mas isto não era regra geral. Os professores dos Liceus eram religiosos ou profissionais liberais, formados em áreas afins. A legislação isentava o aluno da obrigatoriedade de frequência, eliminou a seriação e instituiu a matrícula por disciplina, conforme modelo remanescente das Aulas Régias.

Aos poucos, tanto os Liceus provinciais quanto os colégios particulares, os quais afloravam graças à falta de verbas públicas para fazer frente à demanda, foram se transformando em cursinhos preparatórios para os exames de admissão ao ensino superior. O ensino secundário começava nas províncias, com a finalidade de preparar os jovens para os exames parcelados, promovidos pelo Colégio Pedro II, que conferia o grau de bacharel. Até mesmo o Colégio Pedro II transformou-se em cursinho preparatório (ROMANELLI, 2002).

Em cada Liceu existia um colegiado formado por professores autorizados a resolver problemas disciplinares, pedagógicos e administrativos que fugissem à rotina da direção. Este colegiado formava a “Congregação”, baseada num saber de elite, desligado dos demais educadores do Liceu e dos professores primários da cidade e da província.

O ensino secundário, nesses moldes, enfrentava insuficiência de verbas públicas, a incapacidade de absorver a demanda existente e a desvalorização do magistério, seja pela via da remuneração, seja pela ausência de formação específica, seja pela falta de interesse corporativo, uma vez que os profissionais que atuavam no magistério não tinham identidade docente, pois, antes de se tornarem professores, eram médicos, advogados, engenheiros, clérigos ou, simplesmente, um cidadão estrangeiro que, por esta condição, poderia lecionar o seu idioma. As dificuldades do ensino secundário público propiciaram o crescimento da oferta desta etapa de ensino, através de instituições privadas que, por serem pagas, fortaleceram o seu caráter seletivo. Somente os alunos dos estratos econômicos superiores, egressos dos cursos primários, eram absorvidos pelo ensino secundário oferecido nos Liceus ou nas escolas particulares.

O ensino secundário nasceu propedêutico, elitista e seletivo, inclusive o ensino público ministrado no Liceu, instituição que “parecia uma joia em que se incrustavam os diamantes da cultura de cada capital, mais para ornamento da sociedade do que para ensinamento da juventude” (MONLEVADE, 2001, p. 36).

O aumento da população, com a vinda de imigrantes europeus e com o progresso das maiores cidades, ensejou o aumento do número de escolas primárias e, conseqüentemente, a necessidade de mais professores, evidenciando a necessidade de uma formação específica para o magistério primário. Para tal formação, surgiram os cursos normais, fundados primeiro nos Liceus, depois em estabelecimentos próprios²⁶. Porém, na maioria das províncias os cursos normais não tinham funcionamento regular. Tais cursos eram ministrados de acordo com a procura de alunos e o interesse dos governantes. A habilitação de professores através de cursos normais só se firmou, como exigência legal, a partir da República, o que intensificou, no início do século passado, a

²⁶ Cf. Romanelli (2002, p. 163). A primeira, em 1830, Escola Normal de Niterói; da Bahia -1836; do Pará - 1839; do Ceará - 1845; da Paraíba - 1854; do Rio Grande do Sul - 1870; de São Paulo (como segunda ou terceira tentativa) 1875/1878; a Escola Normal Livre, na Corte, em 1874 e, depois, a oficial em 1880; a de Mato Grosso - 1876; a de Goiás - 1881. Destaca-se, em 1890, na gestão do então ministro de Instrução, Correios e Telégrafos, Benjamin Constant, a criação do Pedagogium, como centro de pesquisa e de reformas educacionais e como museu pedagógico.

construção de prédios monumentais destinados, exclusivamente, ao funcionamento dos cursos normais.

Os estudantes das escolas normais eram rapazes e moças, na faixa etária dos doze anos, egressos dos cursos complementares ao primário. A presença feminina, nessas escolas, sobrepujou a presença masculina. A necessidade de recrudescimento das escolas primárias fica evidente na Reforma Rocha Vaz²⁷, ao dispor que:

Art. 24 O Governo da União, com o intuito de animar e promover a difusão do ensino primário nos Estados, entrará em accôrdo com estes para o estabelecimento e manutenção de escolas do referido ensino nos respectivos territórios.

Paragrapho único. Estes accôrds serão celebrados nos limites das dotações consignadas pelo Congresso Nacional no orçamento da despeza do Ministerio da Justiça e Negocios Interiores.

Art. 25 Os accôrds obedecerão às seguintes bases:

a) A União obriga-se a pagar directamente os vencimentos dos professores primários, até o Maximo de 2:400\$ annuaes, e os Estados a fornecer-lhes casa para residência e escola, assim como o necessário material escolar (BRASIL, 1925).

Dificuldades, relacionadas à escassez de informações sobre dados financeiros, não permitem a explicação exata sobre as razões pelas quais os vencimentos dos professores primários não foram regulamentados nem, tampouco, compuseram um plano de carreira e remuneração. Hipoteticamente, no entanto, é possível supor restrições de ordem orçamentária, uma vez que, pelo “Paragrapho único” acima, a manutenção de escolas é condicionada pelos limites das dotações orçamentárias consignadas. Nesta perspectiva, o financiamento da educação tem se mostrado como uma categoria de análise fecunda, na medida em que é capaz de cristalizar a dicotomia entre os objetivos proclamados e os objetivos reais, relacionados ao setor educacional. Os cursos normais, especialmente os das capitais, se tornaram a alternativa de escolarização para moças da elite e, nem sempre, uma alternativa de trabalho. O acesso a essas escolas era também seletivo. A insuficiência de profissionais qualificados para as escolas primárias continuou, seja pela dificuldade de acesso às escolas normais, seja pela falta de intenção de trabalhar na área, de grande parte da elite feminina nelas formadas, seja ainda pela desarticulação entre a matriz curricular das escolas normais, elaborada por cada estado que a jurisdicionava e os cursos primários. A despeito desses

²⁷ Decreto nº 16.782 A, de 13 de janeiro de 1925. Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional de Ensino, reforma o ensino secundário e superior e dá outras providencias. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/republica>. Acesso em: 13/11/213.

fatores, os Cursos Normais continuaram em evidência e, a partir de 1930, passaram a ser organizados em nível médio, para quem tivesse concluído o ginásio e em nível ginásial - mais comum nas cidades do interior, para quem tivesse somente a certificação de curso primário.

A consequência mais evidente da disseminação de cursos normais pelo país, da sua presença na agenda política e da sua normatização foi, segundo Monlevade (2001, p. 41) “a formação definitiva de uma categoria social com forte identidade profissional, a dos professores primários, ou ‘normalistas’, em contraposição aos ‘professores leigos’, ou seja, sem habilitação profissional”.

No município da Corte, não foi criado um Liceu nos moldes daqueles que foram criados nas províncias. Surgiu o Colégio Real D. Pedro II, com criação²⁸, manutenção e gestão sob a responsabilidade da Corte. Este Colégio permanece, nos dias atuais, como uma instituição de educação básica, sob a jurisdição do governo federal. Inaugurado no Município Neutro com o fim de atender às exigências da classe dominante, que buscava o preparo dos seus filhos para ingressarem no rol dos homens cultos e ocuparem as altas funções públicas, o Colégio Pedro II contribuiu, significativamente, para aprofundar e consolidar o caráter elitista e seletivo do ensino secundário. Conforme o Regulamento²⁹, o Colégio classificava os alunos do Internato como pensionistas de 1ª e de 2ª classe e do Externato como meio pensionistas e externos. O parágrafo único do artigo 17 dispunha que os pensionistas de 1ª classe teriam,

além das lições dos professores, repetidores para as horas de estudo, médico e botica nas enfermidades, dentista, cabeleireiro, alimentação sadia e abundante, banhos de asseio todo o ano e outros especiais no verão, roupa lavada e engomada regularmente, cama, sendo mudada a roupa pelo menos todos os sábados, livros, mapas, papel e pena (BRASIL,1857).

Para os pensionistas de 2ª classe, toda a roupa lavada e engomada deveria ser fornecida pela sua família, o que já implicava uma seletividade geográfica, considerando a necessidade de morar a uma distância do Colégio, que permitisse a assunção dessa responsabilidade. Os meio pensionistas só tinham direito à alimentação na hora do jantar e ao ensino nas aulas do externato. Os externos só tinham direito às aulas. Além do curso de sete anos, havia um curso especial de cinco anos e somente aos

²⁸ Em 1837, no dia 2 de dezembro, data de aniversário do imperador-menino, foi denominado Imperial Colégio de Pedro II, em sua homenagem. As aulas se iniciaram em março de 1838.

²⁹ Decreto nº 2.006, de 24 de outubro de 1857. Approva o Regulamento para os collegios públicos de instrução secundaria do Municipio da Côrte.

alunos que cursassem os dois ciclos era conferido o grau de Bacharel (art. 6º e 9º). O enxoval exigido caracterizava-se por um quantitativo elevado de itens, o que o tornava oneroso. O parágrafo único do art. 20 adverte que o pensionista que não tiver os objetos exigidos, por descuido ou pouco zelo de seus pais ou encarregados, será mandado para a sua casa, após duas reclamações feitas por escrito, pelo Reitor. O Colégio disponibilizava, por ano, vinte e cinco matrículas gratuitas mas, se a gratuidade permitia o acesso, não garantia a permanência, diante do exposto resumidamente acima. Das matrículas gratuitas, dispõe o art. 21 que doze seriam para órfãos reconhecidamente pobres. As demais vagas seriam para os filhos dos professores públicos que tivessem servido por dez anos e para os alunos pobres que, nas escolas primárias, tivessem se distinguido por seu talento, aplicação e moralidade. O art. 22 dispunha, ainda, que, ouvido o Reitor, poderiam obter a gratuidade e serem admitidos como meios pensionistas, filhos de oficiais do exército e da armada até a patente de capitães ou primeiros tenentes e os filhos dos empregados públicos em geral, que tivessem mais de dez anos de serviço.

O Colégio Pedro II não foi a primeira iniciativa em termos de criação de escolas do ensino secundário. Foi o terceiro criado, depois do Ginásio Pernambucano e do Atheneu Norte-Rio Grandense; no entanto, se constituiu como referência nacional para as demais escolas de ensino secundário que nasciam em todo o país. Isto se deu porque o Colégio Pedro II era o único que detinha a atribuição de conferir o grau de bacharel – requisito indispensável para inscrição nos cursos superiores, àqueles que se submetiam aos exames parcelados que o Colégio realizava e eram aprovados. Desta forma, o Colégio, por ser o responsável exclusivo pelo processo seletivo para ingresso no curso superior, através dos chamados “exames parcelados”, tornou-se definidor das diretrizes nacionais para o ensino secundário.

Configurou-se, assim, o ensino secundário de caráter eminentemente propedêutico, elitista e seletivo.

Com a proclamação da República, foi criado o Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos. Assumiu, como ministro, o professor Benjamin Constant, oriundo do quadro docente da Escola Militar. Esta instituição detinha, nas gerações mais novas de oficiais que formava, um contingente simpatizante do positivismo, cujas ideias valorizavam as ciências, consideradas formas por excelência do conhecimento humano, capaz de superar crenças e mitos. O então ministro tentou implantar uma reforma educacional, em 1890, de base positivista mediante a qual a ênfase recaía nas ciências

exatas, biologia e sociologia. Era uma tentativa de rompimento com a tradição do ensino literário e clássico, ministrado desde a chegada dos jesuítas. A reforma proposta encontrou forte resistência da Igreja Católica, que já apresentava insatisfação com a separação entre a Igreja e o Estado e a laicização do ensino nos estabelecimentos públicos, conforme disposto na Constituição da República. Juntamente com a resistência da Igreja, a falta de infraestrutura e a falta de apoio das elites, avessas a qualquer renovação (ARANHA, 1996, ROMANELLI, 2002), concorreram para o fracasso da reforma e do próprio Ministério, que durou apenas dois anos, após os quais os assuntos da educação foram transferidos para o Ministério do Interior e da Justiça.

A intensificação do processo de urbanização³⁰, principalmente a partir de 1930, passou a apresentar demandas novas que, por sua vez, passaram a pressionar a educação no sentido da superação deste modelo hermético que vinha mantendo. A elevação do contingente demográfico, formado pelos estratos médios crescentes e a transição de um modelo exclusivamente agrário-exportador para um modelo parcialmente urbano-industrial, constituíram fatores que geraram o crescimento da demanda social de educação e da demanda de recursos humanos formados para ocupar funções nos setores secundário e terciário da economia. Estes fatores ensejaram um desequilíbrio que, além de evidenciar as deficiências do sistema educacional, passou a fazer-lhe solicitações que apontavam para mudanças estruturais na sua base. Atribuindo à herança cultural a atuação desfavorável na mentalidade dos dirigentes da educação e da população em geral, cuja aspiração era pela educação elitista, que era a que classificava socialmente, Romanelli (2002, p. 46) aponta que este desequilíbrio tem dois aspectos:

um de ordem quantitativa, representado pela pequena oferta, pelo baixo rendimento e pela discriminação social do sistema. Outro de ordem estrutural, representado pela expansão de um tipo de ensino que já não correspondia às novas necessidades criadas com a expansão econômica e estratificação social mais diversificada.

No contexto da ideologia político-econômica nacional-desenvolvimentista, no qual a industrialização se fazia crescente, as novas exigências apresentadas ao setor educacional se mostram prospectivas de reformas educacionais, o que tornou o período, a partir de 1930, repleto de lutas alimentadas por ideias representativas de projetos de sociedade e de estado antagônicos e em disputa, no interior de um jogo de forças heterogêneas e complexas.

³⁰ Cf. Bacelar (2003), o Censo de 1920 revelava que 30% da população brasileira vivia nas cidades e 70% no campo. Até 1930, a economia do Brasil era uma economia agrícola.

Naquele contexto, se acirrou a luta entre Pioneiros e Católicos. Em 1932, foi publicado o Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nova que se configurava, simultaneamente, como uma proposta de política educacional, uma carta de princípios e uma memória sistematizada do ideário escolanovista. A Constituição de 1934 sofreu influência das ideias defendidas no Movimento, tais como a criação de um sistema de ensino que desse organicidade entre o ensino primário, secundário, profissional e superior; escola pública, gratuita e de qualidade para todos; coeducação; laicização; formação em nível superior para todos os professores de todos os níveis; ingresso no magistério público através de concurso de provas e títulos; dotação orçamentária para aplicação na educação; criação de um Conselho e de um Plano Nacional de Educação, entre outras. Em 1930, início da era Vargas, foi criado o Ministério da Educação e Saúde que, embora cuidando de pastas tão distintas, se constituía como uma frente organizadora da educação em nível nacional. O ministro designado foi Francisco Campos, escolanovista que havia empreendido uma reforma educacional em Minas Gerais, em 1927. Pode-se dizer que, pela primeira vez, houve uma ação planejada visando a organização nacional, uma vez que as reformas anteriores tinham sido estaduais. A reforma empreendida por Francisco Campos, além de dispor sobre a organização da Universidade e de um Conselho Nacional de Educação, dispunha sobre o ensino secundário e comercial. O ensino secundário passou a ter um ciclo fundamental de cinco anos e um ciclo complementar de dois anos, sendo este segundo ciclo preparatório para o curso superior. A Reforma de Francisco Campos recebeu críticas pertinentes pelo descaso com que tratou a educação fundamental, por não ter concretizado a formação dos professores. A crítica se estende ao ensino profissionalizante, pois a Reforma regulamentou apenas a atividade de contador e o curso comercial, na contramão da industrialização brasileira de expansão acelerada, que requeria profissionais habilitados para aquela conjuntura econômica que ora emergia. A Reforma foi uma tentativa de retirar, do ensino secundário, a função exclusivamente propedêutica e acrescentar a função de formação geral do aluno. Para alcançar este fim, todas as escolas secundárias foram equiparadas ao Colégio Pedro II. Este intento foi frustrado pela falta de articulação entre o curso secundário e o comercial, que caracterizava a rigidez do sistema. Além desta rigidez, o enciclopedismo dos programas de estudo e as avaliações rigorosas e em quantidade exagerada (ARANHA, 1996) eram fatores que concorriam para manter o ensino secundário seletivo e elitista.

Com o estabelecimento do Estado Novo, em 1937, o movimento renovador da educação foi silenciado e seu ideário foi abortado. A Constituição do Estado Novo consolidou, em termos legais, no âmbito educacional, a distância entre ricos e pobres e o preconceito contra a educação profissionalizante. A análise da evolução da educação desde os tempos coloniais evidencia que este estigma está presente na dimensão cultural brasileira desde a cultura escravocrata, que passou a reger fortemente a sociedade, deixando marcas profundas. Nesta direção, dispunha esta Constituição que:

Art. 129 À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos estados e dos municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpra-se dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos estados, municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público (BRASIL, 1937).

A primeira parte do mencionado artigo ratifica que a escola pública é para pobres e não para todos. Na segunda parte, o artigo deixa claro que o ensino profissional destina-se apenas aos pobres e, dada a sua *importância para o setor produtivo* (grifo nosso), se constitui como primeiro dever do Estado possibilitando, inclusive, subsídio para iniciativas particulares. A última parte do artigo também deixa muito claro que o curso profissionalizante destina-se aos filhos dos operários, ou seja, aos filhos dos pobres que, por esta ótica, continuarão pobres. Nesta perspectiva, concedendo auxílios, facilidades e subsídios, o Estado se coloca como garantidor da reprodução do sistema de classes sociais.

Na vigência do Estado Novo, ocupou a pasta da Educação o ministro Gustavo Capanema, que empreendeu outras reformas de ensino. Estas reformas, em consonância com o regime ditatorial que se instalara, foram regulamentadas por decretos-lei, que passaram a se chamar Leis Orgânicas do Ensino³¹. O ministro da Educação Raul Leitão

³¹ Decreto-lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942: Lei Orgânica do Ensino Industrial; Decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942: Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Decreto-lei 4.244, de 9 de

da Cunha, que ocupou o ministério durante o Governo Provisório de José Linhares, instalado após a queda do Estado Novo, baixou outros decretos-lei³² regulamentando, assim, outras esferas de ensino.

A contribuição mais marcante das Leis Orgânicas foi oficializar a organização da educação, a partir de diretrizes definidas pelo governo federal, mediante um conjunto de normas que constituíam um corpo de prescrição legal a ser observado em todo território nacional. Por outro lado, a crítica a essa Reforma (ARANHA, 1996; ROMANELLI, 2002; SAVIANI, 2011) se baseia na constatação de que a prescrição legal não teve força suficiente para mudar a realidade. A reforma do Ensino Primário, instituída no início da abertura política, após a queda do Estado Novo, é o exemplo mais emblemático da afirmação crítica. A reforma deste nível de ensino (BRASIL, 1946a), influenciada pelo movimento renovador, instituiu diversos princípios defendidos pelos pioneiros, tais como a gratuidade, a obrigatoriedade, a descentralização. Com relação aos recursos, estipulava a contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para compor o Fundo Nacional do Ensino Primário, cujas normas de redistribuição seriam editadas pela União. Com relação ao corpo docente, previa carreira, remuneração, normas para preenchimento de cargos no magistério e na administração e formação. Com vistas a atender à necessidade de formação, foi instituída a reforma do Ensino Normal. Até a instituição das Leis Orgânicas, as reformas do Ensino Normal eram implementadas dentro de cada Estado. Apesar das finalidades do Ensino Normal, as quais, segundo a reforma (BRASIL, 1946b), era prover a formação do pessoal docente e administradores necessários às escolas primárias e desenvolver conhecimentos relativos à educação da infância, a proposta não logrou êxito, por algumas, tais como: predomínio das matérias de cultura geral sobre as de formação profissional; processo exagerado de provas e exames; falta de articulação com os demais ramos do ensino. A falta de flexibilidade para acesso ao ensino superior era outro ponto negativo, pois egressos dos cursos Normais só poderiam ter acesso a alguns cursos da Faculdade de Filosofia. Finalmente, o maior ponto de estrangulamento estava na restrição relacionada à idade para cursar o Normal. Só poderiam se matricular no curso pessoas com menos de 25 anos, o que era paradoxal, num contexto onde a

abril de 1942: Lei Orgânica do Ensino Secundário; Decreto-lei 6.141, de 28 de dezembro de 1943: Lei Orgânica do Ensino Comercial.

³² Decreto-lei 8.529, de 2 de janeiro de 1946: Lei Orgânica do Ensino Primário; Decreto-lei 8.530, de 2 de janeiro de 1946: Lei Orgânica do Ensino Normal; Decretos-lei 8.621 e 8.622, de 10 de janeiro de 1946: criam o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; Decreto-lei 9.613, de 20 de agosto de 1946: Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

maioria do pessoal empregado no magistério primário não estava qualificada e excedia este limite etário.

Desta forma, o ensino secundário, mesmo na modalidade Normal, não fugiu à regra do ensino secundário, historicamente seletivo e elitista.

A reforma do Ensino Secundário (BRASIL, 1942), logo no primeiro artigo do Decreto-lei nº 4.244/1942, ratifica o caráter exclusivamente propedêutico desta etapa de ensino, ao explicitar textualmente, entre outras, a finalidade de “Dar preparação intelectual geral que possa servir de base a estudos mais elevados de formação especial” (Art.1º, 3). Outra finalidade pode ser identificada, no Decreto-lei, fora do corpo textual que cuida especificamente das finalidades do ensino secundário. Diz o texto legal que “é finalidade do ensino secundário formar individualidades condutoras, pelo que forçoso é desenvolver nos alunos a capacidade de iniciativa e de decisão e todos os atributos fortes da vontade” (art. 23). Com vistas ao atendimento destas finalidades, o ensino secundário passa a ser estruturado em dois ciclos. O primeiro ciclo, chamado de ginásial, com duração de quatro anos. O segundo ciclo, com duração de três anos, era dividido em clássico e científico. O clássico “concorrerá para a formação intelectual, além de um maior conhecimento de filosofia, um acentuado estudo das letras antigas; no curso científico, essa formação será marcada por um estudo maior de ciências” (Art. 4º). Estas reformas, realizadas no contexto das Leis Orgânicas, se constituíram como um conjunto de leis específicas, que buscaram regulamentar cada etapa e modalidade de ensino de forma separada prosseguindo, assim, com a tradicional desarticulação no seio da estrutura educacional.

Na gestão Vargas, pós Estado Novo, foi criada a Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário³³ (CADES), com implantação no período de 1953 a 1956. A demanda pelo ensino secundário aumentou e evidenciou duas preocupações – o atendimento das necessidades de um país em crescimento e o *déficit* de professores. O corpo docente era basicamente constituído por profissionais liberais, padres e normalistas. Mesmo decorridos 20 anos da criação das faculdades de filosofia, “somente 16% dos 40.000 professores secundários tiveram a oportunidade de nelas adquirir uma adequada formação profissional: 84% desse exército de professores são ainda autodidatas” (NOSSA REVISTA, 1957, p. 8 *apud* PINTO, 2008, p. 151). Diante desta escassez, os professores para o ensino secundário passaram a ser recrutados por meio de

³³ Decreto nº 34.638, de 17 de novembro de 1953.

exame de suficiência³⁴. O candidato aprovado obtinha o direito de lecionar onde não houvesse disponibilidade de professores habilitados por faculdade de filosofia. No contexto da ideologia desenvolvimentista, Juscelino Kubitschek assumiu a presidência anunciando o seu Plano de Metas, que previa a realização de 50 anos de desenvolvimento em 5 anos de governo. A diretoria do Ensino Secundário foi delegada a Gildásio Amado que, no discurso de posse, criticou o desajuste existente entre a estrutura do ensino e a nova realidade social (PINTO, 2008). Nesse contexto, a CADES difundiu-se em todo o País, porém enfrentando problemas de ordem estrutural, como o *déficit* de professores devidamente qualificados e a alta seletividade no processo de transição do ensino primário para o secundário. Além disto, havia questões de ordem cultural (ROMANELLI, 2002) relacionadas ao ensino profissionalizante, que sofria forte rejeição, institucionalizada a partir da Constituição de 1937, que o endereçara, literalmente, às classes menos favorecidas. O ensino secundário persiste no seu caráter propedêutico, elitista e seletivo. A crise política, decorrente da renúncia de Jânio Quadros e da posse de João Goulart, propiciou intensa mobilização das massas urbanas. Neste período, considerando o trabalho desenvolvido entre 1953 e 1963 por Lauro de Oliveira Lima³⁵, na Inspeção do Ensino Secundário do Ceará, o Ministro da Educação Paulo de Tarso o nomeou para a Diretoria do Ensino Secundário. O novo diretor transferiu a Diretoria do Ensino Secundário para Brasília e apresentou um Plano de Atividades com justificativa sociológica, pedagógica e administrativa.

Do ponto de vista sociológico, apontava o aumento da população na faixa etária de 11-16 anos, a insuficiente oferta de oportunidades pela rede escolar e a inadequação da escola às exigências do desenvolvimento econômico e social. Do ponto de vista pedagógico, enumerava: a exigência de treinar educadores para as novas tarefas, bem como o seu aperfeiçoamento contínuo; e a necessidade de prestar assistência à organização escolar e, quando solicitado, assessorar os sistemas estaduais de educação. Do ponto de vista administrativo, assinalava a necessidade de reestruturar a Dese, órgão que exercia as atribuições do poder público em matéria do ensino secundário. Para atingir os objetivos visados, o Plano continha um pormenorizado programa de trabalho (PINTO, 2008, p. 162).

Este Plano de atividades enfrentou forte resistência das classes dominantes. O golpe militar interrompeu sua curta gestão na Diretoria de Ensino Secundário, afastando Lauro de Oliveira Lima do MEC e da Inspeção de ensino. De acordo com pesquisa

³⁴ Instituído pelo Decreto-Lei nº 8.777, de 22 de janeiro de 1946.

³⁵ Responsável pela introdução, no Brasil, da teoria psicogenética de Jean Piaget e pela sua articulação com a didática.

sobre a CADES (PINTO, 2008), não é possível levantar seguramente a data de sua extinção. É possível supor que a CADES tenha desaparecido no bojo da “Reforma Administrativa” do serviço público no Brasil³⁶, imposta pela ditadura militar, que assumira o poder em 1964.

Em 1964, o País encontrava-se na efervescência de disputas políticas por projetos diferenciados de sociedade, reavivadas no seio da abertura democrática iniciada a partir de 1946. Assim, num contexto fortemente marcado por intensa disputa entre ideologia política e modelo econômico, o golpe militar decide pelo aproveitamento do capital estrangeiro e cala o nacional-desenvolvimentismo e outras correntes opositoras, pela força de uma severa repressão, justificada pela primazia da segurança nacional.

Para a realização da reforma na área educacional, proposta pelo governo militar, foram firmados os acordos entre o MEC e a United States Agency for International Development – os acordos MEC/Usaid. O projeto de educação proposto não revogou a primeira LDB, de nº 4.024, aprovada, em 1961, mediante amplo debate na sociedade civil, mas realizou alterações que redundaram nas Leis nº 5.540/1968, que propunha a reforma universitária e na Lei nº 5.692/71, que reestruturou a educação primária e secundária, a chamada Reforma do 1º e 2º graus. Tal reforma ampliou a obrigatoriedade escolar de quatro para oito anos, eliminando os exames de admissão que impunham alta seletividade e instituindo, por esta via, o chamado 1º grau, após o qual o estudante faria o 2º grau, com três anos de estudo. A principal mudança no 2º grau foi a sua transformação em escola única profissionalizante, na tentativa de extinguir a separação entre escola secundária e profissionalizante. A integração do primário com o ginásial e do secundário com o profissionalizante obedeciam aos princípios da continuidade e terminalidade. Estes princípios compunham os três pilares sobre os quais se assentou a reforma realizada, com a assistência técnica e financeira da Usaid, que propõem

educação e desenvolvimento: formação de profissionais para atender às necessidades urgentes de mão-de-obra especializada num mercado em expansão; educação e segurança: formação do cidadão consciente; educação e comunidade: estabelecer a relação entre escola e comunidade, criando conselhos de empresários e mestres (ARANHA, 1996, p. 213-214).

A literatura (FREITAG, 1978; ARANHA, 1996; ROMANELLI, 2002; ALVES, 2002) aponta os prejuízos trazidos à educação brasileira por esta reforma que,

³⁶ Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, complementado pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.

supostamente, superaria a seletividade com a eliminação tanto de exame de admissão como do dualismo escolar, uma vez que não haveria mais separação entre o secundário e o profissionalizante. O profissionalizante seria para todos e superaria o caráter exclusivamente propedêutico do ensino secundário, mediante o seu caráter de terminalidade. A reforma oportunizaria, ainda a cooperação das empresas com a educação. A análise crítica, no entanto, mostra que a obrigatoriedade de oito anos não se efetivou totalmente, para muitas realidades regionais do País não passou de letra morta, uma vez que não havia recursos materiais e humanos para atender à demanda. A profissionalização também não se efetivou, seja por questão cultural (ROMANELLI, 2002), que aponta para a grande resistência da sociedade, mesmo nos estratos menos favorecidos financeiramente, à profissionalização, pelo seu estigma de ser uma formação para pobres e sem condições intelectuais, seja pela utilização, em larga escala, por parte das escolas, da formação na área terciária, de instalação mais barata. Desta forma, o ensino secundário – o 2º grau lança, no mercado, um grande contingente de mão-de-obra desqualificada e barata. A lacuna entre a profissionalização e o crescimento econômico continuava, pois não havia formação para a agricultura, nem para a indústria, em quantitativo que atendesse à demanda destes setores. Assim, o pilar de educação para o desenvolvimento não se firmou a contento. Na esteira da resistência relacionada à profissionalização de nível médio, as escolas particulares, principalmente as que atendiam às classes mais abastadas, apresentavam uma matriz curricular para atender às exigências legais da reforma, mas continuavam, na prática, a oferecer um ensino secundário propedêutico. A ampliação do mercado de trabalho, ocasionado pela implantação das empresas multinacionais, gerou uma demanda excedente por educação superior. Esta demanda era constituída por estudantes que não conseguiam acesso à faculdade, depois de aprovados em exame vestibular. A opção do governo militar não foi pela ampliação das vagas, mas pela continuidade da seletividade ao criar, mediante o Decreto nº 68.908/1971, o vestibular classificatório, cujo critério não seria mais a nota de aprovação, mas o número de candidatos condizente com as vagas disponíveis mediante classificação, o que explica a demanda e a oferta do ensino secundário por um ensino propedêutico, no qual persiste o caráter de seletividade deste ensino, já que as elites, mais preparadas, têm mais chances de ocupar as funções de mando e prestígio do País. Às escolas públicas restam os Programas, com uma formação geral superficial e atropelada por disciplinas mal ministradas, ofertadas no âmbito profissionalizante.

No contexto da reforma do 1º e 2º graus, o atendimento à demanda crescente foi feita por múltiplos arranjos (ALVES, 2002), que acabaram por deteriorar, ainda mais, a qualidade do ensino público, tais como: a proliferação de classes multisseriadas, a diminuição da jornada escolar, a proliferação de turnos intermediários, o aumento da quantidade de professores leigos e o congelamento salarial. Para suprir a deficiência quantitativa de docentes, foi instituída a formação de professores através do Esquema I que, mediante algumas horas de formação na disciplina de Didática e Estágio, recrutava profissionais de todas as áreas que quisessem atuar como docentes no 1º e 2º graus. Foi instituída, também, a licenciatura curta, que era a formação em apenas dois anos de curso de nível superior, que habilitava professores para atuarem até a 6ª série do 1º grau, mas que, na prática, atuavam até no ensino secundário. Levantamento realizado pelo MEC/INEP³⁷, em 1996, mostra que o ensino secundário oferecido no País, naquele ano, contava com 38.250 professores que tinham como formação o Ensino Médio Completo; 675 professores que tinham como formação o Ensino Fundamental Completo e 18 professores que tinham como formação o Ensino Fundamental incompleto. Estes dados dão uma ideia da forma como foi suprida a carência de professores.

O recrutamento de profissionais que não detinham a *expertise* para o magistério teve a dupla função de suprir a carência quantitativa de professores e de facilitar a introdução da tendência tecnicista na educação, passível de viabilizar a aplicação, na escola, do modelo empresarial baseado em princípios típicos do modo de produção capitalista, tais como a separação entre a concepção e a execução do trabalho, nos moldes do taylorismo que define, claramente, o setor de planejamento, o setor de execução que submete o operário ao parcelamento das tarefas e, conseqüentemente, à sua alienação do trabalho e o setor de controle, que é responsável pela fiscalização da execução nos moldes do que fora planejado.

Contribuía com a implantação da tendência tecnicista a inclusão obrigatória, na matriz curricular, das disciplinas de Moral e Cívica e Organização Social e Política Brasileira (OSPB). Sob a alegação de falta de espaço, a disciplina de Filosofia saiu da matriz curricular do 2º grau e as disciplinas de História e Geografia sofreram reducionismo e passaram a formar alunos com conhecimentos superficiais nestas áreas, devido à junção destas duas disciplinas, no item curricular do 1º grau, denominado Estudos Sociais. Tais modificações curriculares implicam a eliminação, em grande

³⁷ Cf. Sinopse Estatística 1996 e diagnóstico contido na Lei 10.172/01 que aprova o PNE

parte, da possibilidade de desenvolvimento de uma consciência crítica. Assim, o pilar de “educação e segurança” é a inculcação da ideologia militar, sob a égide da segurança nacional, desmascarando a alegada neutralidade política da tendência tecnicista, que buscava se impor sob o argumento de decisões a partir de critérios eminentemente técnicos.

A relação com a comunidade traduz-se em ações que visam a captação de mão-de-obra para o mercado de trabalho. Uma das ações, nas quais é possível vislumbrar este aspecto, encontra-se na forma como se deu a política de financiamento da educação no período, através do orçamento-programa, que é uma maneira de vincular recursos a projetos e programas que viabilizem a absorção mão-de-obra pelo setor produtivo justificando, assim, os gastos em educação, especialmente a partir dos recursos orçamentários. Neste contexto, as fontes de captação de recursos deixaram de ser apenas as orçamentárias (ALVES, 2001). Além da criação do salário-educação, houve a criação dos Fundos Especiais da Loteria Federal e da Loteria Esportiva. Do primeiro, 20% destinavam-se ao FNDE, de acordo com a Lei nº 5.525, de 5 de novembro de 1968. Do segundo, 30% da receita líquida da Loteria Esportiva destinavam-se ao Movimento Brasileiro de alfabetização (MOBRAL).

Finda a ditadura militar, o ensino secundário, a despeito de mais uma reforma, persistiu no seu caráter propedêutico, elitista e seletivo. A análise crítica sobre o interesse subjacente à reforma do ensino de 1º e 2º graus e sobre o princípio da terminalidade que lhe fora aplicado, elaborada à luz da expansão econômica num país dependente, como o Brasil, afirma que a expansão passou a exigir um aumento do nível geral de escolaridade do trabalhador não, porém, no sentido de projetá-lo para patamares mais elevados de qualificação e ocupação social, mas concedido, de forma compatível, com a posição periférica da nossa economia. Como salienta Romanelli,

a industrialização crescente exige uma base de educação fundamental e algum treinamento, o suficiente para o indivíduo ser introduzido na manipulação de técnicas de produção e aumentar a produtividade, sem, contudo, ter sobre o processo nenhum controle, nem mesmo qualquer possibilidade de exigências salariais que um nível mais elevado de escolarização e qualificação acabaria por suscitar. Enfim, era interessante para os meios empresariais a mão-de-obra com alguma educação e treinamento, bastante produtiva e, ao mesmo, barata (ROMANELLI, 2002, p. 234).

Baseada nesta análise, a autora identifica o interesse da USAID na reformulação do ensino de 1º grau, como caminho melhor do que a reforma do 2º grau, no que concerne ao atendimento dos interesses da expansão econômica.

Em termos de educação, o acima exposto foi parte do legado recebido pelo período da redemocratização do país, que ocorreu nos meados de 1980, com o declínio do regime militar. A LDB, lei nº 9.394, instituída em 1996, dividiu a educação nacional em dois níveis (Art. 21, I e II), Educação Superior e Educação Básica, esta subdividida em Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Em meados da década de 1970, movimentos sociais representativos dos educadores vinham discutindo novas perspectivas pedagógicas e políticas para a educação, que viriam nos novos horizontes democráticos que se avizinhavam. No seio destas discussões emergia, com ênfase, a perspectiva da vinculação de recursos e a criação de mecanismos legais que garantissem a sua aplicação em MDE, uma vez que o aporte de recursos financeiros é condição indispensável à implementação das ações que materializam uma política pública, especialmente uma política estratégica para o desenvolvimento social e econômico do País, como é a política educacional.

3.2 A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

No contexto do processo de redemocratização do país, emergiu a Constituição de 1988 e, dela decorrente, uma nova legislação educacional³⁸, informando que o aporte de recursos destinados à educação é originário da receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; da receita de transferências constitucionais e outras transferências; da receita do salário-educação e de outras contribuições sociais e da receita de incentivos fiscais e de outros recursos previstos em lei. A transparência na aplicabilidade dos recursos pelos poderes instituídos e o controle e acompanhamento desta aplicação por parte da sociedade são pressupostos do processo democrático. Estudar o financiamento da educação contribui para superar uma tradição de opacidade que, historicamente, cerca o desempenho fiscal e orçamentário no nosso País e para identificar dicotomias entre discursos em defesa da qualidade da educação e

³⁸ LDB -Lei nº 9.394/1996, art. 68, incisos I a V.

as ações implementadas na prática. Tendo como finalidade³⁹ o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, a educação se constitui como uma das principais alavancas do desenvolvimento humano e o seu financiamento como elemento estruturante de uma educação que busca promover equidade e justiça social.

A principal fonte de receita para a educação provém, de forma sistemática e compulsória, dos recursos resultantes da receita de impostos e transferências constitucionais. De forma também sistemática e compulsória, porém menos significativa em termos de volume de recursos, figura a contribuição do salário-educação. Os recursos destinados à educação de forma assistemática não se configuram como objeto de estudo na pesquisa, constituídos por montantes advindos de empréstimos contraídos junto a organismos financeiros internacionais; a sua menção tem caráter meramente informativo.

Em termos de receita, o salário-educação, ainda que este não seja a principal fonte dos recursos destinados à educação, requer uma explanação, ainda que breve. Configura-se como uma contribuição social criada em 1964, como fonte adicional de financiamento. Numa performance mais atual, esta contribuição está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentado por diversos dispositivos legais⁴⁰. O cálculo do salário-educação tem, como base, a alíquota de 2,5%, incidente sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. O recolhimento do salário-educação é realizado pela Secretaria de Receita Federal do Brasil (RFB), através da rede bancária, por meio da Guia de Previdência Social (GPS) e transferida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a quem compete a função redistributiva da contribuição social deste salário. Do montante arrecadado, é deduzida a remuneração da RFB, correspondente a 1%, como taxa de administração, enquanto o restante é repartido⁴¹, em cotas, pelo FNDE. O governo federal detém 10%, do total arrecadado, para ser aplicado pelo FNDE, em programas sob sua gestão e voltados para a Educação Básica. Dos 90% restantes, a cota de 1/3 cabe ao governo federal para aplicação, também, em programas educacionais sob sua gestão. A cota restante de 2/3 é creditada pelo FNDE, mensal e automaticamente, em favor das secretarias de educação

³⁹ LDB - Lei nº 9.394/1996, art. 2º.

⁴⁰ Leis nºs 9.424/1996, 9.766/1998, 11.457/2007 e pelo Decreto nº 6003/2006.

⁴¹ Fórmula de repartição estipulada pela Lei nº 10.832, de 29/12/2003.

dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com base no número de alunos matriculados, conforme o Censo Escolar do exercício anterior. Os recursos do salário educação, no âmbito das três esferas administrativas, destinam-se ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a Educação Básica para que, segundo o FNDE, propiciem a redução dos desníveis sócio-educacionais, entre os municípios e os estados brasileiros. São consideradas como etapas e modalidades financiadas com estes recursos⁴² a Educação Infantil, o Ensino Fundamental regular, o Ensino Médio regular, o Ensino Médio Integrado, a Educação Especial, a Educação de Jovens e Adultos presencial, com avaliação no processo e Educação de Jovens e Adultos, integrada à Educação Profissional, de níveis Médio e Fundamental, presencial, com avaliação no processo.

O salário-educação tem a arrecadação pautada pelo número de vagas de trabalho legalmente preenchidas na economia formal. Encontra-se suscetível a oscilações consentâneas com o índice de desemprego, com o ingresso de trabalhadores na economia informal e, até, com a falta do devido registro dos trabalhadores em exercício, na economia formal. O salário-educação constitui-se importante fonte de recursos para o financiamento de programas suplementares de atendimento ao educando, referenciados no art. 208, VII da Constituição Federal, voltados para o transporte escolar, a aquisição e distribuição de material didático e verbas de custeio e capital direcionadas às escolas, além de outras demandas. Outra mudança significativa incidente sobre o salário-educação refere-se à ampliação da sua abrangência para toda Educação Básica⁴³, o que viabilizou, a partir de 2007, mais uma fonte de recursos para as demais etapas além do Ensino Fundamental, incluindo o Ensino Médio, objeto desta pesquisa.

A principal fonte que destina recursos para a educação emerge do princípio da vinculação de um percentual mínimo da receita resultante de impostos arrecadados pelas três esferas administrativas. A vinculação constitucional de recursos para a educação advindos de impostos gera um montante financeiro bem mais elevado do que o montante gerado pelo salário-educação. A discussão sobre a vinculação de recursos advindos de impostos começou em 1921, por ocasião da Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro; no entanto, esta vinculação não se constituiu como ponto pacífico na arena política. Diversas mensagens presidenciais

⁴² Cf. Art. 1º, § 1º de I a VII, da Portaria nº 80, de 15 de março de 2013.

⁴³ Cf. EC nº 53, de 19/12/2006, art. 1º, que modifica o § 5º do art. 212 da Constituição Federal. Até 2006, os recursos do salário-educação eram aplicados exclusivamente no ensino fundamental.

refletiam a turbulência pela qual passava a proposta de vinculação de recursos para a educação, a exemplo da mensagem⁴⁴ de 1925 que, ao referir-se à Conferência de 1921, afirmava que a falta de condições financeiras do país não permitia a realização do que fora proposto (SENA 2004, p. 3).

No contexto de renovação democrática por que passava o país, com a queda da política do “café com leite” e, sob a influência dos princípios que vinham sendo debatidos por intelectuais da Educação Nova, a vinculação de recursos resultantes de impostos para aplicação na educação ganhou corpo e encontrou amparo constitucional na Constituição Federal de 1934, a primeira que vinculou um percentual de recursos federais para a educação. Embora esta vinculação representasse um avanço, não se referia, ainda, à manutenção e desenvolvimento do ensino, o que comprometia a estrita aplicação dos recursos no ensino. Diz o texto constitucional de 1934, no seu art. 156, que a “União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”. O termo “sistemas educativos”, pela abrangência que encerra, propicia uma imprecisão legal no que se refere à aplicação dos recursos. Mesmo de forma frágil, diante da necessidade de regulamentação que esta imprecisão requeria, a vinculação não se manteve. Daí em diante, o financiamento da educação sofreu um movimento pendular, de vinculação constitucional e supressão de vinculação constitucional. A Constituição de 1934 vinculou recursos, a do Estado Novo, datada de 1937, suprimiu a vinculação, que foi novamente resgatada na Constituição de 1946, contexto político-legal no qual foram criados os Fundos de Participação Estadual (FPE) e de Participação Municipal (FPM). Estes Fundos configuram-se como transferências constitucionais desde a sua criação e são constituídos com recursos advindos do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Sobre a vinculação, diz o texto constitucional de 1946, no seu art.169, que a “União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. A Constituição de 1946, portanto, teve o mérito de corrigir a imprecisão da Constituição de 1934, ao introduzir a expressão “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” (MDE). A vinculação, porém, foi suprimida pela Constituição de 1967.

⁴⁴ Cf. SENA (2004), sobre as diversas Mensagens Presidenciais.

No contexto de democratização política, pós-ditadura militar, emergiu uma conquista representada pela aprovação da Emenda nº 24, de 23/11/1983, proposta pelo senador João Calmon, que restabeleceu a vinculação de recursos constitucionais para a Educação. A Emenda aprovada acrescentou, à Constituição então vigente, o §4º ao art. 176, dispondo que “anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

Esta foi uma medida importante e ousada, que refletia a pressa em recuperar o tempo perdido pela Educação, uma vez que, mesmo diante de uma Constituição Federal iminente, não hesitou em emendar a, até então, vigente, que suprimira a vinculação de recursos. O restabelecimento da vinculação percorreu um caminho de luta para a sua aprovação (VELLOSO, 1985; DAVIES, 2000; SENA, 2004). Em 1976, João Calmon apresentou Emenda Constitucional que propunha o restabelecimento da vinculação, mas manobras políticas do governo impediram a obtenção de quórum para a aprovação. Mesmo depois da aprovação, a Emenda Calmon enfrentou lutas, conforme evidencia Velloso (1985, p. 34), em artigo produzido no contexto das lutas que marcavam o período da Constituinte. Registrou o autor, na época, que

O novo dispositivo constitucional é autoaplicável, mas o Poder Executivo do governo federal fiel ao seu descompromisso com o ensino público no país vem desenvolvendo manobras com vistas ao descumprimento da letra e do espírito da lei. Assim, em outubro do corrente ano enviou mensagem ao Congresso Nacional (Mensagem nº 369) encaminhando um projeto de lei que regulamenta o § 4º do art. 176 da Constituição Federal.

O autor referia-se à manobra do governo federal que, ignorando intencionalmente o princípio autoaplicável, apresentou proposta de regulamentação, mediante a Lei nº 7.348/1985⁴⁵, a qual, entre outros artifícios, “[...] confunde educação com ensino (art. 2º) e ao conceituar manutenção e desenvolvimento do ensino acrescenta toda uma gama de atividades (art. 6º) que desvirtuam o espírito da Constituição” (VELLOSO, 1985, p. 35).

A Emenda não surtiu o efeito esperado no que se refere à distribuição e aplicação dos recursos. Porém, é inegável a sua importância, pois teve o mérito de fomentar discussões em torno da vinculação dos recursos e do conceito de MDE, fundamental ao disciplinamento dos gastos da educação, uma vez que indica quais

⁴⁵ Lei assinada por José Sarney, Marco Maciel e João Sayad. DOU de 25/07/1985.

devem ser “[...] as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis” (BRASIL/LDB nº 9.394/1996, art.70). Segundo Davies (2000, p.17), a definição das despesas que podem ser consideradas de MDE, nos sete incisos do art. 70 da LDB, “[...] não impede brechas ou irregularidades que as autoridades costumam explorar”, mas serve para coibir a aplicação dos recursos da educação em ações que não concorrem para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, mediante o “[...] detalhamento (se bem que ainda insuficiente) do que os governantes podem considerar despesas a que se vincula o percentual mínimo” (*idem*, p. 16).

A sigla “MDE”, já consagrada na legislação brasileira, representa um conteúdo técnico, ao enfeixar um conjunto de ações⁴⁶ referentes e aprimoramento conceitual, imprescindível ao disciplinamento da aplicação dos recursos destinados à educação. A ausência deste conceito possibilitou a migração, de largas fatias de recursos educacionais, para outras áreas, sob o argumento de que o investimento concorria para a MDE. Sob este argumento, iluminação pública, asfaltamento e outros investimentos de infraestrutura foram realizados (DAVIES 2000).

Ao ratificar a conquista representada pela Emenda Calmon, a atual Constituição Federal (BRASIL 1988), no seu artigo 212, determina que a União aplique, anualmente, no mínimo 18% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE. O mandato constitucional afirma que os percentuais referenciados só podem ser aplicados em MDE nos dois níveis de ensino definidos na LDB - Lei nº 9.394/1996 – Básico e Superior (art. 21, I e II). Apesar deste dispositivo constitucional, a educação foi vítima de uma manobra fiscal que redundou na subtração de 20% do percentual vinculado, de 18%, a ser aplicado pela União, através do então criado Fundo Social de Emergência⁴⁷ (FSE) e de seus sucedâneos: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e Desvinculação das Receitas da União (DRU). Tal manobra fiscal só foi extinta, de forma gradual, através da EC nº 59/2009, que reduziu o percentual de desvinculação dos recursos vinculados para 12,5 %, no exercício de 2009, para 5% no exercício de 2010 e eliminou no exercício de 2011.

⁴⁶Cf. Perguntas Frequentes sobre o FUNDEB. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTreeview&cod_menu=709&cod_modulo=11. Acesso em: jan/2014.

⁴⁷ Instituído pela EC nº 10, de 4/3/1996.

A partir do artigo 212 da CF, emergiu a EC nº 14, de 12 de setembro de 1996, que estabeleceu subvinculação, ou seja, determinou que parte dos recursos já vinculados fosse despendida num universo mais restrito de categorias de gasto. Para tanto, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF⁴⁸, de natureza contábil, que se propõe como de “manutenção e desenvolvimento” do Ensino Fundamental público. Excluem-se do Fundo, portanto, despesas com programas de assistência como a alimentação, saúde escolar e similares.

A operacionalização do FUNDEF ocorreu mediante a subvinculação de uma parcela de 60% dos 25% dos recursos vinculados à educação, com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de Ensino Fundamental, segundo o Censo Escolar, promovendo a partilha de responsabilidades entre o Governo Estadual e os Governos Municipais. As receitas e despesas correspondentes, por sua vez, deverão ser previstas no orçamento e, a execução, contabilizada de forma específica. As receitas do FUNDEF⁴⁹ eram constituídas de 15% do FPE, do FPM, do ICMS, IPIexp, Recursos da LC nº 87/1996.

No âmbito do FUNDEF, os recursos deveriam ser utilizados integralmente, no Ensino Fundamental público do respectivo sistema de ensino. E o mínimo de 60% dos recursos advindos da subvinculação teria de ser destinado à remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício no Ensino Fundamental público.

O restante dos recursos, máximo de 40%, deveriam ser utilizados em outras ações de MDE do Ensino Fundamental. Os valores devidos a cada Estado e a cada Município eram definidos em função do montante de recursos que formavam o Fundo no âmbito de cada Estado e do número de alunos do Ensino Fundamental, atendidos pelo Estado e pelos Municípios, de acordo com as informações constantes do Censo Escolar do ano anterior. É assegurado um valor mínimo por aluno/ano, fixado anualmente por Decreto Presidencial. Nas unidades Federadas, caso o valor *per capita*⁵⁰ fosse inferior a este mínimo nacional, a União complementaria a diferença. São os recursos nomeados como Complementação da União, que compõem o FUNDEF, juntamente com as fontes já mencionadas. Na vigência do FUNDEF, a composição

⁴⁸ Regulamentado pela Lei nº 9.424 de 24.12.1996 e pelo Decreto nº 2.264, de 27/06/1997.

⁴⁹ Fundo de Participação Estadual, Fundo de Participação Municipal, Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações, Lei que trata da desoneração de exportações.

⁵⁰ Montante de receitas do Fundef na UF, por ano, dividido pelo total de alunos do ensino fundamental da rede estadual e redes Municipais, naquela UF, no ano anterior.

desta Complementação da União podia utilizar recursos da Quota Federal do salário-educação, até o limite de 20% do valor da Complementação.

Em 1998, foi implantado o FUNDEF em todo o território nacional⁵¹ e, em 1999, o Fundo operou com um valor único para todo o Ensino Fundamental. A partir de 2000 até 2004, estabeleceu 5% como fator de ponderação para a diferenciação do custo por aluno da 5ª a 8ª séries e para alunos da Educação Especial matriculados no Ensino Fundamental.

Em 2005 e 2006, o fator de diferenciação variou entre 2% e 7%, dependendo da matrícula nas séries iniciais urbanas ou rurais, nas séries finais urbanas ou rurais e na Educação Especial da 1ª a 8ª série, tanto em escolas urbanas como rurais.

As transferências dos recursos do Fundo eram realizadas mediante créditos automáticos, em conta específica aberta no Banco do Brasil para este fim e ocorrem, em cada mês, em datas distintas, de acordo com a origem dos recursos. Assim, os recursos originários do ICMS são repassados semanalmente; os do FPE, FPM e IPIexp, a cada dez dias e os da desoneração de exportações e Complementação da União, ao final de cada mês. O FUNDEF era submetido ao controle estatal exercido pelos órgãos competentes e ao controle social exercido por Conselhos de Acompanhamento e Controle Social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. Estes Conselhos deveriam ser instituídos no âmbito de cada esfera administrativa. Como o FUNDEF teve uma vigência de dez anos, foi extinto em 2006.

A política de financiamento, com a criação do FUNDEF, embora tenha garantido a elevação do número de matrículas no Ensino Fundamental, ao se pautar por uma concepção fragmentada de educação, em detrimento da sua universalização, não atendeu, de forma semelhante - pela via de uma subvinculação de recursos - nem a Educação Infantil nem o Ensino Médio.

O FUNDEF, por sua vez, não logrou êxito em tudo a que se propôs (DAVIES, 2001a, 2001b, 2008; PINTO 2000; MONLEVADE, 1997, 1998; MELCHIOR, 1997).

De modo geral, na maior parte das municipalidades, os Conselhos criados para exercer o controle social foram manipulados pelos Executivos Municipais, tendo os seus membros indicados por esta esfera do poder e tendo, como presidente do Conselho, o representante da instância governamental. Somando-se à pouca clareza dos comprovantes de despesas disponibilizados aos Conselhos, emerge a falta de habilitação

⁵¹ O Estado do Pará foi o único que antecipou a implantação do FUNDEF, em 1997.

e de oferta de capacitação aos conselheiros, para as devidas análises. No que se refere à valorização do magistério, um dos seus grandes objetivos, expressos na sua denominação, os Planos de Carreira e Remuneração do Magistério não foram elaborados coletivamente, com a presença dos sindicatos representativos dos educadores (ALVES, 2002). Além desta falta de participação, os Planos já em vigência, em diversos municípios, não são conhecidos pelos educadores, antes têm se apresentado com uma redoma de inacessibilidade. Quando disponibilizados, demonstram falta de clareza quanto a aspectos importantes, como a possibilidade de ascensão profissional mediante maior nível de qualificação ou quanto aos critérios norteadores dos instrumentos de avaliação profissional a que estão sujeitos os profissionais que, legitimamente, aspiram pela progressão. Outros planos encontravam-se sob a promessa de reestruturação que jamais foi cumprida, e não serviam ao fim ao qual se propunham. Apesar desses problemas, a subvinculação do mínimo de 60% dos recursos do FUNDEF, destinada à remuneração dos profissionais, elevou os aviltantes salários que, antes do FUNDEF, eram menores que o salário mínimo, em grande parte do País e, em muitos municípios, chegavam a ser apenas a metade deste.

Ao aproximar-se o prazo para a extinção da vigência do FUNDEF, amplas discussões no interior de diversos segmentos sociais e políticos vinham sendo realizadas em torno de uma nova proposta de financiamento que o substituisse. Foi instituído, então, por força da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, o FUNDEB⁵². Embora o FUNDEB tenha em comum com o FUNDEF a forma *per capita* de distribuição de recursos e a delimitação de prazo para se extinguir, pois tem vigência de 14 anos, de 2007 a 2020, apresenta mudanças de ordem estrutural. Uma destas mudanças é a ruptura que produziu, com a política de focalização e o avanço na política de universalização da educação básica, pela via do financiamento que atende a toda a Educação Básica, contemplando todas as suas etapas - Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e modalidades como Educação Especial, Indígena, Quilombola e Educação de Jovens e Adultos. Outra mudança estrutural se traduz na inclusão de novas fontes de recursos.

O FUNDEB, além de contar com as mesmas fontes de recursos que compunham o FUNDEF - FPE, FPM, ICMS, IPIexp – conta, ainda, com fontes que lhe foram adicionadas⁵³ – ITCMD, IPVA e ITR-Cota Municipal. Também compõem o Fundo as

⁵² Regulamentado pela MP nº 339, de 28/12/ 2006 e, posteriormente, pela Lei nº 11.494, de 20/06/2007.

⁵³ ITCMD - Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações; IPVA - Imposto sobre Propriedade de

receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Assim, as fontes que já eram constitutivas do FUNDEF continuaram a compor o FUNDEB, enquanto novas fontes passaram a fazer parte da cesta de recursos do FUNDEB, implantado a partir de 2007, de forma gradativa, ao longo de 3 anos, atingindo sua plenitude em 2009, mediante a contribuição de Estados, DF e Municípios, da seguinte forma:

Quadro: 5 - Gradação percentual de aplicação no FUNDEB dos recursos oriundos das fontes constitutivas do FUNDEF (a)

Receita	Ano		
	2007	2008	2009-2020
FPE	16,66%	18,33%	20%
FPM	16,66%	18,33%	20%
ICMS	16,66%	18,33%	20%
IPIexp	16,66%	18,33%	20%
LC nº 87/96	16,66%	18,33%	20%

Fonte: Art. 60,XII,§ 5º I do ADCT da CF/1988.

Quadro: 6 - Gradação percentual de aplicação no FUNDEB dos recursos oriundos de fontes não constitutivas do FUNDEF (b)

Receita	Ano		
	2007	2008	2009-2020
ITCMD	6,66%	18,33%	20%
IPVA	6,66%	18,33%	20%
ITR Cota Municipal	6,66%	18,33%	20%
	16,66%	18,33%	20%

Fonte: Art. 60,XII,§ 5º II do ADCT da CF/1988.

A complementação da União foi prevista⁵⁴ em R\$ 2,0 bilhões, R\$ 3,0 bilhões e R\$ 4,5 bilhões, nos três primeiros anos de implantação, e de 10% do montante resultante da contribuição dos Estados e Municípios, a partir do quarto ano. Os valores da complementação são reajustáveis com base no índice oficial de inflação e só devem onerar os 18% da receita de impostos da União vinculada à educação em até 30% do valor da complementação. Para efeitos desta complementação, a União não pode utilizar os recursos do salário-educação. As matrículas foram contempladas pelo novo Fundo,

Veículos Automotores; ITR - Imposto Territorial Rural.

⁵⁴ CF/1988 – ADCT art. 60, VII a,b,c,d.

também de forma gradual. A partir do 1º ano, todo o Ensino Fundamental regular e especial contou com recursos do Fundo. A Educação Infantil, o Ensino Médio e a EJA contaram com 1/3, 2/3 e a totalidade das matrículas contempladas, no 1º, 2º e 3º anos, respectivamente, pelos recursos do Fundo. Quanto à utilização, o mínimo de 60% dos recursos destina-se à remuneração dos profissionais, os quais ora a CF trata-os como sendo “profissionais do magistério público da educação básica”⁵⁵, ora trata-os como sendo “profissionais do magistério da educação básica”⁵⁶. O restante dos recursos, 40%, devem ser aplicados em outras despesas de manutenção e desenvolvimento; desta vez, relacionadas à Educação Básica pública.

⁵⁵ Cf. CF/1988 (no ADCT art. 60, III, alínea e).

⁵⁶ Cf. CF/1988 no ADCT art. 60, XII.

CAPÍTULO IV

POLÍTICA E GESTÃO DO ENSINO MÉDIO EM PERNAMBUCO: novos modelos?

4.1 A POLÍTICA PARA O ENSINO MÉDIO: novo modelo de gestão?

A década de 1990 trouxe mudanças significativas à configuração do Estado brasileiro, no âmbito federal; mais precisamente, a partir de 1995, durante a gestão de FHC, com o início da implementação da Reforma do Estado. As ações eram direcionadas à consolidação destas mudanças, mediante inovações de natureza institucional como, entre outras, a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), e inovações de natureza legal, com a proposição de diversos dispositivos legais que levaram à flexibilização das relações de trabalho⁵⁷ e à ênfase no mercado, em detrimento da diminuição do Estado e à criação do chamado terceiro setor (IANNI 1997; MACCALÓZ 1997; SADER e GENTILLI, 1995 e 1999). Tais mudanças, sistematizadas no documento oficial intitulado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, implementaram-se sob o argumento da redução da rigidez do sistema de administração de pessoal, do princípio da eficiência e da ampliação da autonomia da gestão, mediante contrato de gestão. Enfim, tratava-se da reforma gerencial brasileira “na perspectiva internacional” (BRESSER, 1998) o que, em grande parte, explica a inserção do Brasil no processo de globalização pela via dos seus “mitos” (AMARAL, 2003) e sem questioná-los. Na segunda gestão de FHC, o MARE foi extinto e, em seu lugar, foi criado o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que deu continuidade ao projeto iniciado, cujo gerenciamento enfatizou o planejamento governamental, mediante a elaboração dos Planos Plurianuais de Ação (PPA), que deveriam ser pautados pelos limites prudenciais apontados pela então criada Lei de Responsabilidade Fiscal⁵⁸.

A gestão seguinte, do governo Lula, fez inovações institucionais através, entre outras, da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)⁵⁹,

⁵⁷ Exemplo emblemático a EC nº 19, de 4 de junho de 1998, que retirou a estabilidade do servidor público, instituiu a avaliação de desempenho periódica, aumentou o período do estágio probatório, o regime de emprego público, extinguiu o regime jurídico único e fixou tetos remuneratórios.

⁵⁸ Lei nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁵⁹ Instituído pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Tem, como competência, assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo

voltado para a gestão participativa. O documento oficial desta gestão intitulou-se “Plano de Gestão para um Brasil para Todos”, que seguiu a estratégia de elaboração do planejamento governamental, através do PPA, porém com a reconfiguração de estratégias, estruturas e processos. O planejamento e a gestão, no novo governo, também se inserem no âmbito da disputa entre projetos de sociedade e de gestão que, grosso modo, refletem os embates entre propostas de cunho centralizador e tecnocrático, de inspiração neoliberal, e de caráter descentralizador e democrático, voltado para uma maior distribuição da riqueza social e para o fortalecimento do caráter participativo.

Os estados da federação não ficaram imunes aos processos de governança implementados na instância federal. Em Pernambuco, a opção dos governantes, no período de 2005 a 2013 (Jarbas Vasconcelos 1999-2006; Eduardo Campos/ João Lyra Neto 2007-2014) apresenta maior identificação com o projeto centralizador e tecnocrático.

A reforma institucional conduzida no governo Jarbas foi sistematizada no programa intitulado Progestão⁶⁰, posto em prática em 2000, mas formalizado posteriormente⁶¹.

A implementação do Progestão ocasionou redução da quantidade de órgãos públicos e a consequente transferência dos serviços públicos, tidos como “não exclusivos de Estado”, para OS e OSCIPs. Ocasinou, ainda, o aumento da receita através de privatizações, publicizações e busca de controle dos gastos, mediante redução drástica do aparelho do Estado e da institucionalização de iniciativas⁶², por vezes carregadas de argumentos pouco fundamentados e com poucas chances de sucesso, mas que, mesmo assim, foram postas em prática.

Os técnicos compunham um grupo de Analistas em Tecnologias de Gestão (ATG). Cabia aos ATGs implementar o processo de formulação do planejamento estratégico, nas instituições da administração direta e indireta do Estado. Esta implementação teria que contar com a assinatura de contratos de gestão, nos quais as

Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/conteudo/41/o-que-e-o-cdes.html>.

⁶⁰ Instituído pelo Decreto nº 22.730, de 18 de outubro de 2000, com o nome de Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública, vinculado à Secretaria de Administração e Reforma do Estado (SARE).

⁶¹ Formalizado e publicado através da Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003.

⁶² Cf. Matéria do Jornal do Commercio, de 30/03/2000 “TV supre falta de professor em Noronha”, ilustra uma destas iniciativas que visava a substituição de professores na sala de aula pela TV e Vídeo, projeto piloto na Ilha de Fernando de Noronha, com perspectiva de ampliação. Foram investidos, neste projeto, R\$ 1,5 milhão com recursos do Fundef e, segundo o discurso governamental, estas medidas suprem a carência de professores.

instituições se comprometiam com o cumprimento das metas neles estabelecidas. Este quadro de analistas, no entanto, não permaneceu, entre outros fatores pela falta de reconhecimento formal por parte do governo, o que gerou perda de força e representatividade desses técnicos, para empreender a tarefa que lhes fora confiada, conforme demonstram Marini e Martins (2014).

As ações do Progestão serviram de base à implantação do modelo de gestão governamental que ainda vigora, em 2013, no Estado de Pernambuco, conforme retrata o livro intitulado “Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e avanços”, recentemente publicado, com a finalidade de apresentar a construção e os elementos do Modelo de Governança para Resultados, implementado em Pernambuco, a partir de 2007, no qual os seus autores afirmam que

analisando-se as reformas na administração pública ocorridas nessa época, no que tange à modelagem da estrutura organizacional, um grande esforço foi realizado visando a sua redução através de privatizações, publicizações, fusões e reestruturação de órgãos estatais da administração direta e indireta [...]; dezoito órgãos do Estado deixaram de existir [...] 41.466 cargos efetivos foram extintos e o quantitativo de secretarias passou de 20 para 13, com fusões entre elas. Reduziu-se em 31% a administração pública estadual, como estratégia para a redução do gasto público. Destaca-se a integral privatização da Companhia Energética de Pernambuco - Celpe e a alienação de 30% da Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa (MARINI e MARTINS 2014, p. 42).

Os autores afirmam ainda que as medidas adotadas na gestão Jarbas Vasconcelos, voltadas para a “Modelagem Organizacional” e para a “Gestão de Pessoas”, conceitos representativos da redução e do enxugamento da estrutura administrativa com vistas ao controle do gasto público, “contribuíram efetivamente para a introdução da cultura de gestão para resultados e para o ajuste fiscal” (*idem*, p. 43).

4.2. A POLÍTICA DO ENSINO MÉDIO EM PERNAMBUCO E AS PARCERIAS COM O SETOR PRIVADO

Em 1998, Jarbas Vasconcelos foi eleito governador de Pernambuco, permanecendo no cargo por dois mandatos consecutivos, no período de janeiro de 1999 a março de 2006, quando se afastou para concorrer ao Senado Federal. Eleito governador, afirmou que ajudaria Pernambuco a mudar de rumo e, para tanto, contaria

com o apoio de FHC, então presidente da república. Nesta perspectiva, afirma Oliveira (2006a) que

a relação com o governo federal era, portanto de aliado[...]. A inserção da Gestão Jarbas como base de apoio político do Governo Fernando Henrique e a entrada em vigor do Plano Nacional de Educação ensejaram que a condução da política educacional no Estado de Pernambuco se fizesse em total sintonia com as diretrizes e estratégias definidas sob a coordenação da instância federal (OLIVEIRA 2006a, p. 335-336).

No tocante à política educacional para Pernambuco, a sintonia com as diretrizes do governo federal se revelou, rapidamente, no período inicial da gestão Jarbas, dedicado ao estabelecimento de parcerias com entidades públicas e com o setor privado, do que resultou

a criação do Fórum Permanente de Desenvolvimento da Educação em Pernambuco e de um convênio com a Câmara Americana de Comércio para a criação do Instituto de Qualidade Total, que, por seu turno, conta com o apoio da Aliança Empresaria Pró-Educação, esta uma iniciativa do governador do Estado... a estratégia de entrar a política educacional na escola direcionou os programas da Secretaria para sinalizar a estratégia de gestão... e assumirem o escopo de apoiarem a transformação da escola em organização social, em espaço gerencial-operacional das políticas nacionalmente definidas, razão por que sua auto-organização é estimulada (OLIVEIRA 1999; NEVES 2000 *apud* OLIVEIRA 2006a, p. 336).

Neste contexto, a política direcionada ao Ensino Médio teve, como marco inicial, em 2001, a reforma na estrutura física do Ginásio Pernambucano, o qual se constituiu como experiência embrionária de modelo de Escola Charter⁶³, então emergente no contexto educacional pernambucano, implantada mediante parcerias público-privadas, firmadas entre o Governo do Estado e as empresas Phillips do Brasil, Odebrecht, CHESF e ABN AMRO BANK.

Após o término da reforma na infraestrutura do prédio, sob o argumento da necessidade de implantar “uma profunda reforma nos aspectos pedagógicos e gerenciais, que oferecesse um novo modelo de escola pública de qualidade” (DIAS

⁶³ Escola pública, cuja gestão é compartilhada entre os setores público e privado. Opera livre de muitas leis e regulamentos. Os alunos ingressantes são selecionados com base no perfil de alto comprometimento escolar, ou seja, das melhores notas. Dependendo do tipo de convênio, podem contratar professores segundo critérios próprios, desenhar currículos e oferecer carga horária maior. O número de alunos matriculados tende a ser menor do que nas escolas públicas regulares. Os EUA são os pioneiros na consolidação desta proposta, nos anos 1990. Na América Latina, a experiência pioneira foi no Chile, através do sistema de voucher, no qual os alunos são matriculados em escolas do setor privado, com financiamento público.

2010, p. 22) e marcasse o início de funcionamento do Centro de Ensino Experimental – Ginásio Pernambucano, o governo do estado firmou parceria com o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), que agrega um grupo de empresas na área educacional. Para o êxito da implantação do modelo no Estado, foi criado, em 2004, um órgão executor do Programa, sediado na Secretaria de Educação: o Programa dos Centros de Ensino em Tempo Integral (Procentro) que, em parceria com o ICE e o Instituto Telemar, constituiu-se como experiência pioneira de gerenciamento de Escola Charter no Brasil (*idem*, p. 22).

As parcerias público-privadas, realizadas entre o governo do estado e as empresas envolvidas, iam além dos acordos financeiros e se projetavam sobre todas as áreas do Programa e da escola, especialmente sobre o modelo de gestão. Nesta perspectiva, o Programa adotou

a Tecnologia Empresarial Odebrecht – TEO, resultante da sistematização efetuada por Norberto Odebrecht, de uma série de princípios, conceitos, critérios e métodos, no decorrer de várias décadas presidindo o seu grupo de empresas. Na realidade, segundo o prof. Antonio Carlos, é mais que um sistema de gestão: é um modelo de educação empresarial baseado numa filosofia de vida (LIMA 2009, p. 20).

Entre os fatores impulsionadores deste modelo de escola, em Pernambuco, Dias (2010) menciona a criação do Procentro e a legislação⁶⁴ que viabilizou a admissão das OS para exercer atividades típicas do Estado recebendo, para isto, repasse de recursos públicos em forma de valores orçamentários, material, bens imóveis e pessoal.

A legislação que rege as OS é específica quanto aos critérios de gestão compartilhada e, no tocante ao corpo diretivo, dispõe que deve, necessariamente, ser composto, entre 20% e 40%, de representantes do Poder Público, ou seja: o corpo diretivo é, majoritariamente, da iniciativa privada. Além disto, na área em que atua, a OS deverá ter sua qualificação devidamente autorizada pelo ministério ou secretaria correspondente, que também se encarrega dos repasses de recursos (valores, bens e funcionários) e das ações de fiscalização, controle, acompanhamento, estabelecimento e verificação do cumprimento das metas e objetivos dos convênios firmados. Contudo, uma das vantagens apontadas pelos entusiastas das escolas charters é que elas “[...] não estão presas às mesmas exigências burocráticas que as escolas públicas regulares” (DIAS, 2010, p.13).

⁶⁴ Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

Entre os fatores que geram entraves à disseminação do modelo Charter, a autora menciona a LDB que, ao estabelecer que os recursos públicos da educação só podem financiar escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, em forma de bolsa de estudos, torna instável a regulamentação das *escolas charters* no Brasil. Ignorando a ampla discussão empreendida no seio de diversos movimentos de educadores, na literatura educacional e em diversos movimentos sociais, Dias sugere uma reformulação na LDB, com vistas à promoção de maior “[...] segurança jurídica e institucional às iniciativas de parceria público-privadas na educação [...] para contemplar de forma mais clara o que já vem acontecendo na prática” (DIAS 2010, p. 21). Tal afirmação deixa clara a ação arbitrária do governo, ao impor um modelo educacional sem a observância plena do dispositivo legal e sem a escuta e consideração dos argumentos dos educadores, bem como de suas propostas, amplamente divulgadas na literatura da área. Outro fator de entrave, segundo Dias (p. 32) é que a rede pública não tem um sistema interno para identificar e promover profissionais com o perfil adequado, seja para a docência seja, principalmente, para a gestão. Para resolver esta dificuldade, diz a autora:

Nesse período, na rede estadual de Pernambuco, os diretores eram escolhidos por eleição direta nas escolas e precisavam ser professores concursados da rede [...]; o Procentro trouxe uma ruptura com essa prática, na medida em que estabeleceu a seleção dos seus gestores por meio de entrevistas e provas e pôde contratar profissionais não concursados, aposentados e de fora da rede (DIAS, 2010, p. 33).

Quanto aos docentes, dentre os professores concursados da rede, o Procentro “[...] desenvolveu seu próprio processo de seleção e formação continuada a fim de assegurar o perfil necessário a uma escola focada em resultados” (*idem*, p. 43). O procedimento de seleção era publicado em edital e todo professor do Ensino Médio, com licenciatura na sua disciplina, podia se candidatar. Sobre a gestão dos professores, assim se pronuncia a direção do Procentro,

Professor nosso não pode tirar licença prêmio nos três primeiros anos. Se quiser fazer mestrado, vai ter que estudar no fim de semana ou à noite. Professor nosso não pode faltar. Se ele faltar por motivo de doença, outro professor do Centro tem que estar inteirado do plano de aula e se encarregar de cobri-lo (MONTARROYOS⁶⁵, 2008, *apud* DIAS, 2010, p. 43).

Em contrapartida ao bom desempenho docente, o modelo Charter instituiu um adicional anual de 125% ao salário base (DIAS, 2010, p. 42); a autora, no entanto, não

⁶⁵ Marilene Montarroyos, gestora estadual do Procentro, a partir de dezembro de 2004.

explica quais os critérios adotados na avaliação, passíveis de possibilitar o recebimento deste bônus, que é precursor do Bônus por Desempenho Educacional (BDE), instituído na gestão governamental seguinte. A proposta do Procentro afirma que os professores dos Centros Experimentais, além de possuírem “[...] identidade própria, têm a percepção de fazer parte de um time especial”, numa clara demonstração de exercício prático daquilo que Ball (2001) discute em relação à instituição de novas práticas de trabalho e novas subjetividades de trabalhadores que buscam fortalecer o sentimento de defesa de interesses de uma instituição, em detrimento de uma ética de cooperação com as demais instituições que formam a constelação da área.

Para o ingresso como discente, o Procentro também desenvolveu o seu próprio processo de seleção, baseado no mérito; porém Dias (2010, p. 48), discorrendo sobre o quanto seria salutar esta prática meritocrática, lamenta que “injuções do Ministério Público (MPPE) resultaram na mudança para critérios geográficos, como as demais escolas da rede pública”. De fato, em 2006, o MPPE conseguiu que a Secretaria de Educação assinasse um Termo de Ajustamento de Conduta, comprometendo-se a respeitar a regra de proximidade de residência do estudante. No entanto, sob a alegação de que a demanda, em muitos Centros, ultrapassava o número de vagas disponíveis, o Procentro conseguiu incluir, como critério adicional para ingresso, a análise do histórico escolar, o que, na prática, neutralizou a decisão do MPPE.

Outra dificuldade apontada pelo Procentro era a falta, na rede pública, de canais de informação “[...] voltados a servir ao aluno de maneira eficiente, na perspectiva de cliente” (*idem*, p. 49). A detecção desta dificuldade evidencia que a educação, no Procentro, não é concebida como direito, mas como mercadoria, em consonância com os princípios da OCDE.

Em 2004, o custo de investimento inicial na estrutura física (laboratório, biblioteca, sala temática, consultoria) era da ordem de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), arcado pelas empresas parceiras do Procentro, com a contrapartida do Estado na ordem de R\$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais), arcando com custos referentes à construção ou cessão de prédios, além dos salários, encargos e bônus por desempenho dos professores. Em 2006, quando o número de Centros passou de dois para treze, o ICE passou a assumir dispêndio de recursos apenas em termos de investimento inicial e, em 2007, a rede já contava com vinte Centros, a um custo total de R\$ 56 milhões, dos quais 95% cobertos pelo Estado. Mesmo com a contribuição financeira em escala muito menor do que a praticada pelo Estado, o ICE compartilhava

a gestão, participando de todas as decisões, inclusive com poder de veto, principalmente as relacionadas à seleção e formação de professores e gestores, um dos eixos fundamentais das escolas charters.

Em 2008, com a transição do governo estadual de Pernambuco, a Secretaria de Educação anunciou a expansão da proposta para 106 escolas de tempo integral, ocasião em que o convênio de gestão compartilhada com o ICE não foi renovado nos mesmos moldes, passando este Instituto a ser responsável pela articulação de parcerias externas para projetos extracurriculares nos Centros.

4.3 MUDANÇAS NA GOVERNANÇA PÚBLICA NO ESTADO DE PERNAMBUCO

A transição do governo, em 2007, trouxe mudanças no modelo de governança pública. Com a ênfase dada às atividades de planejamento, orçamento e gestão, o novo governo implantou uma nova “Modelagem Organizacional”. Redefiniu a até então vigente Secretaria de Administração e Reforma do Estado (SARE), que passou a ser Secretaria de Administração (SAD). A antiga Secretaria de Planejamento (SEPLAN) passou a ser Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) que, com a nova atribuição de elaborar o planejamento estratégico e orçamentário do Estado e de definir um novo modelo de gestão, passou a assumir papel de destaque na estrutura governamental. Para a elaboração do planejamento estratégico, a SEPLAG deveria considerar as audiências realizadas no estado⁶⁶, através dos “Seminários Regionais Todos por Pernambuco”. O Modelo Integrado de Gestão (MIG), que é um modelo eminentemente voltado para resultados e fundamentado na meritocracia, foi estruturado sobre diversas premissas (MARINI e MARTINS, 2014). Para fins desta pesquisa, algumas destas premissas ganham destaque, tais como a elaboração de uma estratégia única estruturada pelo governo central e desdobrada a todos os órgãos do estado, de cima para baixo; a integração do planejamento com o orçamento; a priorização das ações do governo a partir da disponibilidade de recursos e o monitoramento intensivo, para garantir o cumprimento das metas selecionadas.

⁶⁶ Dividido, administrativamente, em 12 Regiões de Desenvolvimento: Metropolitana, Mata Norte, Mata Sul, Agreste Setentrional, Agreste Central, Agreste Meridional, Sertão do Moxotó, Sertão Central, Sertão do Araripe, Sertão do Pajeú, Sertão do São Francisco e Itaparica.

Neste modelo de gestão existem dois movimentos através dos quais a SEPLAG informa que construiu o Mapa da Estratégia do Estado. O movimento de *fora para dentro*, ao trazer para o Governo as contribuições da sociedade e o movimento de cima para baixo, o *top down*, no qual as prioridades estratégicas do governo são definidas pelo “nível hierárquico superior” e executadas em cada órgão do estado, servindo tais prioridades como orientação para o seu funcionamento. Este nível hierárquico superior, informam Marini e Martins (2014, p. 88), é o Núcleo de Gestão composto pelo Governador, vice-Governador, Secretaria da Casa Civil, Procuradoria Geral do Estado, Secretaria de Planejamento e Gestão, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Administração, Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado e Chefia de Gabinete do Governador.

Uma característica marcante do MIG é a *Pactuação*, que é o compromisso firmado pelos dirigentes dos órgãos públicos com o cumprimento das metas. Para o primeiro quadriênio da gestão (2007-2010), a SEPLAG apresentou o Mapa da Estratégia do Estado, contendo dez objetivos estratégicos. Para o segundo quadriênio (2011-2014) o Mapa apresenta 12 objetivos. Cada objetivo estratégico apresentado tem o seu “Mapa da Estratégia do Objetivo Estratégico”, que é um desdobramento informando as metas, as ações e os recursos empregados para o alcance das metas. Para a área da educação, o objetivo apresentado no primeiro Mapa foi “ampliar o acesso à escola, melhorar a qualidade da educação e valorizar a cultura”. No segundo Mapa, o objetivo foi o “Pacto pela Educação – ofertar educação de qualidade para todos, com foco na qualificação profissional”. Em entrevista realizada junto à SEPLAG, visando à coleta de dados para a pesquisa, foi solicitado o acesso ao Mapa Estratégico do Objetivo Estratégico da Educação, mas o entrevistado informou que este não é um documento para acesso público, que poderíamos olhar lá dentro da SEPLAG, mas nem poderíamos obter cópia, nem reproduzir, tampouco publicar. Para explicar tal restrição, disse o entrevistado:

Porque dentro desse conjunto de objetivos, que [...] estão atrasados, existem os objetivos que são descontinuados, tá? E... e... e... que de repente teria uma... se não forem bem explicados porque foram descontinuados, porque não sei o que gerariam... uma insatisfação da população. Vou dar um exemplo prático, imagina que a gente tivesse no início do ano pactuado de construir uma escola em Araripina tá? E que ao longo do ano aquela meta prioritária foi descontinuada porque se viu que existiu uma premência muito maior pra fazer uma em Triunfo imagina que isso aqui tava...é... publicizado cem por cento. E o povo de Araripina? E não adianta você dizer que é um critério técnico tá? Então tem o nível de publicização dessas informações...

existe e esse nível é o relatório de ação de governo, que tá ali disponível, tá na internet. É um relatório que acontece anualmente, mas o dia a dia do monitoramento de cada uma dessas metas é monitorada a cada seis semanas (Secretaria Executiva da SEPLAG, 2013).

As seis semanas citadas na entrevista referem-se a outra característica marcante do MIG – o monitoramento. As seis semanas correspondem ao período em que cada objetivo é monitorado pelo próprio Governador, juntamente com a SEPLAG, nas reuniões de monitoramento, com a presença dos dirigentes dos órgãos executores do objetivo, que são as secretarias de Estado que estão envolvidas na consecução do objetivo estratégico. Uma vez por semana, dois objetivos são monitorados, um pela manhã e outro à tarde. Considerando que são 12 objetivos, o término de um ciclo de monitoramento ocorre na sexta semana, após a qual se inicia um novo ciclo. O monitoramento verifica se a pactuação está sendo honrada. Pactuação é o compromisso firmado entre o governador e seus secretários, visando o alcance dos resultados expressos através das metas prioritárias de cada Objetivo Estratégico. A pactuação abrange prazo, ajustes dos cronogramas de realização das iniciativas e remanejamentos orçamentários. A pactuação tem efeito cascata, pois cada secretário ou dirigente de órgão público passa a efetuar pactuações com as gerências que lhes são subordinadas.

Exemplo emblemático do efeito cascata das pactuações, na educação, são os Termos de Compromisso e Responsabilidade celebrados entre o governo de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Educação e a escola, neste ato formal representada pelo seu diretor, que assina o Termo. A Secretaria Executiva de Gestão da Estratégia, órgão da SEPLAG, tem a função de monitorar as metas e gerenciar projetos estratégicos do governo. Para este monitoramento aloca, em todas as secretarias executoras dos projetos, analistas que compõem os Núcleos Setoriais, os quais acompanham e orientam a construção dos Planos Operativos, que contêm o detalhamento das ações a serem realizadas para o alcance das metas. A construção dos Planos Operativos e o seu modelo de acompanhamento foram definidos por instituições com as quais o governo firmou contrato de parceria público-privada. Assim, os Planos Operativos “tiveram como base as ferramentas que vinham sendo implantadas em algumas áreas do Governo através do convênio com o Movimento Brasil Competitivo (MBC), com assessoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG)” (MARINI e MARTINS, 2014, p. 67).

Esforço, tempo e recursos têm sido investidos no aperfeiçoamento do monitoramento, até chegar ao formato tecnológico atual, que permite a realização *on-line*. A ferramenta utilizada é o Painel de Controle, um sistema eletrônico que pode ser acessado, via intranet, de qualquer lugar, dentro ou fora do País. Como pesquisadora, tive oportunidade de visualizar uma unidade escolar neste Painel e pude constatar que nele constam, além da foto do diretor/a e da escola, todas as informações sobre estrutura física, e de pessoal, sobre disciplinas que estão sem professor, sobre faltas dos professores ao trabalho, sobre os índices alcançados relativos ao rendimento escolar. O mesmo acontece em outras áreas, como a que me foi mostrada em relação a uma obra que estava sendo realizada na área portuária. No Painel constam várias fotos, entre as quais a do gerente/engenheiro responsável.

O monitoramento toma como referência indicadores pré-estabelecidos. O Pacto pela Vida, instituído como objetivo estratégico desde o início de 2007 tem, como indicador a ser monitorado, o CVLI – Crimes Violentos Letais Intencionais. O Pacto pela Saúde tem como indicador a ser monitorado a TMCE – Taxa de Mortalidade por Causa Evitável. O Pacto pela Educação teve, em 2011, como indicador a ser monitorado, o Índice do Pacto pela Educação – IPPE que, depois, cedeu lugar para o Índice de Desenvolvimento da Educação em Pernambuco (IDEP), resultante da avaliação externa realizada pelo Centro de Estudos Educacionais (CAED), de Minas Gerais. O IDEB também é utilizado como indicador para monitoramento.

Os Pactos pela Educação e pela Saúde surgiram como objetivos estratégicos em 2011, “[...] quando essas duas áreas passaram a ter destaque na estratégia do Governo” (MARINI e MARTINS 2014, p. 110), embora sejam amplamente anunciadas como prioridades desde o início da gestão.

À semelhança do Progestão, o MIG foi posto em prática a partir de 2007, mas só em 2009 foi instituído formalmente pela Lei Complementar nº 141. Esta lei, associada com outras leis complementares (nº 117, 118 e 119, de junho de 2008), permitiu a criação das carreiras exclusivas de Estado, as carreiras de Analista, para o provimento de setecentas vagas que foram criadas. Os analistas são recrutados por meio de concurso público, para assumirem os seguintes cargos: Analistas de Planejamento, Orçamento e Gestão (APOG), para atender às atividades de gestão estratégica do Modelo na SEPLAG; Analistas de Gestão Administrativa (AGAD), para atender às atividades da SAD e Analistas de Controle Interno (ACI), para atender às atividades na SECGE.

Esta iniciativa tem a finalidade de fortalecer o papel e a representatividade desses técnicos, evitando o enfraquecimento de suas ações, tal como ocorreu no curso do Progestão. Esses analistas tanto atendem ao núcleo central como aos núcleos setoriais atuantes nas secretarias de Estado executoras das ações, especialmente as secretarias de Defesa Social, Educação e Saúde, para acompanhar o esforço de cumprimento das metas e reunir elementos para o monitoramento.

Em 2011, uma nova secretaria foi criada dentro da SEPLAG: a Secretaria de Desenvolvimento do Modelo de Gestão (SEDMG), que iniciou suas atividades com a incumbência de buscar inovações para o MIG e de realizar a formação continuada dos Analistas.

Com base na meritocracia como princípio fundamental, o MIG instituiu a prática de concessão de remuneração adicional, a título de bônus a serem pagos, quando o resultado do monitoramento for positivo, em termos de alcance de metas. Os bônus assumem formatos variados e são extensivos aos mais diversos escalões de servidores. Os resultados a serem obtidos passaram a ter um preço. Assim, o escalão de analistas, embora sendo escalão de confiança, não escapou do bônus como condição para apresentação de resultados. Para os analistas foi instituído o AFC - Adicional de Formação Continuada e Instrutoria (LC 118/2008), para os que cumprissem uma carga horária mínima de 80 horas/ano em programas e cursos de formação⁶⁷ na área de planejamento, orçamento e gestão. Os concursos não têm aprovado candidatos em número suficiente para provimento de todas as vagas disponibilizadas. Além disto, tem havido evasão dos candidatos empossados no cargo, que são jovens bem qualificados, que migram para outros empreendimentos, principalmente devido aos salários pouco atrativos oferecidos pelo Estado, cujo total ainda tem que ser complementado por um percentual estipulado em função de resultados, nem sempre obtidos devido a razões alheias a motivos de ordem pessoal.

Houve, então, mudança na forma de remuneração⁶⁸ dos analistas. Os 25% antes destinados aos resultados obtidos, foram incorporados à remuneração fixa. Foi mantido o percentual de 25% da remuneração vinculada à formação continuada exigida, porém reduzida para 60 horas/ano, nos mesmos programas e cursos de formação nas áreas de planejamento, orçamento e gestão. Foi instituído um bônus anual, pactuado a partir da

⁶⁷ Realizados com base na metodologia do Treinograma de Azoubel, na qual são mapeadas as necessidades de saberes para o exercício das funções específicas em cada segmento organizacional e o estoque real de conhecimentos dos ocupantes dos cargos.

⁶⁸ LC nº 241, de outubro de 2012.

negociação de metas com os Analistas. Para a formação continuada dos Analistas e na perspectiva de um espaço para publicações sobre o MIG, o Estado realizou parceria com o Centro Universitário Maurício de Nassau, instituição privada de ensino superior “[...], a fim de trazer a academia para dialogar com novas idéias e referenciais teóricos que pudessem trazer aprimoramento para o Modelo, bem como contribuir com a disseminação da prática da gestão pública na Academia” (MARINI e MARTINS, 2014, p. 141).

Este detalhamento sobre a carreira dos APOG tem a finalidade de evidenciar, à luz da teoria de Ball (2001), que não se trata apenas de formar profissionais para exercício no interior do Modelo, mas de aculturá-los em relação a outros modelos gerenciais e de preencher o espaço desta aculturação com a inculcação de uma cultura de gerenciamento que transcenda períodos governamentais e se consolide. O MIG, como modelo ampliado do Progestão e não querendo incorrer no mesmo erro deste, busca garantir a sua continuidade através da instituição formal da carreira de Analista, bem como da formação continuada, estabilidade na função e apelo ao orgulho profissional dos Analistas, atualmente classificados funcionalmente como “Gestores Governamentais”⁶⁹. Desta forma, busca-se garantir a perenização da gestão pública, pautada pelos princípios da OCDE, entidade mencionada como referência por Marini e Falcão (2010, p.19) no que se refere à visão de governo.

Um desafio relevante que se apresentou desde o início desta pesquisa foi identificar o *locus* das decisões sobre orçamentação. No contexto do MIG, tais decisões partem, precipuamente, da SEPLAG. Este é um achado importante da pesquisa, tendo em vista a influência que a SEPLAG exerce sobre os órgãos de controle interno e externo, sobre o financiamento das políticas sociais e sobre a disputa pela redistribuição do *quantum* de poder que circula na sociedade. Um dos principais determinantes do *quantum* de poder que está ao alcance de um segmento social é o empoderamento das decisões sobre orçamentação. No contexto do MIG, a distribuição do *quantum* de poder foi transformada pela via da reconfiguração⁷⁰ administrativa do Executivo.

Até 2007, o teto orçamentário era montado por fonte e por grupo, para cada unidade orçamentária. Assim, cabia à própria unidade distribuir o orçamento do qual

⁶⁹ LC nº 267, de 3 de abril de 2014.

⁷⁰ Normatizada, anos depois, pela Lei nº 15.225, de 30 de dezembro de 2013.

dispunha, ou seja, a SEPLAG não tinha o domínio do orçamento das secretarias. Diante desta prática administrativa,

a SEPLAG concluiu que tinha um importante desafio: transformar o orçamento num efetivo instrumento de gestão estratégica (não apenas contábil), integrado ao plano de Governo e com flexibilidade para promover os ajustes decorrentes das prioridades estabelecidas. Para isto, era necessário converter as listas provenientes do PPA e da LOA em um documento só e, ainda, orientá-lo de acordo com as prioridades estratégicas do Governo (MARINI e MARTINS, 2014, p. 65).

Em 2008, para fins de elaboração da LOA para o ano seguinte, os tetos orçamentários passaram a ser detalhados pela SEPLAG. A partir de então, “as unidades orçamentárias do Estado passaram apenas a remanejar as dotações orçamentárias detalhadas previamente pela SEPLAG na estrutura programática do PPA/LOA” (*idem*, p. 83). Desta forma, torna-se restrita a autonomia dos secretários sobre os remanejamentos, pois a SEPLAG estabeleceu critérios que devem ser observados, “de forma a evitar a alocação de recursos que comprometam a execução das prioridades do Governo” (*ibidem*,).

Avançando de forma institucionalizada na coordenação geral do MIG, a SEPLAG foi reestruturada, em 2010, configurando-se em quatro secretarias executivas. A intenção não é descrever as atribuições dessas secretarias, mas algumas questões de interesse relevante para a pesquisa merecem destaque. Uma destas secretarias é a Secretaria Executiva de Gestão da Estratégia (SEGES), que tem a função de monitorar as metas e gerenciar projetos estratégicos do Governo. Esta secretaria passou a atender a todas as secretarias do Estado, na construção dos Planos Operativos das Metas Prioritárias, cujo modelo e acompanhamento tiveram, como base, as ferramentas implantadas através de convênio com o MBC, com a assessoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG).

Com base no domínio sobre o orçamento, mostra-se especialmente relevante, aos objetivos desta pesquisa, outra divisão da SEPLAG, a Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Captação (SEPOC), responsável

[...] pelas atividades de prospecção, preparação, negociação, monitoramento e acompanhamento de financiamentos de caráter multissetorial para os projetos estratégicos do Governo. Também passou a supervisionar e orientar tecnicamente as secretarias e unidades orçamentárias acerca do processo de captação, de acompanhamento e da prestação de contas das operações de financiamento do Estado (MARINI e MARTINS, 2014, p. 96).

Como destaque, os autores mencionam a “[...] atração de recursos de fontes externas, inclusive internacionais, dentre os quais citam, como parceiros, o BID e o BIRD” (*idem*, p. 108).

Outra ação estratégica, paralela às mudanças no orçamento, que aponta para apropriação e consolidação da apropriação do *quantum* de poder que o governo evoca para si, encontra-se na criação da Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado (SECGE)⁷¹, órgão de controle interno, com atribuição de identificar erros cometidos pelos gestores e suas possíveis sanções e atuar de forma preventiva⁷². As mudanças no controle interno também radicam na gestão anterior, quando da criação, em 2003, da Controladoria Geral do Estado (COE), em substituição à Auditoria Geral do Estado (AUGE), ambas vinculadas à Secretaria da Fazenda. Subordinado à SECGE, foi criado o Portal da Transparência-PE⁷³; assim, é a SECGE a responsável pela gestão de todos os pedidos de acesso à informação que chegam para o governo do Estado. A SECGE passou a integrar a estrutura permanente da administração pública estadual⁷⁴, dando um passo fundamental na consolidação do seu poder. Na condição de estrutura permanente, partiu para um projeto mais arrojado de “parceria” com o Tribunal de Contas do Estado – TCE, mediante celebração de convênio de Cooperação Técnica. Este convênio representa avanço para o MIG, modelo claramente caracterizado por uma estratégia centralizadora, no dizer de Alessandro (2014, *apud* MARINI e MARTINS, 2014, p. 152), “com forte liderança do Núcleo Central do Governo, presidido pelo próprio Governador”. Este convênio representa, também, a eliminação de obstáculos à livre gestão do orçamento por parte do governo, configurando, ainda, a quebra de um paradigma de controle externo, no qual a isenção do órgão fiscalizador é condição *sine qua non*. Fiscalização e parceria são mutuamente excludentes. Ou o TCE abre mão da parceria, algo improvável considerando a assinatura de convênio já firmado, ou deixa de ser fiscalizador. A segunda alternativa é a provável. O TCE recebe o golpe de misericórdia na sua já tão fragilizada missão de fiscalizar, com o devido rigor, as contas públicas.

⁷¹ Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007.

⁷² Contou com o apoio do Movimento Brasil Competitivo – MBC, para contratação de consultoria externa, visando orientar suas rotinas. Foram contratados 50 consultores temporários, para viabilizar as novas funções da SECGE.

⁷³ Lei nº 131, de 27 de maio de 2009.

⁷⁴ Lei nº 14.264, de 6 de janeiro de 2011.

4.4 O ENSINO MÉDIO NO CONTEXTO DO MODELO INTEGRADO DE GESTÃO (MIG)

No contexto do MIG, entre os eixos estratégicos definidos para a educação, encontra-se a reestruturação do Ensino Médio, através da instituição do Programa de Educação Integral⁷⁵, na esteira do qual foram criadas as Escolas de Referência em Ensino Médio (EREMs). Em 2009, após a modificação do contrato, que não eliminou mas reduziu a participação do ICE e reformulou o Procentro, foi criada a Secretaria Executiva de Educação Profissional (SEEP)⁷⁶, com a função específica de coordenar as EREMs. A programação para esta Secretaria previa uma primeira etapa de transformação de escolas de Ensino Médio regular em EREMs, voltadas para a formação geral, e uma segunda etapa, que previa a criação de Escolas Técnicas Estaduais (ETEs), voltadas para o Ensino Médio integrado à educação profissional, em horário integral. No horário noturno, as ETEs oferecem o ensino profissional de forma subsequente, na modalidade EAD, funcionando como polos.

As ETEs, na sua função de formar técnicos⁷⁷, atuam com base nas mesmas concepções e orientações das EREMs. Das 15 ETEs existentes em 2013, 11 foram construídas com recursos federais do Programa Brasil Profissionalizado. Além da equipe gestora, organizada nos mesmos moldes das EREMs, contam com um coordenador para cada curso e um coordenador para intermediar a relação entre escola e empresa.

Em 2010, foram criadas 160 EREMs. O ano de 2013 somava 257 EREMs (APÊNDICE IV), incluindo as instaladas nos municípios, na perspectiva de que cada um deles tivesse, pelo menos, uma EREM. As EREMs são de dois tipos – Integral, na qual o estudante permanece na escola no turno da manhã e da tarde todos os dias úteis da semana e Semi-integral, na qual o aluno permanece no contraturno apenas dois dias

⁷⁵ Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008.

⁷⁶ Decreto nº 33.989/2009.

⁷⁷ Agente Comunitário de Saúde; Análises Clínicas; Enfermagem; Meio Ambiente; Nutrição Dietética; Prótese Dentária; Registro e Informações em Saúde; Saúde Bucal; Segurança no Trabalho; Mecânica; Mecatrônica; Química; Administração; Comércio; Logística; Eventos; Turismo; Hospedagem; Informática; Informática para Internet; Manutenção e Suporte em Informática; Programação de Jogos Digitais; Redes de Computadores; Edificações; Comunicação Visual; Design de Interiores; Instrumento Musical; Multimídia; Tradução e Intérprete de Libras; Vestuário; Agropecuária.

por semana. A respeito da concepção de educação que orienta as EREMs, informa Dutra⁷⁸:

O Programa de Educação Integral fundamenta-se na filosofia da educação interdimensional [...], que defende a construção do ser humano na sua inteireza, ou seja, nas suas quatro dimensões: cognitiva, afetiva, espiritual e da corporeidade. Portanto, é fundamental a formação de todos os educadores nessa filosofia para a construção de escolas baseadas nessa concepção educacional (DUTRA, 2011, p. 3).

A educação interdimensional⁷⁹ deve ser vivenciada à luz do planejamento estratégico do governo para a área educacional. Esta associação foi posta em prática no Ginásio Pernambucano, ainda quando era Centro Experimental, no contexto do Procentro, através da proposta de trabalhar o planejamento estratégico aplicado às escolas, baseado nos princípios da Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO). A adaptação dos princípios da TEO para a área educacional resultou na Tecnologia Educacional Aplicada a Resultados (TEAR), sistematizada num livro⁸⁰ que se tornou um manual de orientação, uma vez que todas as escolas do Programa de Educação Integral têm a obrigatoriedade de elaborar o seu Plano de Ação baseado na TEAR, com o “acompanhamento da autora” (DUTRA, 2011, p. 3) do referido livro, que afirma que

teoricamente, TEAR é um instrumento de gestão, planejamento e resultados. A prática, porém, envolve conscientização e disposição para rever paradigmas, desconstruir conceitos, assumir nova postura e novos desafios [...]; portanto, é mais que uma ferramenta, é uma filosofia de gestão, onde o planejamento estratégico está nela contido e o resultado como objeto das ações (LIMA, 2009, p. 22).

Desta forma, fica evidente a continuidade do projeto iniciado no âmbito do Progestão, o projeto da inculcação da ideologia do mercado nos jovens, formados na perspectiva de futuros empregados do setor produtivo. É a ideologia que fundamenta valores caros a esta estratégia, como a competição e o individualismo, tanto entre estudantes como entre profissionais da educação, em contraposição a valores como solidariedade, cooperativismo. E, o que é mais grave, em contraposição a uma visão mais abrangente dos problemas sociais. É a concepção da educação como ferramenta de

⁷⁸ Paulo Fernando de Vasconcelos Dutra. Gerente da Secretaria Executiva de Educação Profissional desde 2009.

⁷⁹ Cf. *Protagonismo Juvenil*, de autoria de Antonio Carlos da Costa, editado pela Fundação Odebrecht, em 2000.

⁸⁰ Cf. Lima, 2009.

inserção no mercado e não como direito que, nesta condição, é indissociável de outros direitos sociais que, só no seu conjunto, possibilitam a formação para a cidadania.

Corroborando e dando sequência à TEAR como eixo norteador do Programa de Educação Integral, e demonstrando uma concepção de educação e cidadania diferente da proposta na educação como direito, a SEEP afirma que, na sua atribuição de formar para a cidadania, é possível “[...] inferir que uma das possibilidades para que isso se garanta passa pela ampliação do tempo pedagógico, atrelado a um currículo que dialogue com o mercado” (DUTRA, 2011, p. 6). Verifica-se a primazia do mercado, presente na nova tecnologia de política educacional. A educação como direito não exclui o mercado, apenas o coloca como um dos interlocutores, ao lado de muitos outros, que detêm o mesmo grau de importância.

Em 2011, as Escolas de Referência em Ensino Médio, que faziam parte da Política Pública de Ensino Médio Integral, foram incluídas no Programa Ensino Médio Inovador (PROEMI)⁸¹, que traduz a extensão da proposta do Programa Mais Educação⁸² para o Ensino Médio.

Inicialmente, o critério para implantação de EREMs (DUTRA, 2011) foi a possibilidade de separar a oferta do Ensino Fundamental da oferta do Ensino Médio, em escolas distintas. Quando este reordenamento era possível, a escola que ofertava o Ensino Médio o fazia iniciando o primeiro ano no horário integral. Em 2008, este reordenamento foi possível em 51 unidades, que se tornaram EREMs, dentre as quais 20 antigos Centros Experimentais.

⁸¹ Programa do governo federal instituído pela Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009. O objetivo do PROEMI é apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares que possibilitem o desenvolvimento de atividades integradoras que articulam as dimensões do trabalho, da ciência, da cultura e da tecnologia, contemplando as diversas áreas do conhecimento a partir de 8 macrocampos: Acompanhamento Pedagógico; Iniciação Científica e Pesquisa; Cultura Corporal; Cultura e Artes; Comunicação e Uso de Mídias; Cultura Digital; Participação Estudantil e Leitura e Letramento. A adesão ao Programa Ensino Médio Inovador é realizada pelas Secretarias de Educação Estaduais e Distrital; as escolas de Ensino Médio receberão apoio técnico e financeiro, através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, para a elaboração e o desenvolvimento de seus projetos de reestruturação curricular.

⁸² Programa do governo federal instituído pela Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. As escolas das redes públicas de ensino fazem a adesão ao Programa e, de acordo com o projeto educativo em curso, optam por desenvolver atividades nos macrocampos de acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16690&Itemid=1115. Acesso em nov/2014.

Os critérios de infraestrutura são definidos pelas demandas do município podendo ter 12, 15 ou 18 salas de aula. Todas, no entanto, deveriam contar com os laboratórios de Física, Química, Biologia, Informática e, opcionalmente, o de Línguas. Deveriam contar, também, com refeitório, biblioteca e quadra coberta.

Quanto ao corpo funcional da escola, deve ser composto por um gestor, um educador de apoio, um secretário, um coordenador de biblioteca. Para dar apoio à equipe gestora, foram criados quatro cargos comissionados, sendo dois coordenadores de laboratórios (Ciências e Informática), um coordenador administrativo e um coordenador socioeducacional.

Entre outras atribuições, compete ao gestor da escola trabalhar no sentido da “consolidação do modelo de gestão para resultados” (DUTRA, 2011, p.15), mediante o aprimoramento dos instrumentos gerenciais de planejamento, acompanhamento e avaliação; promover a divulgação, junto à comunidade, da nova proposta de escola; participar e estimular a participação de todos os educadores que compõem a escola nos eventos de desenvolvimento desta proposta; disseminar experiências exitosas nas demais escolas da rede estadual de ensino. Para tanto, o gestor deve cumprir uma jornada de trabalho de 40 horas semanais.

O processo de seleção dos gestores, regulamentado pelo Decreto nº 38.103, de 25 de abril de 2012, ocorre mediante três processos – seletivo, consultivo e formativo. No seletivo, o candidato participa do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar – PROGEP e, se for aprovado, no mínimo, com a nota sete, segue para o processo consultivo, no qual ele apresenta à comunidade escolar um plano de ação para a escola pretendida. Neste processo, segue uma lista tríplice dos candidatos, cuja designação de um deles é prerrogativa exclusiva do governador. O candidato escolhido passa, então, para o processo formativo, que consiste na efetivação da matrícula no curso de especialização ou mestrado profissional. A posse do diretor, designada pelo governador, só será efetivada mediante a comprovação de matrícula ou conclusão no curso de especialização ou mestrado profissional. Este curso não é escolhido, aleatoriamente, pelo candidato. Tem que ser o curso no “âmbito do programa de formação de gestores” que tem, entre outros objetivos, “promover uma cultura de mudança”⁸³. A formação é coordenada pela Secretaria de Educação, em parceria com o CAED.

⁸³ Art, 2º, inciso IV do Decreto nº 35.957, de 30 de novembro de 2010.

Os professores das EREMs também têm uma jornada de trabalho predeterminada. Os docentes das escolas que funcionam em horário integral devem permanecer na escola 40 horas por semana. Os das escolas semi-integrais devem permanecer na escola 32 horas por semana. Para os primeiros, a gratificação é de 199% do valor do salário base. Para os segundos, a gratificação é de 159%. Esta gratificação visa estimular a dedicação exclusiva dos professores, que são submetidos a processo seletivo interno e têm o seu desempenho avaliado semestralmente, podendo ser desligados do Ensino Médio integral e retornar à rede de ensino regular, caso a sua avaliação seja insatisfatória. A seleção dos professores ocorre mediante análise do currículo e entrevista. Entre as atribuições dos professores, está a participação na elaboração do plano de ação da escola. Esta elaboração, informa Dutra (2011, p. 17), realiza-se a partir do

[...] acompanhamento sistemático dos planos de ação dessas escolas, pela autora do livro TEAR[...] que participa, como assessora, desde o ano de 2008. Ela acompanha a execução das atividades das escolas de forma online e presencial. É responsabilidade da Secretaria Executiva de Educação Profissional (SEEP) promover encontros presenciais para a formação e o acompanhamento das ações, com o envolvimento de todos os educadores das escolas. Como, também, promover encontros para a formação na filosofia da Educação Interdimensional, até a presente data. Essa formação presencial de 24 horas é realizada durante 3 dias para todos educadores que passam a fazer parte do Programa de Educação Integral.

Mudança significativa implementada no contexto da adoção da Gestão Empresarial Aplicada à Educação, afirma Dutra (*ibidem*), é a oferta de formação em planejamento estratégico para todos os educadores da escola. No processo de implementação do Programa, a SEEP orienta os gestores a incentivarem todos os educadores a participarem da formação em Educação Interdimensional e em TEAR e a adequarem a matriz curricular às exigências da política posta em curso pelo governo do Estado (*idem*, p. 19).

Diante de toda essa estrutura apresentada, convém saber o posicionamento dos professores. O Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE), representante dos docentes, foi escolhido como sujeito desta pesquisa, uma vez que, se não representa a totalidade, representa uma parcela significativa destes profissionais.

4.5 O MIG E O ENSINO MÉDIO – A CRÍTICA DOS TRABALHADORES DE EDUCAÇÃO

Foi realizada, com o SINTEPE, uma entrevista semiestruturada, baseada em três perguntas: sobre o lugar ocupado pelo Sindicato nos Fóruns Regionalizados Todos por Pernambuco e no MIG de modo geral; o posicionamento dos professores em relação ao Ensino Médio da rede estadual de Pernambuco e as iniciativas do Sindicato para participar das negociações com o governo.

Os dados colhidos, em linhas gerais, informam que SINTEPE tem limitada participação nos Fóruns promovidos pelo governo do Estado. Informam, também, que este sindicato deixou de receber convites para participar, nesse espaço, após questionamentos sobre o corpo docente e o sistema estadual de ensino, o que, parece, segundo relato dos dirigentes sindicais entrevistados, ter incomodado o Executivo estadual. Ao exercer pressão, o Sindicato voltou a receber convites para os Fóruns, mas afirma que, constantemente, tem sua fala cerceada ou desconsiderada, permanecendo as reivindicações à margem das discussões. Entre os questionamentos feitos à gestão estadual, encontram-se os que dizem respeito ao processo de municipalização do Ensino Fundamental. Esta questão, suscitada pelo SINTEPE, é relevante, uma vez que o governo estadual demonstra um alto grau de interesse na municipalização e que decidiu criar um bônus para premiar os municípios que assumirem o Ensino Fundamental em toda a sua extensão e modalidades. O bônus materializa-se através do incremento, no repasse do ICMS, que pode chegar a 10% a mais do que o município tem direito a receber, através da repartição desta receita entre as esferas públicas governamentais.

O bônus foi instituído pela Lei nº 14.529, de 9 de dezembro de 2011, que modifica a distribuição de parte do ICMS que cabe aos municípios. É uma espécie de bônus fiscal, voltado para a obtenção de resultados que, além da municipalização do Ensino Fundamental, tem a finalidade de induzir os municípios a adotarem o modelo de gestão pública vivenciado pelo Estado. Dos 10% dos recursos destinados a resultados obtidos, o município pode receber até 5%, “considerando-se que, quanto maior o número de matrículas no Ensino Fundamental, relativamente aos anos finais, em sua rede municipal, maior a sua participação” (Item 4.4 da referida Lei).

O governo objetiva oferecer, na rede estadual, apenas o Ensino Médio e Profissional, sob o argumento de se especializar nestas duas áreas. Os municípios, em geral, têm acatado a proposta do governo, visando o incremento na receita propiciado

pela distribuição *per capita* de recursos do FUNDEB e pelo bônus prometido. O posicionamento contrário do Sindicato a esta proposição do governo toma por base a necessidade de análise quanto à capacidade dos municípios para absorver a demanda de alunos. Segundo o Sindicato, muitos municípios estão ofertando o Ensino Fundamental em sistema de rodízio, porque não há infraestrutura para acomodar o quantitativo de alunos. A reflexão sobre o posicionamento do Sindicato em relação à municipalização do Ensino Fundamental remete a outras questões igualmente relevantes, como a universalização da Educação Infantil que deve ocorrer, até 2016⁸⁴, sob a responsabilidade da rede pública de educação municipal, que tem esta etapa da educação básica como área prioritária de atuação⁸⁵. Grande parte da educação infantil, nos municípios, está sendo atendida por instituições privadas que tiveram o prazo ampliado até 2016, para atender à demanda mediante o recebimento de recursos do FUNDEB. Outra questão, decorrente desta municipalização massificada, prende-se ao Plano Municipal de Educação, que ainda não foi elaborado, no período do desenvolvimento da pesquisa, pela maioria dos municípios pernambucanos, o que dá indícios de ausência de planejamento capaz de prever a estruturação do sistema municipal de ensino, para acolher o contingente de alunos egressos das escolas públicas estaduais.

A concessão deste bônus fiscal, através do aumento do repasse do ICMS, suscita outro questionamento importante, para a análise sobre os recursos destinados aos municípios, relacionado aos programas de incentivos fiscais operacionalizados pelo governo estadual, através do Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE)⁸⁶ e do Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco (PRODINPE)⁸⁷. Estes Programas concedem incentivos fiscais relacionados ao ICMS, sob o discurso fortemente embasado no fomento ao desenvolvimento industrial.

Esses programas não se constituem como objeto de estudo desta pesquisa; porém, considerando a sua relação com as fontes de recursos que compõem as receitas

⁸⁴ Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 –Plano Nacional de Educação, Meta 1.

⁸⁵ Art. 211 da Constituição Federal de 1988.

⁸⁶ Instituído pela Lei 11.288, de 22 de dezembro de 1995, e consolidado pela Lei 11.675, de 11 de outubro de 1999.

⁸⁷ Instituído pela Lei 12.710, de 18 de novembro de 2004, alterado pela Lei 13.917, de 19 de novembro de 2009. Destinado à concessão de incentivos fiscais a empresas do Complexo Industrial e Portuário de Suape.

transferidas aos municípios e, a partir dessa transferência, as receitas destinadas à educação, é pertinente uma breve discussão a respeito.

Os benefícios oferecidos pelos Programas abrangem, praticamente, todos os setores da atividade econômica. O PRODEPE tem abrangência mais generalizada. Para as atividades industriais, os incentivos são oferecidos pela concessão de crédito presumido de ICMS, ou seja, a redução do valor a ser pago, que pode alcançar o percentual de até 95%. Os benefícios são concedidos de acordo com a classificação da indústria. Se for considerada “prioritária”⁸⁸, é conferido o benefício do crédito presumido de 75% do imposto devido. No caso da indústria farmacêutica, o crédito é de 95%, independentemente da localização da empresa dentro do Estado de Pernambuco. O prazo de fruição do benefício é de 12 anos, podendo ser prorrogado por até igual prazo.

Já no caso de implantação, ampliação ou revitalização de empreendimentos de “indústrias relevantes”, o estímulo ocorre mediante a concessão de crédito presumido de ICMS no montante equivalente a 47,5%, percentual este que pode ser elástico até 75%, caso a empresa se situe fora da região metropolitana do Recife. Seu prazo de fruição é de 8 anos, também prorrogável por até igual período. O benefício fiscal pode ser concedido, inclusive, para indústrias já estabelecidas em Pernambuco e que queiram ampliar sua produção, caso em que o benefício será calculado sobre a parcela que exceder o recolhimento médio dos últimos 12 meses da empresa.

A questão suscitada refere-se ao impacto da concessão dos incentivos fiscais sobre a receita dos municípios, ou seja, sobre a função extrafiscal do ICMS. Segundo informações que recebemos da SEFAZ, durante uma das entrevistas realizadas para fins da pesquisa, os dados referentes aos valores monetários constitutivos do montante dos incentivos fiscais concedidos só podem ser obtidos, exclusivamente, junto ao Secretário da Fazenda, através de solicitação e de explicação a respeito da finalidade da informação solicitada. Esta informação sempre é negada pelo Secretário, informou o funcionário da SEFAZ, durante a entrevista concedida.

Diante do exposto, o estudo de impacto sobre a função extrafiscal do ICMS seria imprescindível para a análise, por parte do município, sobre a efetividade dos ganhos com o bônus fiscal e sobre as possíveis perdas com os incentivos fiscais. Dependendo

⁸⁸ Setores eletroeletrônicos, agroindústria, metal-mecânico e metal de transportes, minerais não-metálicos, plásticos e móveis.

do caso, supostamente o ganho de 10% com o bônus pode não ter representação significativa frente ao que o município receberia, caso não houvesse a concessão dos incentivos fiscais para empresas atuantes no seu território.

O estudo da função extrafiscal do ICMS seria importante, também, para a educação, uma vez que, da parcela do ICMS transferida para o município, 25% deve ser aplicado em MDE, de acordo com o mandamento constitucional.

Quanto à segunda pergunta direcionada ao SINTEPE, sobre o posicionamento dos professores em relação à gestão do Ensino Médio da rede estadual de Pernambuco, o Sindicato aponta insatisfação por parte dos docentes, especialmente dos que atuam nas EREMs, devido ao descumprimento do que havia sido prometido pelo governo.

O descumprimento referido é com relação à gratificação dos professores das EREMs com 40 horas. O governo informou que estes professores receberiam uma gratificação de 1,99 sobre o salário base. No entanto, editou outra lei que limita o valor da gratificação ao valor nominal de R\$ 2.032,00⁸⁹. Embora o estado de Pernambuco se configure entre os estados que pagam os mais baixos salários e tenha se utilizado de mecanismos para elevação dos salários que não correspondem à orientação da Lei do Piso, nem tampouco representam ganhos salariais efetivos, o congelamento do valor da gratificação, desde a sua implantação, em 2008, tem neutralizado o diferencial financeiro que estimula a dedicação em tempo integral. O quadro que segue apresenta os valores nominais do salário base dos professores situados na Classe I, Faixa 'a', no nível de formação em licenciatura plena, com carga horária de duzentas horas-aula mensais.

Quadro 7 - Valores nominais do salário base de professores com licenciatura plena em regime de 200 horas aula, do estado de Pernambuco e os valores do PSPN baseados na regulamentação do Piso pela Lei nº 11.738/2008.

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
*Salário Base	441,31	445,51	485,47	635,00	635,00	1.045,00	1.247,37	1.524,53	1.646,04
PSPN Lei 11.738/08	-	-	-	950,00	1.132,34	1.024,67	1.187,08	1.451,00	1.697,39

*Fonte: Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE)

⁸⁹Lei Complementar nº 112, de 6 de junho de 2008.

Considerando o período da pesquisa, o valor de R\$ 441,31, praticado no ano de 2005, foi tomado como referência inicial, a partir da qual o salário apresenta o desempenho exposto no quadro acima. O Plano de Cargos e Carreira que rege os servidores da rede estadual de Pernambuco encontra-se estruturado por cargo. Dentro de cada cargo, encontram-se os níveis de formação, dentro dos quais são estabelecidas quatro classes numeradas em algarismo romano e, dentro de cada classe, são estabelecidas quatro faixas, classificadas de ‘a’ a ‘d’. A análise recaiu sobre o cargo de “Professor do quadro de pessoal permanente, com habilitação em licenciatura plena e carga horária de 200 horas aulas mensais”. Dentro deste cargo, foi considerado o vencimento pago com base na licenciatura plena, sem a formação continuada em nível *lato* ou *strictu sensu*. No ano de 2010, a lei⁹⁰ que instituiu o aumento dos servidores da Secretaria de Educação, simultaneamente determinou, como em extinção, o cargo de professor com formação no curso Normal Médio e determinou que todos os professores com esta formação receberiam, indistintamente, como vencimento básico, o valor correspondente a R\$ 783,75. Toda esta modificação foi realizada sob o argumento de que a rede estadual não mais oferecia as séries iniciais do Ensino Fundamental⁹¹. Para o cargo de professor com formação em licenciatura plena e que não detinha formação em pós-graduação foi definido, indistintamente, o valor de R\$ 1.045,00. Com estas medidas, o governo logrou êxito em várias investidas, como excluir a classe que serviria de referencial para o cálculo do PSPN e, conseqüentemente, dificultar a compreensão dos critérios que regem os aumentos concedidos, a partir da formação em licenciatura plena. Os aumentos são definidos no âmbito de um complexo emaranhado de dispositivos legais constituídos de leis, mensagens ao Legislativo e ofícios da SAD, que estipulam os percentuais ao ano, porém de forma fracionada. O quadro 7 mostra a progressão salarial a cada ano, a partir do último percentual determinado. No ano de 2005, houve um reajuste de 5% sobre o valor de R\$ 420,30, praticado em 2004. Do ano de 2005 para 2006, o reajuste foi de 1%; de 2006 para 2007, o reajuste foi de 9%; para 2008 o aumento foi de 30,8%; mesmo assim, o salário base do professor estava distante do PSPN, então estipulado em R\$ 950,00. A defasagem entre o salário pago e o PSPN estipulado era da ordem de 49,6%. Em 2009, o salário base não teve reajuste algum.

⁹⁰ Lei nº 154, de 26 de março de 2010, considerada, pelo SINTEPE, como a Lei que destruiu o Plano de Cargos e Carreira dos servidores da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco.

⁹¹ A municipalização das séries iniciais desta etapa de ensino ocorria deliberadamente, sob os incentivos de um maior percentual do ICMS para os municípios e com a anuência da maioria dos prefeitos, que assumiram os alunos, mesmo sem as devidas condições estruturantes para esta absorção visando, prioritariamente, o recebimento de maior aporte de recursos.

A partir de 2010, os valores nominais, a despeito dos altos percentuais de aumento que pressupõem, não constituem ganhos salariais efetivos; tampouco a injeção de novos recursos na folha de pagamento, pois, valendo-se de prerrogativa legal⁹² e a partir dela, o governo passou a somar todas as vantagens pecuniárias constitutivas da remuneração que, ao atingir o valor nominal do piso, alimentou favoravelmente o argumento que afirmou o seu pagamento. Nesta perspectiva, uma nova base legal foi instituída no estado, determinando a extinção de vantagens como gratificações e outras do gênero, redenominando cargos e reestruturando quadros de ocupações. Mesmo recorrendo a este expediente, de somar todas as vantagens pecuniárias, exceto no ano de 2010, no qual o valor do vencimento base ultrapassou o valor do PSPN em 2%, o PSPN, desde a sua instituição até o ano de 2013, não foi alcançado pelos professores da rede pública estadual de Pernambuco. Para fins de análise, é importante ressaltar que há controvérsia sobre o valor do PSPN definido para o ano de 2010, pois atendendo aos imperativos de ordem econômica e, em decorrência, das inúmeras interpretações suscitadas, após o julgamento da liminar da ADI 4167⁹³, pelo STF e, com base num parecer da AGU, o MEC calculou o PSPN para 2010 através de uma fórmula diferente da que fora estipulada em lei⁹⁴. Assim, caso o PSPN para 2010 tivesse sido considerado pela fórmula proposta pela Lei do Piso e, deste modo, tivesse prevalecido o valor de R\$ 1.414,85, o governo do estado de Pernambuco teria descumprido o Piso em todos os anos, desde que fora instituído, sem exceção.

Sobre esta forma de aplicar o PSPN, somando todas as vantagens pecuniárias, afirma Alves (2011) que “o somatório de todas as vantagens constitui o teto e não o piso e, embora o artigo da Lei delimite prazo, fatores como o adiamento da integralização do piso e a ADI protocolada, contribuem para que essa medida continue posta em prática” (ALVES, 2011, p. 143).

Diante da análise desses dados, é possível afirmar a leve flutuação, em termos percentuais, que o salário base dos professores vem sofrendo no período pesquisado, o que demonstra incipiência de elevação salarial, no estado de Pernambuco.

⁹² Cf. § 2º do art. 3º da Lei nº 11.738, de 16 de Julho de 2008. Conhecida como a Lei do Piso.

⁹³ Ação Direta de Inconstitucionalidade, protocolada em 29/10/2008, junto ao STF, contra a Lei do Piso, por cinco governadores e apoiada por mais cinco, respectivamente: Yeda Crusius, PSDB/RS; Luiz Henrique da Silveira, PMDB/SC; Roberto Requião, PMDB/PR; André Puccinelli, PMDB/MS; Cid Gomes, PSB/CE; José Serra, PSDB/SP; Aécio Neves, PSDB/MG; José Roberto Arruda, DEM/DF; Marcelo Miranda, PMDB/TO e José de Anchieta, PSDB/RR.

⁹⁴ Cf. Parágrafo único do art. 5º da Lei 11.738, de 16 de Julho de 2008. Seguindo o que determina esta Lei e as Portarias do MEC e Interministeriais, o PSPN para 2010 tinha o valor de R\$ 1.414,85.

No tocante à gestão das EREMs, há uma particularidade que gera insatisfação entre os profissionais: é a da penalidade financeira incidente sobre períodos de licença de qualquer natureza, mesmo que respaldadas legalmente, inclusive as que atestam o afastamento em caso de doença. Ou seja, se o professor tirar licença médica ou licença prêmio, durante este período de afastamento ele deixa de receber a gratificação. Segundo o Sindicato, no início da implantação das EREMs, até as professoras que tiravam licença gestação perdiam a gratificação, no período em que estavam licenciadas. Depois de muita negociação, por parte do Sindicato, foi dado às professoras o direito de receber a gratificação no período da licença.

Os professores questionam, também, a falta de recebimento do BDE, quando a escola atinge a meta. Há escolas que, segundo o SINTEPE, chegaram a 100% das metas e não receberam o bônus. A questão dos professores não é com a forma como o cálculo do BDE é feito, mas com a falta de clareza a respeito dos critérios de avaliação. Há escolas que insistem que atingiram as metas, mas a SEE não pagou o BDE. O governo divulga que está pagando o BDE, enquanto os profissionais da educação reclamam que não receberam o bônus. Por parte do governo não há os esclarecimentos necessários, para que os professores possam acompanhar o processo que define o pagamento do bônus.

Os professores se mostram insatisfeitos, também, com o número de pessoas contratadas por tempo determinado, atuantes no universo das escolas públicas estaduais, inclusive nas EREMs.

O Sindicato informou que, ao receber denúncia sobre o elevado número de contratados temporariamente, na EREM de Santa Cruz do Capibaribe, a verificação *in loco* constatou que apenas a diretora e uma funcionária da secretaria pertenciam ao quadro permanente; todos os demais trabalhadores daquela escola eram contratados por tempo determinado. A mesma situação o Sindicato afirma que constatou no município de Toritama. Em suma, afirma o Sindicato que as EREMs, em geral, têm mais contratados temporariamente do que efetivos, com exceção de algumas que funcionam como vitrine do governo. Segundo o Sindicato, esta quantidade de contratos temporários serve de mecanismo, usado pelo Governo, para atingir uma das suas metas, que é retirar a força do Sindicato, destituindo a base dos trabalhadores.

Quanto à infraestrutura, o Sindicato informou que muitas escolas estão um “verdadeiro caos”, como a EREM de Vila Rica, no município de Jaboatão e muitas outras – Petrolândia, Cabo de Santo Agostinho, Boa Vista, no Recife. Nas outras

escolas que não são EREM, o Sindicato informa que a situação é mais grave ainda, a exemplo da Escola Estadual Tabajara, situada no município de Olinda, que só passou por reformas depois que a imprensa⁹⁵ divulgou a situação da escola. Tem problemas desde falta de água para beber, carteiras velhas e quebradas, banheiros sem condições de higiene, infiltrações, ventilação deficiente, lixo e mato no terreno da escola, entre outros problemas.

O Sindicato informou que, por essas razões, os professores estão migrando das EREMs para outras escolas da rede.

O Bônus de Desempenho Educacional (BDE), a que o Sindicato se refere, foi instituído pela Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008. No art. 1º, a Lei o define como

uma premiação por resultados, destinado aos servidores lotados e em exercício nas unidades escolares da Rede Pública Estadual de Ensino, em função do seu desempenho no processo educacional, de acordo com metas e condições fixadas em decreto do Poder Executivo.

A entrevista com o SINTEPE informa sobre a dificuldade na compreensão dos critérios de avaliação e sobre discordâncias a respeito do alcance das metas, como elementos que determinam o pagamento do BDE, a título de premiação pelo alcance das referidas metas, por parte da escola. As dificuldades sobre o BDE, no entanto, vão mais além.

A análise da execução financeira do BDE como despesa não é tarefa fácil, por algumas razões verificadas durante a coleta de dados para a pesquisa. As buscas de dados referentes junto à SEE resultaram infrutíferas. A Gerência Geral de Desenvolvimento de Pessoas e Relações de Trabalho da SEE assegurou à pesquisadora que enviaria as informações por e-mail, mas nunca cumpriu a promessa, nem mesmo quando a solicitação da informação foi novamente encaminhada através do Portal da Transparência.

A contabilidade pública não dispõe de um código específico para o pagamento de bônus; portanto, não é possível visualizar o pagamento desta despesa no SIOPE, com esta especificação, mas, provavelmente, os valores pagos como BDE encontram-se incluídos nas despesas com pessoal. A busca pelos valores específicos voltou-se, então, para o BGE a partir de 2008, ano em que o BDE foi instituído. No BGE, a despesa com o BDE é descrita como “Avaliação e Premiação do Desempenho dos Profissionais da

⁹⁵ Reportagem apresentada no Jornal do Meio Dia, TV Globo, em 11/04/2014.

Secretaria de Educação” e não “dos servidores lotados e em exercício nas unidades escolares”, conforme dispõe o art. 1º da lei que instituiu o BDE. A despesa referente ao BDE é descrita, no BGE, da mesma forma em todos os anos nos quais houve a execução desta despesa, nos valores explicitados no quadro que segue.

Quadro 8 - Despesas pagas com Avaliação e Premiação do Desempenho dos Profissionais da Secretaria de Educação no período de 2008 a 2013
(Valores não corrigidos pelo IPCA)

Ano	Valor R\$	Fonte
22008	34.454,00	BGE 2008, Quadro nº 31, p.413
22009	510,00	BGE 2009, Quadro nº 31, p.417
22010	48.287,00	BGE 2010, Quadro nº 31, p. 420
22011	-	-
22012	5.405.624,06	BGE2012, Quadro nº 31, p.400
22013	59.852.095,98	BGE 2013,Quadro nº 31, p. 397

Fonte: BGE 2008/2013.

O quadro acima mostra que, no ano de 2011, não houve pagamento do BDE. O site da SEE⁹⁶ só disponibiliza consulta sobre as escolas que atingiram a meta, com os respectivos percentuais, nos anos de 2012 e 2013. Também não houve pagamento em 2009. A julgar pelo valor registrado houve, apenas, um complemento referente ao ano anterior. Teoricamente, a ausência do pagamento do BDE, nestes dois anos, é justificada pela ausência de metas cumpridas, inclusive pelas escolas que vinham atendendo a este requisito, já que nos anos anteriores – 2008 e 2010 - houve pagamento. Desde que o BDE foi instituído, a propaganda a respeito do bônus leva à suposição de que em todos os anos há uma distribuição do bônus. O quadro acima revela que não há o pagamento anualmente. Revela, também, que os valores pagos são irrisórios e tornam-se mais significativos, coincidentemente, em 2013, ano anterior ao da eleição para presidente da República.

Outra questão que envolve o pagamento do BDE e que requer a disponibilização de mecanismos de divulgação, com informações detalhadas, para averiguação, por parte dos profissionais da educação, dos envolvidos no controle social e do público em geral,

⁹⁶ Cf. <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=36&art=1977>.

refere-se ao profissional destinatário do BDE. Na busca por informações referentes a esta questão, a pesquisa encontrou dados que foram sistematizados no quadro que segue.

Quadro 9 - Bônus de Desempenho Educacional – Detalhamento por Empenho

Ano	Valor Pago (R\$)	Nº do Empenho	Subfunção	Programa	Ação	Subação
2008	39.144.064,58	2008NE000057	362-Ensino Médio	0484-Acesso e Qualidade da Educação Básica com Foco no Ensino Médio Profissionalizante	2271-Ampliação da Oferta e Melhoria do Ensino Médio com Foco na Formação Cidadã, Integrado à Educação Profissional	Não Informa
2009	23.980.592,38	2009NE000028	361-Ensino Fundamental	0484-Acesso à Ed.Básica de Qualidade	2270-Ensino Fundamental de Qualidade	Meta Não Prioritária
	15.473.803,21	2009NE000046	362-Ensino Médio	0484-Acesso e Qualidade da Educação Básica com Foco no Ensino Médio Profissionalizante	2271-Ampliação da Oferta e Melhoria do Ensino Médio com Foco na Formação Cidadã, Integrado à Educação Profissional	Meta Não Prioritária
2010	30.474.635,29	2010NE028940	361-Ensino Fundamental	0484-Acesso à Ed.Básica de Qualidade	2270-Ensino Fundamental de Qualidade	Outras Medidas
	19.483.783,22	2010NE028941	362-Ensino Médio	0484-Acesso e Qualidade da Educação Básica com Foco no Ensino Médio Profissionalizante	2271-Ampliação da Oferta e Melhoria do Ensino Médio com Foco na Formação Cidadã, Integrado à Educação Profissional	Outras Medidas
2011	2.483.565,88	2011NE007795	121-Planejamento e Orçamento	0269-Gestão da Política de Ação da Secretaria de Educação.	1084-Planejamento, Orçamentação e Acompanhamento das Ações da Secretaria de Educação	Outras Medidas
	1.282.582,45	2011NE007796	361-Ensino Fundamental	0196-Melhoria da Qualidade da Educação Básica no Estado de Pernambuco – PROESCOLA	1418-Gerenciamento do Programa de Melhoria da Qualidade da Educação Básica	Outras Medidas
	36.429.868,53	2011NE007797	361-Ensino Fundamental	0484-Acesso à Ed.Básica de Qualidade	2270-Ensino Fundamental de Qualidade	Outras Medidas
	9.468.824,44	2011NE007798	362-Ensino Médio	0484-Acesso à Ed.Básica de Qualidade	2271-Ampliação da Oferta e Melhoria do Ensino Médio com Foco na Formação Cidadã, Integrado à Educação Profissional	Outras Medidas
	337,82	2011NE020217	Não Informa	Não Informa	Pagto.desp. ref. ao BDE deixado de receber p/ ex-servidora. Rosemira Lopes Bandeira assist.adm. educacional mat. 89.744-2. c/ ret. Funafin le027113	Não Informa
2012	4.906.952,65	2012NE000876	361-Ensino Fundamental	1032- Melhoria da Qualidade da Educação Básica da Rede Pública	4051- Melhoria da Eficácia da Aprendizagem Ensino Fundamental - Padrão de Desempenho	Outras Medidas
	19.455,18	2012NE000879	361-Ensino Fundamental	1032- Melhoria da Qualidade da Educação Básica da Rede Pública	4051- Melhoria da Eficácia da Aprendizagem Ensino Fundamental - Padrão de Desempenho	Outras Medidas
	2.906.100,96	2012NE000881	362-Ensino Médio	1032- Melhoria da Qualidade da Educação Básica da Rede Pública	4439-Melhoria da Eficácia da Aprendizagem do Ensino Médio - Padrão de Desempenho	Outras Medidas
	5.228.895,38	2012NE020619	128-Formação de Recursos Humanos	0261- Valorização dos Profissionais da Educação e Implantação da Política de Formação Continuada	1056- Avaliação e Premiação do Desempenho dos Profissionais da Secretaria de Educação	Outras Medidas

2013	58.385.463,50	2013NE000094	122-Administração Geral	0966- Apoio Gerencial e Tecnológico às Ações da Secretaria de Educação	4385- Suporte às Atividades Fins da Secretaria de Educação	Outras Medidas
	2.725,29	2013NE000096	362-Ensino Médio	0918- Ampliação do Acesso ao Programa de Educação Integral e Educação Profissional	4325- Qualificação e Ampliação da Rede de Educação Integral	Outras Medidas
	20.897,01	2013NE000389	128-Formação de Recursos Humanos	0261- Valorização dos Profissionais da Educação e Implantação da Política de Formação Continuada	1056- Avaliação e Premiação do Desempenho dos Profissionais da Secretaria de Educação	Outras Medidas
	24.765,08	2013NE012174	128-Formação de Recursos Humanos	0261- Valorização dos Profissionais da Educação e Implantação da Política de Formação Continuada	1056- Avaliação e Premiação do Desempenho dos Profissionais da Secretaria de Educação	Outras Medidas
	3.018.165,97	2013NE017276	128-Formação de Recursos Humanos	0261- Valorização dos Profissionais da Educação e Implantação da Política de Formação Continuada	1056- Avaliação e Premiação do Desempenho dos Profissionais da Secretaria de Educação	Outras Medidas
	58.706.954,84	2013NE018622	128-Formação de Recursos	0261- Valorização dos Profissionais da Educação e Implantação da Política de Formação Continuada	1056- Avaliação e Premiação do Desempenho dos Profissionais da Secretaria de Educação	Outras Medidas

Fonte: Portal da Transparência

A consulta ao Portal da Transparência resultou em achados concernentes ao detalhamento de empenhos indicativos de possíveis dispêndios com o BDE. A despesa empenhada não significa despesa realizada. Tanto é assim que a soma das despesas empenhadas por ano, identificadas no quadro 9, acima, comparadas com as despesas realizadas por ano identificadas no BGE e registradas no quadro 8, mostra que há discrepância entre os valores. Em 2008, a despesa empenhada foi no valor de R\$ 39.144.064,58 e a despesa paga foi no valor de R\$ 34.454,00. Neste ano de 2008, os valores se aproximam. Em 2009, o valor empenhado foi de R\$ 15.473.803,21, mas o BGE mostra o valor pago de R\$ 510,00, revelando uma discrepância significativa entre os valores. O ano de 2010 apresenta valores aproximados, pois foi empenhado o valor de R\$ 49.958.418,51, enquanto que o valor pago foi de R\$ 48.287,00. Em 2012, surge significativa discrepância. Neste ano, o valor empenhado foi de R\$ 112.685.001,80 e o valor pago foi de R\$ 5.405.624,06. A acentuada discrepância se repete em 2013, quando foi empenhado o valor de R\$ 232.843.973,49 e pago o valor de R\$ 59.852.095,98.

A análise do quadro 9 mostra-se importante, por evidenciar indícios de que o BDE não está sendo destinado, exclusivamente, aos profissionais das escolas de Ensino Fundamental e Médio, conforme determina o art. 3º do Decreto nº 32.300, de 08 de setembro de 2008, que regulamenta a lei que instituiu o BDE. Na coluna indicativa da subfunção, há o registro de várias subfunções identificadas com números diferentes daqueles que identificam as subfunções “Ensino Fundamental” e Ensino Médio” – 361 e 362, respectivamente. Verifica-se que, em 2011, houve empenho para a subfunção de Planejamento e Orçamento, dentro do Programa de Gestão da Política de Ação da SEE, com ação a ser efetivada em função do Planejamento, Orçamentação e Acompanhamento das Ações da SEE. Em 2012, houve empenho na subfunção de Formação de Recursos Humanos; porém, como a Ação de número 1056 informa, quanto à Avaliação e Premiação do Desempenho dos Profissionais da SEE, não há garantia de que o valor empenhado seria pagamento futuro aos profissionais das unidades escolares, conforme determina o art. 1º da lei que instituiu o BDE. Mesmo quando as subfunções assinaladas são as 361 e 362, a ação nem sempre se refere à Premiação do Desempenho dos Profissionais, o que ocorre em todos os anos referenciados. Em 2013, houve empenho referente à subfunção 362 – Ensino Médio; no entanto, a Ação volta-se para a Qualificação e Ampliação da Rede de Educação Integral. Por outro lado, neste mesmo ano de 2013, há subfunções que não são Ensino

Fundamental nem Médio, indicando Premiação de Profissionais da SEE, o que não garante que sejam exclusivamente os lotados nas unidades escolares, como já foi assinalado. E há a subfunção de Administração Geral, com ação voltada para suporte às Atividades Fins da SEE.

Diante dos informes do quadro de detalhamento por empenho e das informações sistematizadas a partir do BGE é possível encontrar, em parte, a explicação para tantas dúvidas não respondidas dos professores e para a nossa dificuldade na obtenção de informações oficiais a respeito do BDE.

Por fim, quanto às iniciativas para participar das negociações com o governo, o Sindicato ressaltou a Mesa Permanente de Negociação que, à custa de muito esforço por parte do SINTEPE e de outros sindicatos, foi instituída por Decreto⁹⁷ do governador e não por lei, conforme o pleito sindical.

Esta Mesa tem etapa de realização com o conjunto de sindicatos e tem etapa de realização específica, com o secretário de Educação. Nas reuniões de Mesa Geral, são seis secretários que participam e a coordenação é do secretário de Administração. Na Mesa Específica, a coordenação é do secretário de Administração, juntamente com o de Educação. O secretário de Administração delegou ao secretário de Educação autonomia para discutir as questões, mas, a despeito da criação, o Sindicato informou que o funcionamento da Mesa é precário. O secretário de Educação adia as reuniões, envia assessores em seu lugar. Em setembro de 2013 e em outubro, novembro e dezembro de 2014, houve realização de Mesa Específica, mas o secretário de Educação só participou da de outubro.

Assim, os dados da pesquisa, colhidos através do SINTEPE, ratificam o perfil centralizador da gestão governamental que vem se consolidando em Pernambuco, através do MIG.

⁹⁷ Decreto nº 30.460, de 25 de maio de 2007. Institui o Programa de Negociação Permanente.

CAPÍTULO V

A GESTÃO DO ENSINO MÉDIO EM PERNAMBUCO: o que diz a execução financeira

A participação dos sistemas de ensino no processo de avaliação do rendimento escolar, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino, como disposição legal (LDB/1996, art. 9º, VI; art. 10, IV), propiciou a criação de sistemas de avaliação em todo o território nacional. O governo de Pernambuco, com o “objetivo de fomentar mudanças na educação oferecida pelo Estado, vislumbrando a oferta de um ensino de qualidade”⁹⁸, criou o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco – SAEPE, no ano de 2000. O SAEPE avalia a “qualidade do ensino oferecido pelo Estado, nas áreas de Língua Portuguesa e de Matemática, para prestar contas à sociedade sobre isso”⁹⁹. No ano da criação e nos anos de 2002 e 2005, foram aplicados testes de desempenho nas disciplinas de Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática, para estudantes das 2ª série/3º ano, 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio e do Normal Médio, das redes estadual e municipal. A partir de 2008, os testes passaram a ser aplicados anualmente, às mesmas séries, com exceção do Normal Médio, cujos alunos se submetem ao teste no curso do 4º ano. Com o fim de aferir os resultados obtidos nas provas aplicadas pelo SAEPE, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE) – “indicador de qualidade da educação pública estadual, que permite diagnosticar e avaliar a evolução de cada escola, ano a ano”¹⁰⁰.

O cálculo do IDEPE considera, a exemplo do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), dois critérios complementares: o fluxo escolar e o desempenho dos estudantes da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e do 3º ano do Ensino Médio, nos exames do SAEPE, em Língua Portuguesa e Matemática. O IBEB, portanto, está sujeito às mesmas críticas feitas ao IDEB, que seguem mais adiante.

⁹⁸ Disponível em: <http://www.saepe.caedufjf.net/avaliacao-educacional/o-programa/> Acesso em dez/2014

⁹⁹ Disponível em: <http://www.saepe.caedufjf.net/avaliacao-educacional/matrizes/matriz-curricular/> Acesso em dez/2014

¹⁰⁰ Disponível em: <http://www.saepe.caedufjf.net/avaliacao-educacional/idepe/> Acesso em dez/2014

5.1 O IDEB COMO REFERÊNCIA DO ENSINO MÉDIO EM PERNAMBUCO: as limitações do indicador.

Este tópico apresenta a sistematização de dados quantitativos referentes ao ensino médio oferecido pela rede estadual de Pernambuco.

Para início da análise sobre o ensino médio no estado de Pernambuco, um dado presente é o IDEB. Este indicador é obtido através da soma de dois outros indicadores: os *resultados* da Prova Brasil - teste de Português e Matemática aplicado aos alunos que estão concluindo as séries iniciais e as finais do ensino fundamental e os que estão concluindo a última série do Ensino Médio, e a *taxa de aprovação dos alunos*. Para análise do Ensino Médio em Pernambuco, o IDEB observado, desde que foi instituído, encontra-se explicitado no quadro seguinte.

Quadro 10 - Resultado do IDEB alcançado pelo Ensino Médio da rede pública estadual de Pernambuco, no período de 2005 a 2013

3ª Série Ensino Médio						
Ano	2005	2007	2009	2011	2013	2015
IDEB Projetado		2.7	3.8	3.0	3.2	3.6
IDEB Observado	2.7	2.7	3.0	3.1	3.6	-

Fonte: INEP

A publicação do IDEB observado em Pernambuco, para o ano de 2013, mostrou que a meta projetada para 2015, de 3.6, fora alcançada antecipadamente. A publicação dos resultados do IDEB tem ampla repercussão na mídia e, quando positivos, tornam-se matéria prima de alto potencial em termos de dividendos eleitorais, para a esfera administrativa responsável pela etapa de ensino avaliada.

O IDEB se constitui como um avanço e uma ferramenta importante, destinada à aferição da qualidade do ensino. O seu valor é reconhecido; entretanto, o problema relacionado à esta aferição é que o IDEB é utilizado como se fosse capaz de contemplar todas as variáveis que interferem nesta qualidade. O IDEB é o principal indicador para mensurar a qualidade do ensino, mas certamente, não o melhor, nem tampouco deveria ser o único. A busca pela aferição da qualidade do ensino requer a prospecção de outros elementos, como as circunstâncias territoriais nas quais as escolas funcionam, os

insumos disponíveis nas escolas, o tempo que os estudantes têm de aulas e outras atividades didáticas nas escolas, a taxa de distorção idade/série.

Corroborando com a crítica às limitações impostas pelo IDEB, como extensão da crítica feita ao IDEPE e, simultaneamente, acrescentando outra crítica à adjetivação das escolas de ensino médio de tempo integral de Pernambuco como *Escolas de Referência de Ensino Médio*, assim se posiciona o TCE/PE:

observa-se que atingir a meta do indicador não quer dizer obrigatoriamente que a escola tenha tido um rendimento satisfatório e que seja referência para as demais. Assim, a denominação Escola de Referência em Ensino Médio pode levar o cidadão à interpretação equivocada, tendo em vista a definição do termo *referência* - Pessoa, grupo, entidade etc, que são expoentes em seu campo de ação; referencial (PERNAMBUCO, TCE, 2012, p. 207).

Alguns dados extraídos do Censo Escolar seguem adiante, com o objetivo de proporcionar uma visão mais ampla do ensino médio em Pernambuco. O quantitativo de matrículas, nesta etapa de ensino, encontra-se explicitado no quadro que segue.

Quadro 11 - Matrículas no Ensino Médio do Estado de Pernambuco por dependência administrativa, período de 2005 a 2013

Ano	Matrículas no Ensino Médio				Total por Ano
	Estadual	Municipal	Privada	Federal	
2005	359.897	26.452	59.071	3.233	448.653
2006	369.753	28.837	56.391	3.204	458.185
2007	364.921	26.250	43.742	2.756	437.669
2008	373.386	11.957	48.128	6.776	440.247
2009	373.152	9.036	47.779	7.293	437.260
2010	367.813	5.663	48.148	7.827	429.451
2011	350.531	4.138	48.431	5.491	408.591
2012	334.449	3.369	48.606	5.960	392.384
2013	331.757	2.131	45.980	6.760	386.628

Fonte INEP. Tabelas: em 2005: 1.43; em 2006: 1.43; em 2007: 2.16; em 2008: 2.14; em 2009: 2.14; em 2010: 1.14; em 2011: 1.14; em 2012: 1.21; em 2013: 1.21.

O quadro 11 mostra o comportamento das matrículas no ensino médio, nas diversas dependências administrativas, no estado de Pernambuco. Na rede pública estadual, as matrículas decresceram quantitativamente, a partir de 2009, embora a esfera estadual tenha esta etapa do ensino como área de atuação prioritária¹⁰¹. Tomando como referência o ano de 2013, verifica-se que foi o ano de menor número de matrículas na

¹⁰¹ Art. 211 da CF/1988.

rede pública estadual, mesmo tendo havido saída de alunos da rede pública municipal e da iniciativa privada. A suposição de que esses alunos, possivelmente, poderiam ter sido matriculados nas escolas federais não teria sustentação, pois embora esta dependência apresente acréscimo, este foi, em número de 800 matrículas; insuficiente, portanto, para atender o número de alunos que deixaram de se matricular na iniciativa privada, na rede pública municipal e na estadual. O decréscimo de matrículas na rede pública estadual é um dado relevante, especialmente quando analisado à luz do Censo do IBGE¹⁰² que aponta, em Pernambuco, um percentual de 18%, superior à média nacional de 14,8%, da população a partir dos 15 anos fora da escola. Considerando que, no mesmo ano do Censo, o IBGE estima a população do estado de Pernambuco em 8.485.386 habitantes, este percentual representa 1.527.369 habitantes, em valores absolutos, número este que demonstra o enorme desafio a ser enfrentado, prioritariamente pela rede pública estadual.

As matrículas no ensino médio são distribuídas por um número de estabelecimentos que ora atende apenas o ensino médio, ora atende, simultaneamente, o ensino médio e o ensino fundamental. O número de estabelecimentos ofertantes do ensino médio cresceu, conforme quadro que segue.

Quadro 12 - Número de estabelecimentos de Ensino Médio no Estado de Pernambuco, no período de 2005 a 2013

Ano	Estadual		Municipal		Federal		Privado	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
22005	631	37	59	34	7	2	369	2
22006	659	45	66	36	7	2	368	3
22007	641	87	71	28	7	2	310	2
2008	673	68	35	8	7	2	349	4
2009	678	72	28	10	8	2	369	2
2010	696	73	26	7	8	2	374	2
2011	699	84	21	6	9	4	366	1
2012	713	83	14	6	9	4	366	1
2013	717	86	14	5	11	4	357	1

Fonte: INEP. Tabelas: Em 2005: 3.14; Em 2006: 3.14; Em 2007: 3.12; em 2008: 3.12; em 2009: 3.12; em 2010: 3.12; em 2011: 3.12; em 2012:3.12; em 2013: 3.12.

O quantitativo de estabelecimentos de ensino médio da rede pública, apresentado no quadro 12, cresceu em todas as dependências administrativas, exceto na municipal que, por não ter o ensino médio como área prioritária de atuação, vem diminuindo a oferta.

¹⁰² Cf. Resultados preliminares da amostra do Censo Demográfico 2010, página 17. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000006460511142011051416506447.pdf>. Acesso em: Nov/2014

Em Pernambuco, há escolas que oferecem exclusivamente o Ensino Médio, exclusivamente o Ensino Fundamental e há escolas que oferecem estas duas etapas, simultaneamente. Dado relevante para a análise da execução financeira do Ensino Médio se traduz no quantitativo de escolas de acordo com as etapas ofertadas e seus respectivos números de matrícula, conforme demonstrado no quadro que segue.

Quadro 13 - Quantitativo de escolas públicas da rede estadual de Pernambuco de acordo com as etapas da Educação Básica ofertada e respectivos quantitativos de matrículas.

Quantitativo de escolas	Ensino Médio	Ensino Fundamental
232	109.886	-
229	-	46.254
573	221.270	204.778
Total de Escolas e de Matrículas		
1034	331.156	251.032

Fonte: Secretaria de Educação

O quadro acima, síntese do levantamento realizado (APÊNDICE IV) a partir da coleta de dados na Secretaria de Educação informa, em termos quantitativos de escolas e de matrículas, a oferta do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, na rede pública estadual de Pernambuco. Do total de escolas da rede, 232 unidades oferecem, exclusivamente, o Ensino Médio, 229 oferecem exclusivamente o Ensino Fundamental e 573 escolas oferecem, simultaneamente, as duas etapas da educação. Dentre as 232 escolas que oferecem o Ensino Médio de forma exclusiva, quatro são escolas técnicas, cinco são escolas regulares¹⁰³ e 223 são EREM. As escolas que oferecem, simultaneamente, o Ensino Fundamental e o Médio são, na maioria, escolas regulares, embora a pesquisa tenha identificado que algumas EREM também participam desta forma de oferta. Entre o número de matrículas no Ensino Médio registrado no quadro acima e aquele registrado pelo INEP, há uma diferença de 601 alunos a mais, no quantitativo registrado no censo divulgado pelo Instituto. Esta diferença ocorre, possivelmente, porque o quadro acima não registra a oferta na modalidade de EJA.

Independentemente da diferença detectada, quer seja considerado o número de matrículas no Ensino Médio divulgado pelo INEP quer seja pelo quadro acima, o fato é que as matrículas no Ensino Médio totalizam um quantitativo significativamente maior

¹⁰³ Assim chamadas as escolas que não são técnicas nem EREM.

do que o quantitativo de matrículas no Ensino Fundamental. A diferença, da ordem de oitenta mil alunos a mais no Ensino Médio, suscita questionamentos a respeito dos gastos com as subfunções de apoio administrativo referentes à esta etapa de ensino. Verifica-se que todas as despesas com as subfunções de apoio são registradas como gastos com o Ensino Fundamental (APÊNDICE V). As planilhas do SIOPE, por sua vez, registram despesas do Ensino Médio apenas com as funções típicas da educação.

A ausência de informações sobre os gastos com as subfunções de apoio administrativo, referentes ao Ensino Médio, é um obstáculo à estimativa mais precisa do custo anual do aluno, nesta etapa de ensino. Uma estimativa mais próxima da realidade constituir-se-ia como uma referência para estudos relacionados ao CAQi e ao CAQ, modalidades de custo já definidas e com tempo delimitado para implantação, conforme o PNE¹⁰⁴, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Por fim, o quadro não tem a finalidade de registrar o quantitativo total de escolas da rede estadual; porém, considerando que este quantitativo é de 1058 unidades, importa esclarecer que, além das 1034 escolas registradas acima, a rede conta com mais 24 unidades que ofertam ensino específico de forma exclusiva. Dentre estas, se encontram 7 unidades de Educação Profissional, 13 unidades de EJA, 2 unidades de Educação Infantil e 2 unidades de Educação Especial.

A gestão do Ensino Médio enfrenta, também, o desafio da distorção idade/série. Dentre os alunos matriculados no Ensino Médio, parte deles está fora da faixa etária dos 15 aos 17 anos, indicada para cursar esta etapa de ensino, conforme demonstra o quadro que segue.

Quadro 14 - Taxa de distorção idade-série na rede pública do Estado de Pernambuco no período de 2006 a 2013

Ano	Localização	
	Rural	Urbana
2006	74	69,6
2007	69,4	66,8
2008	45,4	40,7
2009	54,3	53,2
2010	53	54,1
2011	51	49,0
2012	48,7	44,1
2013	45,6	39,8

Fonte: INEP. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>.

¹⁰⁴ META 20, Estratégias 20.6 e 20.8

O percentual de estudantes do ensino médio fora de faixa etária vem decrescendo; porém, em 2013, ainda apresentava taxa elevada, sendo 45,6% de estudantes na zona rural e 39,8% na zona urbana. A zona rural, com exceção exclusiva do ano de 2010, detém maior taxa de distorção idade/série. O índice de distorção idade/série no estado de Pernambuco supera a média nacional de 14,8%.

O Ensino Médio em tempo integral, embora pareça consolidado no estado de Pernambuco, representa mais um desafio a ser enfrentado, quando é observada a média do número de horas-aula que os estudantes passam na escola da rede pública estadual, conforme quadro abaixo.

Quadro 15 - Número médio de horas-aula diárias na rede pública no Estado de Pernambuco no período de 2010 a 2013

Ano	Localização	
	Rural	Urbana
2010	4,2	4,3
2011	4,3	5
2012	4,7	5,4
2013	4,8	5,7

Fonte: INEP. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>

Em 2013 o estado de Pernambuco contava com 257 EREMs, das quais, 122 unidades funcionam em horário integral e 135 oferecem jornada semi-integral. Naquele ano, dentre os 185 municípios pernambucanos, 160 contavam com EREMs de tempo integral ou semi-integral.

O MEC¹⁰⁵ considera tempo integral a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total em que o aluno permanece na escola ou em atividades escolares, em outros espaços educacionais. Assim, em toda a rede pública estadual, apenas uma minoria pode ser considerada como escola de tempo integral o que, no cômputo da média, justifica os números do quadro 15.

O quantitativo das matrículas em tempo integral pode ser visualizado no quadro que segue.

¹⁰⁵ Programa Mais Educação. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/educacenso/programa-mais-educacao>.

Quadro 16 - Número de matrículas em tempo integral, por dependência administrativa Ensino Médio – Período 2011 a 2013

Ano	Matrícula em Tempo Integral – Ensino Médio				Total por Ano
	Estadual	Municipal	Privada	Federal	
2011	68.278	12	410	1.385	70.085
2012	85.078	11	516	1.394	86.999
2013	102.082	1	576	1.404	104.063

Fonte INEP. Tabelas: em 2011: 1.48; em 2012: 1.67; em 2013: 1.67.

O INEP iniciou o registro do número de matrículas em tempo integral, no Ensino Médio, a partir de 2011. O quadro 17 mostra o número de matrículas em tempo integral na rede estadual de ensino que, mesmo sendo crescente, no período de 2011 a 2013; neste último ano, o número não alcançou nem um terço das matrículas efetivadas no Ensino Médio.

Quanto ao nível de qualificação dos docentes em exercício no Ensino Médio, o quadro abaixo mostra os percentuais que seguem.

Quadro 17 -Docentes do Ensino Médio da rede pública do estado de Pernambuco com Curso Superior no período de 2011 a 2013

Ano	Localização	
	Rural %	Urbana %
2011	87,1	95,1
2012	85,4	95,9
2013	84,6	96,5

Fonte: INEP. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>.

O quadro acima revela uma situação aparentemente satisfatória, pois tanto na área rural quanto na urbana o número de professores com formação superior chega a percentuais elevados. No entanto, a análise do quadro que segue revela a atuação de profissionais com formação em áreas diversas da formação em licenciatura, exigida para o magistério.

Quadro 18 - Número de professores no Ensino Médio e na Educação Profissional com formação superior, segundo a Área de Formação, no estado de Pernambuco

Área de Formação	Número de Professores					
	2008		2009		2010	
	EM	EP	EM	EP	EM	EP
Agricultura, florestas, rec. pesqueiros	85	57	81	57	76	51
Arquitetura e Construção	76	28	74	38	74	33
Artes	76	27	96	45	95	48
Ciências	2.349	46	2.232	38	2.095	42
Ciências Físicas	1.724	26	1.558	28	1.452	26
Ciências Sociais e comportamentais	318	34	274	21	262	24
Computação	11	25	24	38	34	45
Comércio e Administração	366	59	92	64	90	74
Direito	20	7	18	6	17	8
Engenharia e Profissões correlatas	90	40	95	65	97	76
Formação de Professor e Ciências da Educação	6.947	81	9.005	170	9.179	155
Formação de Prof. de disciplinas profissionais	-	-	25	-	26	1
Humanidades e Letras	5.712	41	5.122	33	4.849	28
Jornalismo e Informação	8	2	8	2	9	2
Matemática e Estatística	1.859	26	1.731	19	1.670	28
Produção e Processamento	3	6	5	3	6	4
Proteção Ambiental	9	1	8	1	7	1
Saúde	802	266	834	231	880	264
Serviço Social	5	1	6	-	5	1
Serviços Pessoais	22	6	17	8	15	11
Veterinária	20	23	19	19	15	24
Outras áreas de formação superior					536	66
Totais	20.502	802	21.324	886	21.489	1.013

Fonte: Sinopse Docente 2008, Tabela 8.7 e 9.8; Sinopse do Professor 2009, Tabelas 8.7 e 9.8; Sinopse Estatística da Educação 2010, Tabelas 2.86 e 2.100

O quadro apresenta dados até o ano de 2010. A partir de 2011, o Censo passou a informar o quantitativo de funções docentes e não mais o quantitativo de professores, segundo a área de formação. Esta mudança representa uma perda, em termos de dados fundamentais para a análise da gestão do Ensino Médio. Trabalhando dentro do possível disponibilizado, verifica-se que o quadro apresenta vinte e duas áreas de formação de profissionais que estão atuando como professores no Ensino Médio. Dentre estas áreas, catorze são estranhas à formação para o magistério, incluindo profissionais das mais diversas áreas. A exatidão, no que se refere ao quantitativo de leigos atuantes no Ensino

Médio, no âmbito estadual, entra num terreno turvo, pela falta de informações sobre as disciplinas lecionadas. Entretanto, a separação feita, no quadro, entre Ensino Médio e ensino profissional, permite constatar a continuidade da atuação de professores leigos no Ensino Médio do estado de Pernambuco. Portanto, a verificação pura e simples de percentuais de professores com formação superior não diz tudo sobre a forma como tem ocorrido o recrutamento de professores para lecionarem no Ensino Médio.

5.2 A GESTÃO DO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DE PERNAMBUCO: limites e perspectivas do planejamento e orçamento.

Este tópico apresenta, sistematizados em tabelas, os dados quantitativos extraídos do SIOPE referentes às despesas pagas para custear o Ensino Médio, a partir das duas principais fontes de recursos - Impostos e Transferências e FUNDEB.

A Tabela Sintética (TS) representa uma varredura em todo SIOPE, na subfunção 362, referente ao Ensino Médio. É sintética porque disponibiliza apenas o total dos gastos registrados pelo SIOPE. A TS mostra quais as planilhas, dentre as listadas pelo SIOPE, não constam do rol de planilhas. Para este caso, foi adotada, pela pesquisa, a sigla NCP. A TS mostra, também, as planilhas que constam do rol, mas sem registro de valores, caso para o qual foi adotada pela pesquisa a sigla SRV. Por fim, a TS mostra a planilha que apresentou valores.

A partir dos valores registrados na TS, foi elaborada a Tabela Analítica (TA). Esta tabela mostra as contas-códigos através das quais os pagamentos das despesas foram realizados. Ou seja, mostra a execução financeira, a partir dos valores debitados nos códigos contábeis. A estrutura da TA segue a mesma estrutura delineada pelo SIOPE. Na primeira coluna, encontra-se a ordem dos códigos representados por numerais ordinais. Na segunda coluna, estão relacionados os códigos numéricos, acompanhados pela respectiva descrição, que compõe a terceira coluna. As colunas seguintes assinalam, em anos, o período recortado para a pesquisa. Os valores transcritos do SIOPE estão corrigidos pelo IPCA.

A análise levou em consideração todos os dados registrados; porém, três grupos de despesas recebem análise mais acurada, inclusive com representação através de gráficos que mostram a curva do dispêndio com o Ensino Médio. São elas Pessoal, Outras Despesas Correntes e Investimento. Considerando as despesas registradas pelo

SIOPE, o grupo ‘Pessoal’ é referido entre o código 6º e o 28º. Neste intervalo, encontram-se as despesas com contratação de Pessoal para o magistério público, tanto de forma permanente, para compor o quadro efetivo de servidores, como contratado por tempo determinado e os respectivos encargos sociais. A categoria ‘Outras Despesas Correntes – ODC’ é representada pelos códigos 34º ao 90º, dentre as quais foram destacados os de números 57º, 61º e 64º, por serem os responsáveis, de modo geral, pela manutenção da estrutura e das condições das unidades educacionais, uma vez que o código 57º responde pelo material de consumo, o 61º pelos serviços prestados por terceiros, sendo estes pessoas físicas, e o 64º, pelos serviços prestados por terceiros, sendo estes pessoas jurídicas.

O terceiro grupo - Investimento - é representado pelos códigos 95º, 96º e 97º. O código 95º se refere a obras e instalações, o 96º a equipamento e material permanente e o 97º a outras aplicações diretas, relacionadas a investimentos.

Seguem adiante as tabelas e as análises referentes.

**Tabela 1: Despesas com MDE – Despesas Próprias custeadas com Impostos e Transferências
Subfunção 362 - Ensino Médio Exceto FUNDEB – anos 2005 a 2013 – Despesas Pagas
Tabela Sintética (Valores corrigidos pelo IPCA)**

Planilha	362 – Ensino Médio – Exceto Fundeb								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Planejamento e Orçamento	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Adm.Geral	SRV	SRV	-	SRV	SVR	SRV	SRV	SRV	SRV
Adm.Financeira	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Normatização/Fiscalização	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Tecnologia da Informação	NCP	NCP	-	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Formação de RH	SRV	SRV	-	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Comunicação Social	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Alim.Nut.Merenda Esc.	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Prot.Benef.Trabalhador.	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Ensino Médio	98.648.015,35	112.600.356,73	NCP	NCP	NCP	NCP	NCP	NCP	SRV
Ens. Médio Exceto Fundeb	NCP	NCP	88.710.259,73	75.450.673,83	37.731.012,15	33.488.899,09	117.382.699,87	168.498.423,35	261.519.484,53
EJA	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	37.954.619,76	SRV	SRV
Educação Especial	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Transporte Escolar	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Refinanc.Dívida Interna	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Refinanc.Dívida Externa	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Serviço Dívida Interna	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Serviço Dívida Externa	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Outros Encargos Especiais	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Total das Despesas Pagas Anualmente	98.648.015,35	112.600.356,73	88.710.259,73	75.450.673,83	37.731.012,15	33.488.899,09	155.337.319,63	168.498.423,35	261.519.484,53

Tabela Sintética, construída a partir dos dados do SIOPE. Legenda: SRV – Sem Registro de Valor; NCP – Não Consta Planilha.

Tabela 2 – Despesas com MDE – Despesas Próprias Custeadas com Impostos e Transferências – Subfunção 362 – Ensino Médio/ Pernambuco – 2005/2013 Tabela Analítica (Valores corrigidos pelo IPCA)

Ordem	Código	Descrição	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
6º	3.31.90.04.00.00	Contratação por Tempo Determinado		23.117.045,52	536.455,84						
7º	3.31.90.05.00.00	Outros Benefícios Prev.								438.359,62	
10º	3.31.90.09.00.00	Salário Família	112.736,21	57.363,18	86.117,00	62.627,33					
12º	3.31.90.11.00.00	Vencim. e Vantagens Fixas Pessoal Civil	69.883.087,01	37.655.487,58	32.173.778,04	12.221.667,15	24.974.154,48	25.800.753,65	78.028.622,42	113.697.825,20	41.634.982,27
13º	3.31.90.12.00.00	Venc. E Vant. Fixas – Pessoal Militar		3.826.903,04	4.160.658,85	2.799.603,62	6.057.887,11	1.703.424,63		2.705.808,85	
14º	3.31.90.13.00.00	Obrigações Patronais			96.787,67	130.802,72					8.326.996,46
15º	3.31.90.14.00.00	Diárias Civil								275.238,35	
17º	3.31.90.16.00.00	Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil				3.854,12	284.645,17	171.575,72	2.817.408,79		
18º	3.31.90.17.00.00	Outras Desp.Variáveis -Pessoal Militar		3.586,67	138,09						
19º	3.31.90.34.00.00	Outras Desp.de Pessoal contr.de Terceirização							13.520,22		155.626.784,85
22º	3.31.90.92.00.00	Desp de Exerc. Anteriores									
25º	3.31.90.99.00.00	Outras Despesas com Pessoal e Enc. Sociais	4.121.798,95								
34º	3.33.20.00.00.00	Transf.à União									717.485,33
36º	3.33.40.00.00.00	Transf.a Municípios		1.114.778,78	1.204.682,88	578.118,10					
44º	3.33.50.00.00.99	Outras Transf.Inst.Priv. S/ Fins Lucrativos	181.190,00	466.720,72	817.463,38	607.295,42			462.058,76		
50º	3.33.90.14.00.00	Diárias Cíveis	949.951,14	3.453.266,75	3.557.501,77	3.867.911,52	985.526,85	1.068.337,94	267.671,10		227.484,70
52º	3.33.90.18.00.00	Auxílio Financeiro a Estudantes								1.847.198,30	734.009,51
57º	3.33.90.30.00.99	Outros Mater Consumo	1.970.915,83	2.365.365,58	3.961.037,39	21.765.075,00	194.693,05	41.212,43	58.046,39	2.001.114,41	6.229.995,47
58º	3.33.90.32.00.00	Material de Distribuição Gratuita		16.913.580,10	6.871.275,30	997.186,54				8.438,42	
59º	3.33.90.33.00.00	Passagens e Despesas com Locomoção		64.066,33	106.580,30	476.789,03	102.110,91	43.336,38		61.941,43	277.624,26
60º	3.33.90.35.00.00	Serviços de Consultoria			112.695,21						
61º	3.33.90.36.00.00	Outros Serv.deTerceiros Pessoa Física	160.526,54	757.596,67	479.790,28	1.138.227,31	120.828,34	120.855,91	98.809,10	5.698,67	165.167,09
62º	3.33.90.37.00.00	Locação de Mão de Obra			173.164,11						148.352,98
64º	3.33.90.39.00.00	Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica	14.180.094,58	20.841.144,36	31.175.527,92	25.445.094,30	4.480.838,33	4.403.078,13	29.642.816,64	45.510.107,58	43.445.683,43
69º	3.33.90.47.00.00	Obrigações Tributárias e Contributivas						87.521,58		263,01	29.000,39
73º	3.33.90.92.00.00	Despesas de Exercícios Anteriores		503.175,47	6.995,90	379.318,17	445.299,19	379,38	227.114,33	44.933,39	3.955.917,72
74º	3.33.90.93.00.00	Indenizações e Restituições			13.829,91	101.997,83				15.109,67	
75º	3.33.90.00.00.99	Outras Aplic. Diretas	6.787.181,78			179.424,32				576.442,90	
80º	3.33.91.39.00.00	Outros Serv. de Terc Pessoa Juríd Operações Intra-Orç								1.369,87	
81º	3.33.91.47.00.00	Obrig Tributárias Contrib Oper.Intra-orçam.		202.148,85		3.125,67					
95º	3.44.90.51.00.00	Obras e Instalações	222.969,48	313.086,12	394.980,66	4.692.555,60					
96º	3.44.90.52.00.00	Equip e Mat Permanen	77.563,78	1.577.114,49	2.780.739,13		85.028,68			1.308.573,61	
97º	3.44.90.00.00.99	Outras Aplicações Diretas						48.423,90	4.992.120,00		

Fonte: SIOPE

A Tabela 1, síntese das despesas pagas com Impostos e Transferências, mostra que não há registro de valores referentes às subfunções de apoio administrativo, no período pesquisado. Algumas planilhas nem são disponibilizadas pelo SIOPE, conforme assinaladas com a sigla NCP. Na referida tabela, apenas a planilha referente ao Ensino Médio apresenta valores, registrados em 2005 e 2006, na planilha denominada “Ensino Médio” e, a partir de 2007, na planilha denominada “Ensino Médio Exceto Fundeb”, que é a linguagem contábil para explicar que os recursos não são provenientes deste Fundo que, a partir do referido ano, passou a financiar o Ensino Médio. A planilha apresenta, também, um valor referente ao Ensino Médio, oferecido na modalidade EJA, que aparece, exclusivamente, no ano de 2011.

Diante dessas observações, vislumbra-se uma primeira dificuldade, relacionada à impossibilidade de identificar qual o custo das subfunções de apoio administrativo para o Ensino Médio. Considerando a imprescindibilidade dessas subfunções e, também, que na subfunção 361 – Ensino Fundamental há registro de gastos referentes (APÊNDICE V), emerge a questão relacionada à possibilidade de estas despesas com apoio administrativo, no Ensino Médio, se encontrarem incluídas nas despesas com apoio administrativo, no Ensino Fundamental. Esta falta de especificação das despesas com apoio administrativo no Ensino Médio inviabiliza o levantamento do seu custo real e, também, do Ensino Fundamental, com base nos dispêndios efetivos realizados por cada etapa de ensino. Tal impossibilidade tem efeito multiplicador, pois traz dificuldades para a elaboração do cálculo do custo aluno-ano mais aproximado da realidade e dificulta o embasamento consistente de proposições, seja no planejamento, no orçamento e na execução financeira dos recursos. Enfim, inviabiliza informações importantes relativas ao gasto efetivo dos sistemas educacionais, o que compromete a formulação e reformulação da política social voltada para o setor, tais como a reformulação do custo aluno referenciada pelo CAQi e pelo CAQ, dispostas na lei do PNE como modalidades de custo reformuladas e com prazo legal definido para implantação.

A abertura das planilhas, a cada ano pesquisado, referentes ao Ensino Médio e indicadas na TS1 viabilizou a elaboração da TA2.

Iniciando a análise da Tabela 2 pelos códigos referentes a Pessoal, observa-se o pagamento de pessoal contratado apenas em 2006 e 2007. Em 2006, mediante um valor bastante elevado, com queda brusca em 2007 (código 6º). Benefícios previdenciários (cód.7º) foram pagos apenas no ano de 2012. O pagamento do salário família (cód. 10º)

só é registrado nos anos de 2005 a 2008. As despesas com os vencimentos dos profissionais do magistério, pertencentes ao quadro permanente, sofrem significativa oscilação. A partir de 2006 até 2010, mostra-se decrescente em relação ao valor praticado em 2005. Em 2011, o valor aumenta, sendo o maior praticado desde 2005. Aumenta mais ainda em 2012 e cai, vertiginosamente, em 2013. Foi intensa a busca por explicações a respeito desta oscilação. Na SEFAZ, última instância da busca, a explicação dada foi a de que esses dados são retirados do E-Fisco, estão lá assim e são transcritos. “Talvez tenha havido erros de digitação” acrescentou o entrevistado, mas “explicação realmente eu não tenho”. Outro questionamento surge a partir do código 13º, referente ao pagamento de pessoal militar atuante na Escola Militar. Os valores também oscilam, além de serem intermitentes, não havendo registro referente nos anos de 2005, 2011 e 2013. Sendo estes gastos referentes aos códigos 13º e 18º, registrados exclusivamente nas planilhas cujas despesas são pagas com recursos de Impostos e Transferências, obviamente não aparece seu pagamento com outra fonte de recursos permanecendo, assim, a questão do registro e respectivo valor do pagamento referente a esses profissionais, nos anos que se constituem como lacunas. Na busca por resposta, a pesquisadora recorreu ao BGE, mas este documento não responde satisfatoriamente. Para ilustrar esta afirmação e tomando como exemplo apenas 2013, ano no qual não há registro, no SIOPE, de pagamento feito ao pessoal militar, o BGE/2013, Quadro nº 31, página 398, assinala despesa com MDE referente à SDS, ou seja ao pessoal militar, no valor de R\$ 1.737.159,16. A pergunta que surgiria seria somente relacionada à falta de registro desse valor na planilha do SIOPE, uma vez que há registro no BGE. No entanto, a questão não é tão simples assim, nem é única. O valor de R\$ 1.737.159,16 está registrado no Balanço; porém, abaixo deste valor, aparece o valor referente às Contribuições Patronais do Colégio da Polícia Militar ao FUNAFIN, no montante de R\$ 1.612.081,51, o que significa que há inconsistência no próprio BGE, pois o valor da obrigação é quase igual ao valor principal. Ou seja, há mais gastos com as obrigações sociais do que com o valor total das remunerações. A questão evidencia a dificuldade de acesso a dados importantes, com a devida clareza, pela sociedade em geral e pelos profissionais da educação, em particular.

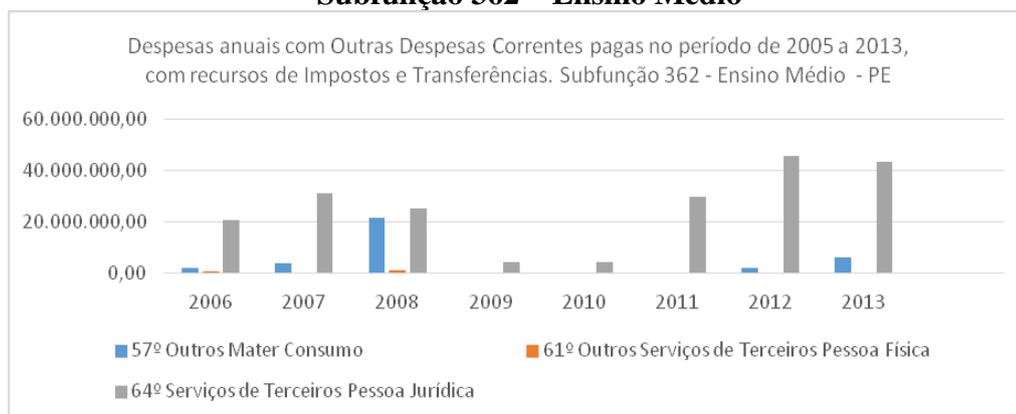
O código 19º, referente a ‘Pessoal Terceirizado’, código 3.31.90.34.00.00, registrado no SIOPE, aparece com um valor relativamente irrisório em 2011 e um valor bastante elevado em 2013, além do aumento considerável de um ano para o outro, o que suscita questionamentos relacionados à discrepância entre os valores registrados no

SIOPE e no BGE. Esta despesa, em 2013, foi registrada no SIOPE no valor de R\$ 155.626.784,85 (no registro original, sem a correção pelo IPCA, o valor registrado é R\$ 150.818.884,02). No BGE, Quadro 04, página 46, neste código está lançado o valor de R\$ 1.455.729,82 como execução financeira, ou seja, como despesa paga. Considerando os valores originais, isto é, sem a correção pelo IPCA, a diferença entre os mesmos é de R\$ 149.363.154,20. É presumível que as despesas com terceirização de pessoal de outras áreas tenham sido debitadas à conta da educação.

Para todas essas questões, a pesquisadora recebeu a resposta da SEFAZ de que são “problemas na execução financeira”, sem, no entanto, a explicação sobre a natureza destes “problemas”.

Com referência aos gastos com ODC, a figura que segue ilustra o comportamento das despesas, considerando os códigos 57º, 61º e 64º, apresentados na TA2.

Figura 1 – Despesas com Outras Despesas Correntes (ODC) – 2005/13, pagas com Impostos e Transferências Subfunção 362 – Ensino Médio



Elaborada a partir dos dados do SIOPE.

Na categoria Outras Despesas Correntes, as despesas com Materiais de Consumo, código 57º, se mostram oscilantes apresentando, em 2008, o gasto mais elevado do período estudado. A partir de 2009 e até 2011, as despesas decrescem e, em 2012 e 2013, os valores voltam a aumentar. Presumivelmente, o considerável aumento de materiais de consumo em 2008 deve-se à ampliação do Programa de Educação Integral, através das EREMs. É presumível, ainda, que tenha havido, além do suprimento das escolas de Ensino Médio, estoque deste material, uma vez que, nos anos

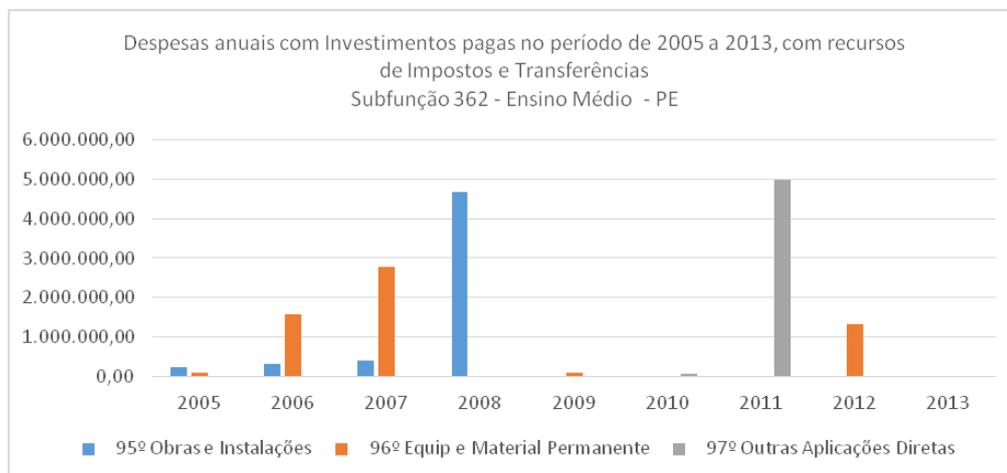
subseqüentes, os valores decrescem, sinalizando para gastos, possivelmente, com reposição.

Comportamento semelhante verifica-se com o código 61º, referente a Serviços de Terceiros Pessoa Física. Neste código, o valor aumenta em 2006, decresce em 2007 e apresenta o maior gasto no ano de 2008. Nos anos de 2009 a 2013, os valores decrescem consideravelmente, em relação ao gasto realizado em 2008. Sendo, porém, que o ano de 2013 apresenta maior valor praticado, no intervalo decrescente dos valores registrados entre 2009 e 2013. O comportamento destes gastos apresenta indícios de que, em 2008, foi dinamizado um processo de reparos gerais na rede de escolas de Ensino Médio e, nos anos subsequentes, os gastos se voltaram para consertos e reparos de elementos, cuja depreciação faz parte do uso cotidiano.

As despesas com Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, código 64º, são crescentes até 2007. Apresentam-se decrescentes no período de 2008 a 2011, sendo 2009 e 2010 os anos que assinalam uma queda muito brusca nos valores, da ordem de, aproximadamente, 86% em relação ao gasto em 2007. Em 2012, o gasto cresce, superando o gasto em 2007; em 2013, decresce em relação a 2012, mas continua bem maior do que o gasto realizado em 2007. Considerando que essas despesas se referem ao fornecimento, dentre outros, de insumos imprescindíveis ao funcionamento das unidades escolares, tais como energia elétrica, água, serviços de esgoto, telefone etc., a oscilação dos gastos neste código e, principalmente, o declínio em 2009 e 2010, deixam questionamentos relacionados ao bom funcionamento das escolas de Ensino Médio em geral e, em particular, das EREMs, as quais configuram um quantitativo crescente, a partir de 20 escolas, em 2008, chegando a 260 escolas, em 2013.

A figura que segue ilustra o comportamento das despesas relativas a investimentos no Ensino Médio, pagas com recursos de Impostos e Transferências, considerando os códigos 95º, 96º e 97º, apresentados na TA2.

Figura 2 – Despesas anuais com investimentos pagas com recursos de Impostos e Transferências – Subfunção 362 – Ensino Médio



Elaborada a partir dos dados do SIOPE

Na demonstração das despesas pagas com investimento, o código 95º, referente a obras e instalações, apresenta valores até 2007 que, embora crescentes, são tímidos, se comparados com o valor registrado em 2008, ano que apresenta um crescimento significativo e único neste item, uma vez que, a partir de 2009, não há registro de despesas com obras e instalações destinadas ao Ensino Médio, pagas com a fonte referenciada, embora seja o período que marca a ampliação do Programa de Educação Integral através das EREMs. As despesas com o código 96º, referentes a equipamentos e material permanente, se apresentam irrisórias, em 2005, quando comparada com o valor registrado em 2006 e em 2007, ano que registra o maior valor de despesa realizada, dando indícios de que marca o início da ampliação das EREMs. Em 2008, 2010, 2011 e 2013, não há registro de gastos com obras e instalações. Em 2009, há o registro de um valor relativamente pequeno e, em 2012, de um valor da ordem de 50% do que fora gasto em 2007. No que se refere ao código 97º, em 2011, há o registro de quase R\$ 5 milhões em investimentos, porém lançado em ‘Outras Aplicações Diretas’, o que não possibilita a identificação do tipo de investimento realizado. Apenas sugere investimentos em função da ampliação do Ensino Médio integral.

Por fim, a TS1 apresenta despesas com o Ensino Médio na modalidade de EJA, no valor de R\$ 37.954.619,76. Para o registro deste gasto, unicamente em 2011, a pesquisa não coletou explicação plausível, por parte dos sujeitos responsáveis pelo

registro das despesas. O desdobramento dos dados da tabela sintética resultou na elaboração da tabela analítica que segue:

Tabela: 3 - Despesas com MDE – Despesas Próprias Custeadas com Impostos e Transferências Subfunção 362 – Ensino Médio / EJA – 2005/2013
Tabela Analítica

Ordem	Código	Descrição	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
50°	3.33.90.14.00.00	Diárias – Civil	NCP	NCP	NCP	NCP	NCP	NCP	363.615,73	NCP	NCP
57°	3.33.90.30.00.99	Materiais de Consumo	NCP	NCP	NCP	NCP	NCP	NCP	98.851,69	NCP	NCP
64°	3.33.90.39.00.00	Serv de Terceiros Pessoa Jurídica	NCP	NCP	NCP	NCP	NCP	NCP	731.261,95	NCP	NCP
96°	3.44.90.52.00.00	Equip. e Material Permanente	NCP	NCP	NCP	NCP	NCP	NCP	36.760.890,37	NCP	NCP

Fonte: SIOPE.

A Tabela 3 apresenta, no código 50°, despesas relativas a diárias de pessoal, o que, neste caso, não se trata de vencimentos, mas da cobertura de gastos com alimentação, hospedagem e transporte, gerados por locomoção de servidores deslocados da sua sede de trabalho para realização de serviço eventual ou transitório. Há o registro do código 57°, referente a materiais de consumo e registro do código 64°, referente a serviços prestados por pessoa jurídica. O item de despesa relacionado a investimento é o que apresenta maior valor e se refere a equipamento e material permanente. Os dados registrados oficialmente não indicam, neste caso, a EJA integrada à educação profissional, o que poderia explicar, em parte, o grande investimento em equipamentos e material permanente. Verifica-se o indício de investimentos em insumos para outras áreas, que podem ou não estar relacionadas à educação, mas que foram debitadas na conta da EJA ministrada em nível médio.

As despesas pagas com recursos do FUNDEB encontram-se discriminadas nas tabelas – sintética e analítica, que seguem.

**Tabela 4 - Despesas com MDE – Despesas com o FUNDEB
Subfunção 362 - Ensino Médio – anos 2007 a 2013 – Despesas Pagas
Tabela Sintética (Valores corrigidos pelo IPCA)**

Planilha	362 – Ensino Médio						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Planejamento e Orçamento	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Adm.Geral	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Adm.Financeira	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Normat/Fiscal.	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Tecnologia da Informação	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Formação de RH	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Comunicação Social	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Alim.Nut.Merenda Esc.	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Prot.Benef.Trabalhador.	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Ensino Médio	1,43	401.078.700,85	410.060.357,12	389.211.517,51	445.018.893,68	440.380.429,96	448.471.508,45
Ensino Profissional	SRV	SRV	6.394.450,856	6.087.714,31	936.106,09	2.253.928,98	751.229,50
EJA	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	245.774,09
Educação Especial	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Transporte Escolar	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Refinanc.Dívida Interna	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Refinanc.Dívida Externa	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Serviço Dívida Interna	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Serviço Dívida Externa	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Outros Encargos Especiais	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Total das Despesas Pagas Anualmente	1,43	401.078.700,85	416.454.807,97	395.299.231,82	445.954.999,77	442.634.421,94	449.468.512,04

Fonte: Elaborada a partir dos dados do SIOPE . Legenda: SRV – Sem Registro de Valor.

Tabela 5 - Despesas com MDE pagas com Recursos do FUNDEB - Subfunção 362 – Ensino Médio – 2007/2013
Tabela Analítica (Valores corrigidos pelo IPCA)

Ordem	Código	Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
6º	3.31.90.04.00.00	Contratação por Tempo Determinado	-	8.016.445,59	185.536.897,47	98.861.014,25	211.466.583,09	265.002.219,59	217.980.823,13
*	3.31.90.04.15.00	Obrig.Patronais Contrato Tempo Determinado	-	-	-	-	-	-	60.531.695,71
9º	3.31.90.08.00.00	Outros Benefícios Assistenciais	-	-	-	-	-	225.655,47	-
11º	3.31.90.10.00.00	Outros Benefícios Natureza Social	-	-	-	-	-	343.642,16	-
12º	3.31.90.11.00.00	Vencim e vantag Fixas Pessoal Civil	1,43	381.178.702,12	190.420.761,84	269.983.782,35	139.074.661,72	131.379.299,98	120.729.800,71
14º	3.31.90.13.00.00	Obrigações Patronais	-	-	-	-	-	-	24.145.960,12
17º	3.31.90.16.00.00	Outras Desp Variáveis Pessoal Civil	-	60.503,92	-	-	-	-	-
28º	3.31.91.13.00.00	Obrigações Patronais	-	-	-	-	34.169.677,47	-	-
34º	3.33.20.00.00.00	Transferências à União	-	-	-	-	-	-	14.763.927,37
36º	3.33.40.00.00.00	Transferências a Municípios	-	-	-	-	-	-	467.811,94
50º	3.33.90.14.00.00	Diárias Civil	-	286.331,30	774.298,93	3.034.303,22	4.189.355,83	1.347.852,19	1.200.201,77
57º	3.33.90.30.00.99	Outros Mater. Consumo	-	-	5.077.938,28	7.153.317,55	11.742.511,61	7.491.007,67	1.364.146,21
58º	3.33.90.32.00.00	Material de Distribuição Gratuita	-	-	9.041.702,14	-	12.497.297,72	-	-
59º	3.33.90.33.00.00	Passagens e Desp.com Locomoção	-	-	928.292,08	400.463,42	162.499,56	281.065,36	1.796,92
60º	3.33.90.35.00.00	Serviços de Consultoria	-	-	-	-	12.809,42	-	-
61º	3.33.90.36.00.00	Outros Serv. de Terc. Pes Física	-	-	-	62.083,50	136.241,45	122.425,34	68.138,04
62º	3.33.90.37.00.00	Locação de Mão-de-Obra	-	-	575.958,99	-	1.403.274,38	-	70.807,10
64º	3.33.90.39.00.00	Serviços de Terceir Pessoa Jurídica	-	7.162.523,85	17.686.172,27	9.610.667,71	22.368.069,52	22.308.036,05	7.122.494,84
69º	3.33.90.47.00.00	Obrigaç. Tributárias e Contributivas	-	-	-	105.885,48	68.474,90	23.055,88	433,38
73º	3.33.90.92.00.00	Despesas de Exercícios Anteriores	-	-	-	-	71.964,87	-	17.795,82
74º	3.33.90.93.00.00	Indenizações e Restituições	-	-	-	-	128.471,47	-	5.675,33
75º	3.33.90.00.00.99	Outras Aplicações Diretas	-	-	18.333,78	-	-	-	-
84º	3.33.91.92.00.00	Desp.Exercíc. Anteriores	-	-	-	-	-	7.262,72	-
90º	3.44.40.00.00.00	Transferên. a Municípios	-	-	-	-	375.422,75	-	-
95º	3.44.90.51.00.00	Obras e Instalações	-	3.164.201,00	-	-	2.210.942,72	683.696,20	-
96º	3.44.90.52.00.00	Equip e Material Permanente	-	1.209.993,04	1,29	-	4.940.635,10	11.165.274,30	-

Fonte: Elaborada a partir dos dados do SIOPE.

* O Código 3.31.90.04.15.00 está sem o número de ordem porque não consta na lista de códigos disponibilizada no Manual SIOPE, embora seja disponibilizado nas planilhas.

A TS4 apresenta as despesas pagas com recursos do FUNDEB. Embora apresente todas as planilhas referentes ao apoio administrativo, não registra valor em qualquer uma delas, conforme pode ser observado mediante a sigla SRV. As planilhas que apresentam valores são: Ensino Médio desde o primeiro ano de vigência do Fundo – 2007 até o último ano do período estudado, 2013; Ensino Médio integrado à Educação Profissional, que apresenta valores a partir de 2009 até 2013 e EJA, com valores registrados apenas em 2013.

A TA5 apresenta o detalhamento do que foi pago com os recursos do FUNDEB. Iniciando pela categoria de Pessoal, verifica-se, no código 12º, o qual registra os valores pagos ao pessoal do quadro permanente do magistério, o registro de um valor irrisório no ano de 2007, para o qual a SEFAZ não apresentou explicação, quando da realização de entrevista com vistas ao esclarecimento das dúvidas suscitadas pelos dados. A partir de 2008 e até 2010, os valores oscilam e passam a decrescer a partir de 2012. Paralelamente, a contratação temporária, código 6º, tem um aumento, em 2009, bastante elevado em relação a 2008. Decresce em 2010, mas, ainda assim, continua elevado e, no período de 2011 a 2013, registra valores altos, os quais chegam a superar os registrados para pessoal permanente, deixando muito clara a opção do Governo pelos contratos temporários, em detrimento da contratação para os quadros permanentes, mediante a realização de concurso. Neste tocante, a gerente da Gerência Geral de Desenvolvimento de Pessoas e Relações de Trabalho da Secretaria de Educação informou, em entrevista realizada em 2014 que, neste ano, a Secretaria contava com 52 mil servidores, dos quais apenas 26 mil são efetivos. Segundo a gerente,

é preciso organizar a Secretaria internamente. Essa organização depende da municipalização do ensino fundamental, o que já está acontecendo graças ao apoio e ao incentivo do Governo. Então não é o momento de realizar concurso, pois só vai inchar a folha e depois não haverá mais necessidade desses profissionais, pois a tendência é os Municípios assumirem o ensino fundamental todo.

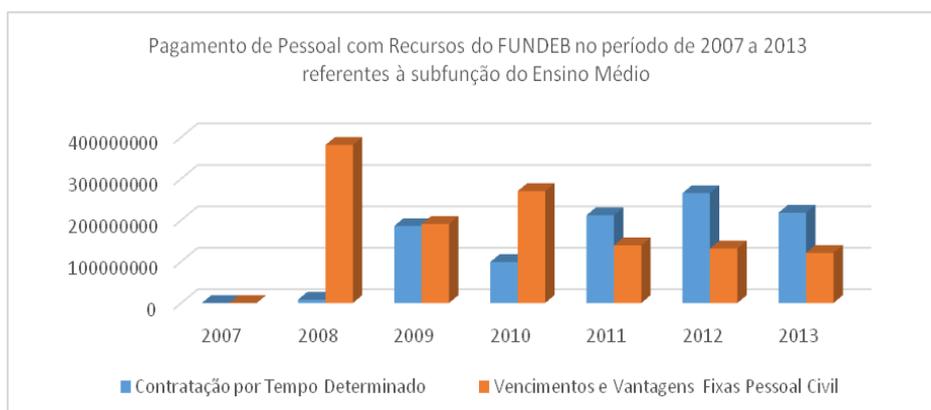
Trata-se da “organização” baseada na redução de gastos e não na qualidade da educação oferecida, nem na possível falta de sustentabilidade desta prática em grande parte dos Municípios, que detêm, como principais receitas, os recursos advindos do FPM e do FUNDEB.

Dentro dos estudos da categoria ‘Pessoal’, a análise identificou o código 3.31.90.04.15.00 registrado na planilha do SIOPE, referente ao ano de 2013, indicando despesa com “Obrigações Patronais Contrato por Tempo Determinado” no valor

superior a R\$ 60 milhões. A análise verificou que a conta não consta da lista de contas relacionada no Manual do SIOPE e, portanto, não tem número de ordem (numeral ordinal) e, conseqüentemente, também não tem descrição de conceito. No entanto, as planilhas do SIOPE disponibilizam o referido código, que foi preenchido pelo estado de Pernambuco, com o valor supracitado. Mais uma vez, se fez necessária a análise dos dados registrados no SIOPE, à luz do BGE. A cada ano, o Balanço Anual apresenta, nas suas páginas iniciais, diversos anexos obrigatórios, segundo regulamentação dada pela Lei nº 4.320/1964, dentre os quais encontra-se o anexo denominado: “Demonstração Consolidada da Despesa por Natureza/Item”. Esse anexo traz a lista de todos os códigos nos quais houve despesa realizada. No BGE de 2013, esse Anexo é representado pelo Quadro nº 4, constante na página 45 e nele não há registro do referido código. Consultada sobre essa discrepância, entre o registrado na planilha do SIOPE e o registrado no BGE, a SEFAZ informou que o registro que deve ser considerado é o que está no anexo do Balanço, concluindo que houve erro no preenchimento da planilha do SIOPE e que o referido valor “provavelmente faz parte de outra despesa”, ratificando que “são erros na execução das despesas” e mais uma vez deixando sem explicação a natureza desses “erros”. Há, portanto, indícios de que o valor de aproximadamente R\$ 60 milhões tenha sido debitado de forma indevida da conta do FUNDEB.

A figura que segue ilustra a categoria Pessoal, a partir dos dados apresentados na TA5.

Figura 3 – Despesas com Pessoal Permanente e Temporário, pagas com recursos do FUNDEB – Subfunção 362 Ensino Médio, 2007-2013.



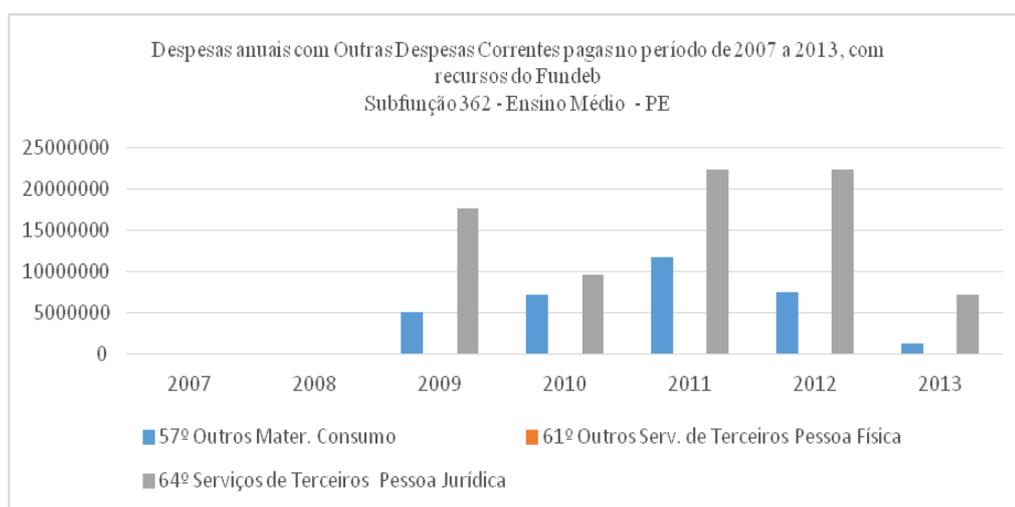
Fonte: SIOPE.

A figura ilustra uma situação que repercute no avanço do Ensino Médio, mostrando que, a partir de 2009, o trabalho docente precarizado ganha ênfase no

contexto do Ensino Médio e, a partir de 2011 supera, quantitativamente, a contratação de profissionais para o quadro permanente.

Quanto às despesas com ‘Outras Despesas Correntes’, a Figura 4 possibilita a visualização simultânea do comportamento dos três códigos de despesas referenciados pela pesquisa. Estes são os códigos que, no geral, garantem o funcionamento da estrutura das unidades educacionais.

Figura 4 – Despesas com Outras Despesas Correntes (ODC) pagas com recursos do FUNDEB – Subfunção 362 – Ensino Médio



Fonte: Elaborado a partir dos dados do SIOPE.

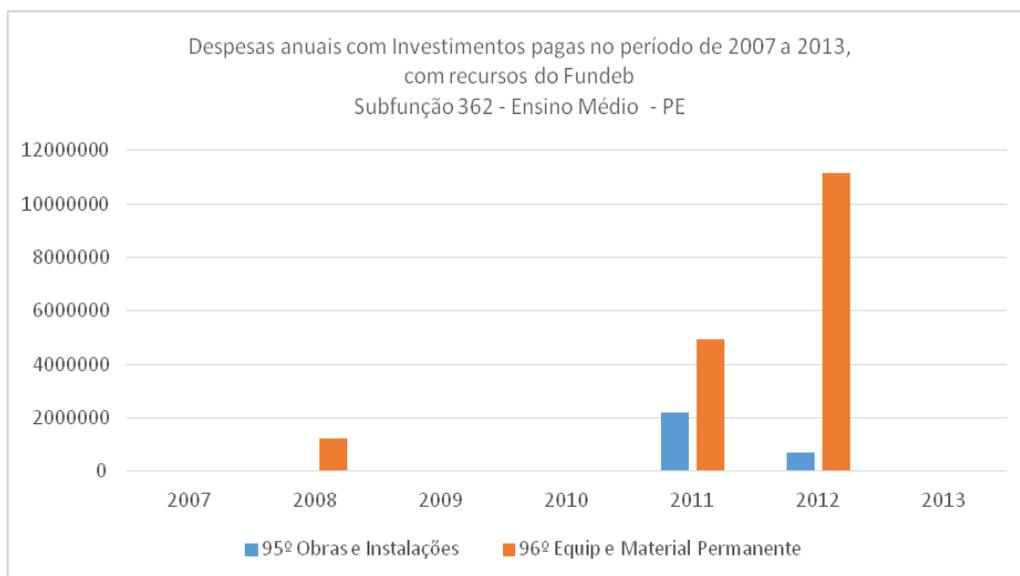
A Figura 4 ilustra a curva das despesas realizadas com recursos do FUNDEB, nos códigos 57º, 61º e 64º, no âmbito de ODC, a partir dos dados da TA5. Pela tabela, verifica-se que as despesas registradas no código 57º, referentes a material de consumo, são realizadas a partir de 2009 e se comportam de modo crescente até 2011. Tais recursos apresentaram um decréscimo em 2012 registrando, neste ano, uma despesa equiparada à realizada em 2010 e sofrendo uma queda considerável em 2013. As despesas registradas no código 61º, referentes a serviços prestados por pessoa física, são registradas a partir de 2010 e apresentam valores oscilantes e inferiores às demais despesas analisadas, dentro de ‘Outras Despesas Correntes’. As despesas registradas no código 64º, referentes a serviços prestados por pessoa jurídica, são registradas a partir de 2008 e apresentam valores que sofrem significativa elevação nos anos de 2009, 2011, 2012, mostrando os indícios da expansão do Ensino Médio. Entretanto, este valor cai abruptamente, no ano de 2013, chegando a um valor equiparado ao gasto em 2008. A

Figura 4 mostra o papel importante que o financiamento específico para o Ensino Médio, materializado pelo FUNDEB, exerce, no sentido de garantir a manutenção da estrutura física de unidades escolares do Ensino Médio.

Quanto aos investimentos, pagos com recursos do FUNDEB, a Figura 5 ilustra a curva das despesas realizadas nos códigos 95º, referente a obras e instalações e 96º, referente a equipamento e material permanente, no âmbito de ‘Investimentos’, a partir dos dados da TA5.

A TA5 mostra despesas realizadas apenas nos anos de 2008, 2011 e 2012, relacionadas a ambos os códigos, com exceção do código 96º, que apresenta o irrisório valor de R\$1,29 como gasto no ano de 2009. A Figura 5, abaixo, ilustra a curva das despesas realizadas nos códigos 95º e 96º, no âmbito de Investimentos, a partir dos dados da TA5.

Figura 5 – Despesas anuais com Investimentos pagos com recursos do FUNDEB – subfunção 362 – Ensino Médio



Fonte: SIOPE.

A análise a partir dos dados apresentados na Figura 5, elaborada a partir dos dados da TA5, contribui para a análise dos investimentos realizados no Ensino Médio com recursos do FUNDEB. Verifica-se um dispêndio, que ocorre de forma intermitente, em termos de investimentos, no período estudado. Verifica-se que as despesas são mais vultosas com equipamentos e material permanente do que com obras e instalações e que elas ocorrem de forma bastante elevada no ano de 2012, enquanto que, em 2013, não

são feitos investimentos com recursos do FUNDEB em nenhum dos códigos assinalados.

A TS4 aponta, também, para despesas com o Ensino Médio integrado ao Ensino Profissional, pagas a partir de 2009. Os dados desta tabela mostram uma curva descendente, considerando as despesas iniciais registradas a partir de 2009. Neste ano e no subsequente, ano de 2010, as despesas são da ordem de R\$ 6 milhões, caindo sensivelmente em 2011 para valor inferior a um milhão. Em 2012, a despesa aumenta, mas não na mesma proporção apresentada no biênio 2009/10. Em 2013, o gasto cai abruptamente, para valor inferior ao registrado em 2011.

A Tabela Analítica 6, elaborada com vistas à discriminação dos elementos das despesas com o Ensino Médio integrado ao Ensino Profissional, apresentados na TS4, é requisito para melhor compreensão dos gastos. A tabela que segue se dispõe a demonstrar as despesas a partir dos diversos códigos, nos quais encontram-se os seus registros.

Tabela 6 - Despesas com MDE pagas com Recursos do FUNDEB - Subfunção 363 Ensino Profissional integrado à subfunção 362 – Ensino Médio / Ensino Profissional – 2009/2013 Tabela Analítica (Valores corrigidos pelo IPCA)

Ordem	Código	Descrição	2009	2010	2011	2012	2013
50º	3.33.90.14.00.00	Diárias Civil	154.800,39	258.673,20	-	-	-
57º	3.33.90.30.00.99	Outros Mater. Consumo	2.353.569,65	1.919.953,21	117.697,89	53.671,65	-
59º	3.33.90.33.00.00	Passagens e Desp.com Locomoção	177.352,65	62.178,15	-	-	-
61º	3.33.90.36.00.00	Outros Serv de Terc. Pes. Física	37.372,61	-	-	-	-
64º	3.33.90.39.00.00	Serv. de Terceiros Pessoa Jurídica	3.452.008,61	3.723.732,55	51.057,49	59.076,63	-
73º	3.33.90.92.00.00	Despesas de Exercícios Anteriores	513.998,13	9.289,58	-	-	-
74º	3.33.90.93.00.00	Indenizações e Restituições	7.337,51	113.887,60	-	-	-
75º	3.33.90.00.00.99	Outras aplicações Diretas	2.489,18	-	-	-	-
95º	3.44.90.51.00.00	Obras e Instalações	-	-	-	144.465,76	358.186,93
96º	3.44.90.52.00.00	Equip e Material Permanente	1.552.609,96	-	767.350,70	170.486,82	393.042,57
106º	3.45.90.61.00.00	Aquisição de Imóveis	-	-	-	1.826.228,10	-

Fonte: Elaborada a partir dos dados do SIOPE.

A TA 6 não registra gastos com vencimentos de pessoal. Dentre os grupos de despesas, a análise registra despesas com ODC e Investimentos. Os gastos mais representativos com o Ensino Médio integrado ao Ensino Profissional, no âmbito de ODC, são registrados nos biênio 2009/10 e correspondem aos códigos 57º e 64º, material de consumo e serviços prestados por pessoa jurídica. No âmbito de Investimentos, as despesas do código 95º, referentes a obras e instalações, são registradas, apenas, em 2012 e 2013. O gasto mais representativo, em termos de Investimentos, encontra-se no código 96º, referente aos gastos com equipamento e material permanente, que registra despesa em valor considerável, no ano de 2009. O ano

de 2010 não registra gastos com equipamento e material permanente. Estes gastos são retomados em 2011, 2012 e 2013, mas em valores bem inferiores ao registrado em 2009.

A TS4 apresenta uma despesa apenas, no ano de 2013, com Ensino Médio na modalidade de EJA, no valor de R\$ 245.774,09. Destrinchando este valor total através dos códigos mediante os quais este dispêndio foi realizado, é possível elaborar a TA que segue.

**Tabela 7 - Despesas com MDE pagas com Recursos do FUNDEB
Subfunção 367-EJA integrada à subfunção 362 – Ensino Médio em 2013
Tabela Analítica (Valores corrigidos pelo IPCA)**

Ordem	Código	Descrição	2013
50º	3.33.90.14.00.00	Diárias Cíveis	7.811,32
57º	3.33.90.30.00.99	Outros Materiais de Consumo	155.417,63
64º	3.33.90.39.00.00	Serv.de Terceiros Pessoa Juríd.	82.545,13

Fonte: SIOPE.

A TA7 demonstra que a maior despesa efetuada foi com material de consumo, seguida por despesas referentes a serviços prestados por pessoa jurídica, que atendem a despesas com fornecimento de energia elétrica, água, comunicação e serviço de esgoto, entre outras. O menor valor gasto foi no código referente a diárias, que cobre despesas com alimentação, hospedagem e locomoção de servidores que se deslocam de sua sede de trabalho com a finalidade de prestar serviço eventual ou transitório.

A síntese das despesas com o Ensino Médio pagas com as fontes de recursos definidas pela pesquisa – Impostos e Transferências e FUNDEB – segue, abaixo, com o propósito de possibilitar uma visão geral dos gastos com esta etapa de ensino, a partir das principais fontes de receita que a financiam.

As tabelas e figuras até aqui trabalhadas mostram as despesas por fontes de recursos que as custearam, o que significa avanço da pesquisa na coleta e sistematização dos dados coletados, representados pelas despesas pagas. No entanto, uma análise mais acurada requer a sistematização dessas despesas considerando as duas principais fontes que as custearam, numa perspectiva aglutinadora, que possibilite a visualização dos gastos gerais com o Ensino Médio nas três categorias contábeis de análise, referenciadas na pesquisa. O quadro que segue apresenta as despesas anuais realizadas com recursos advindos dos Impostos e Transferências e do FUNDEB, no período estudado.

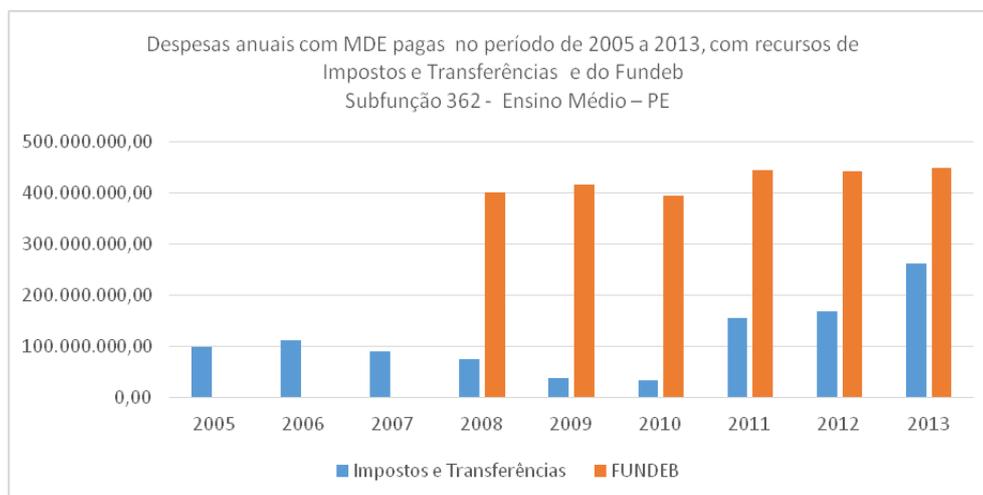
Quadro 19: Despesas com MDE do Ensino Médio pagas com recursos de Impostos e Transferências e FUNDEB – 2005/2013 (Valores corrigidos pelo IPCA)

Ano	Impostos e Transferências	FUNDEB
2005	98.648.015,35	-
2006	112.600.356,73	-
2007	88.710.259,73	1,43
2008	75.450.673,83	401.078.700,85
2009	37.731.012,15	416.454.807,97
2010	33.488.899,09	395.299.231,82
2011	155.337.319,63	445.954.999,77
2012	168.498.423,35	442.634.421,94
2013	261.519.484,53	449.468.512,04

Fonte: Construído a partir dos dados do SIOPE

A figura que segue ilustra o comportamento dos gastos com o Ensino Médio, realizados com as duas principais fontes de recursos, conforme síntese apresentada no Quadro 19.

Figura 6 – Despesas anuais com MDE pagas no período de 2005 a 2013 com recursos de Impostos e Transferências e do FUNDEB – Subfunção 362 – Ensino Médio –PE



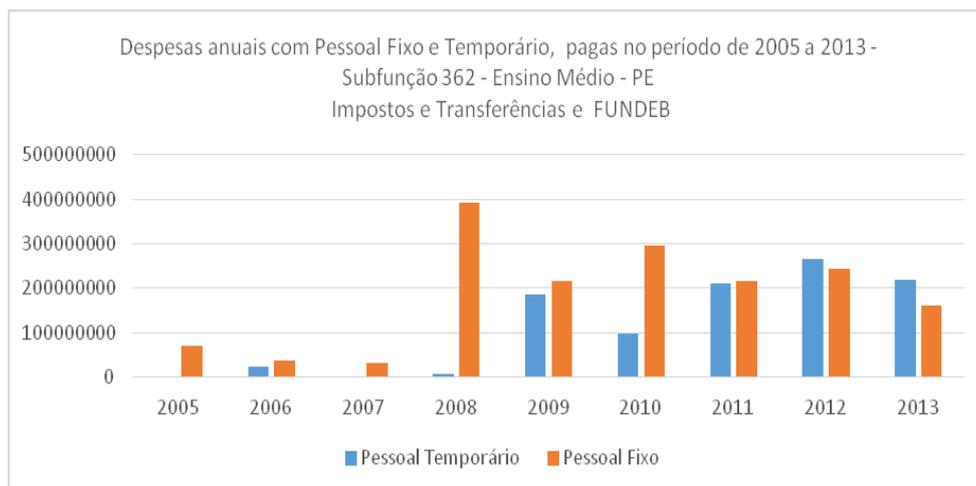
Fonte: Construído a partir de dados do SIOPE.

O quadro 19 e a figura 6 evidenciam o impacto positivo, em termos de injeção de recursos, que o Ensino Médio recebeu, a partir da sua inclusão no FUNDEB. Desde que iniciou, efetivamente, a custear o Ensino Médio, a partir de 2008, o FUNDEB responde pelo pagamento das despesas com esta etapa de ensino em proporções bem maiores que o pagamento de recursos de Impostos e Transferências, embora o volume

de despesas pago com recursos de Impostos e Transferências se mostre crescente, a partir de 2011.

A categoria contábil Pessoal, considerando conjuntamente as duas fontes de pagamento, teve o comportamento demonstrado na figura a seguir.

Figura 7 – Despesas anuais com Pessoal Fixo e Temporário atuante no Ensino Médio, no período de 2005 a 2013 – Pagas com Impostos e Transferências e com FUNDEB



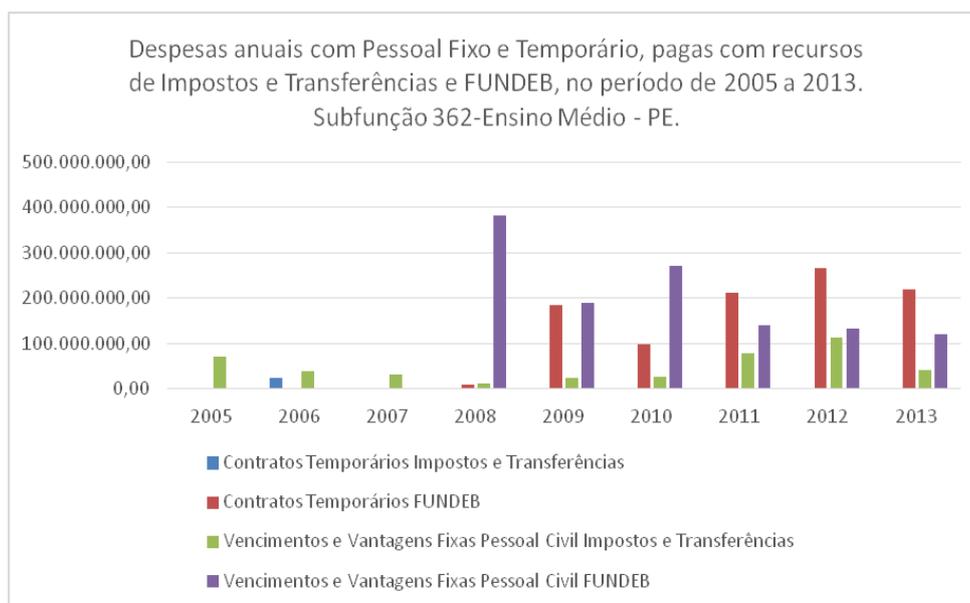
Fonte: Elaborado a partir dos dados do SIOPE.

A Figura 7 mostra que a despesa com o pagamento de pessoal fixo passa por oscilações. A partir de 2005 e até 2007, apresenta-se decrescente. Em 2008, tem significativa elevação. Decresce em 2009, volta a crescer em 2010, decresce em 2011, volta a crescer em 2012 e novamente decresce em 2013. A partir de 2009, nos anos em que se mostra crescente, a despesa com pessoal fixo não alcançou o patamar de elevação apresentado em 2008, ano em esta despesa aparece em maior proporção. Paralelamente à despesa com pessoal fixo, a despesa com pessoal contratado temporariamente apresenta aumento considerável, em 2009. Em 2010, sofre decréscimo mas, a partir de 2011, volta a crescer, chegando a ultrapassar, em 2012 e 2013, o volume de despesas pagas com pessoal do quadro permanente de servidores da educação atuantes no Ensino Médio. A Figura 7 possibilita a visualização do aumento de pessoal temporário, em detrimento da diminuição de pessoal do quadro permanente.

As despesas pagas com pessoal fixo e temporário, considerando ambas as fontes – Impostos e Transferências e FUNDEB, encontram-se discriminadas na figura que

segue. O período referenciado na figura é o período de estudo da pesquisa – 2005 a 2013. Ressalta-se, porém, que o pagamento de despesas relativas ao Ensino Médio, incluindo as de pessoal com recursos do FUNDEB tem início, em Pernambuco, a partir de 2008.

Figura 8 – Despesas pagas com Pessoal fixo e temporário, no período de 2005 a 2013, discriminadas por fonte de recursos – Subfunção 362 – Ensino Médio – PE



Fonte: SIOPE.

Através da Figura 8, é possível observar a elevada participação que o FUNDEB assume, desde 2008 até 2013, no pagamento das despesas com pessoal do quadro permanente atuante no Ensino Médio. A partir de 2009, os recursos do FUNDEB se dividem no pagamento de despesas com pessoal fixo e temporário sendo, neste ano, o pagamento das despesas de fixos e temporários realizado quase na mesma proporção. Em 2010, as despesas com pessoal fixo ultrapassam as despesas pagas com pessoal temporário. Porém, a partir de 2011, as despesas pagas pelo FUNDEB com pessoal temporário se mostram crescentes e sempre maiores do que as despesas pagas por esta mesma fonte, referentes ao pessoal permanente. As despesas de pessoal pagas com recursos de Impostos e Transferências se mostram oscilantes e sempre em menor proporção do que as que são pagas com recursos do FUNDEB. A Figura 8 mostra que o pagamento de pessoal, tanto fixo como temporário, é realizado, preponderantemente, com recursos do FUNDEB.

O grupo de despesas classificado como Outras Despesas Correntes, pagas considerando ambas as fontes de recursos – Impostos e Transferências e FUNDEB, está demonstrado na figura que segue.

Figura 9 – Outras Despesas Correntes pagas no período de 2005 a 2013 com recursos de Impostos e Transferências e do FUNDEB – Subfunção 362 – Ensino Médio

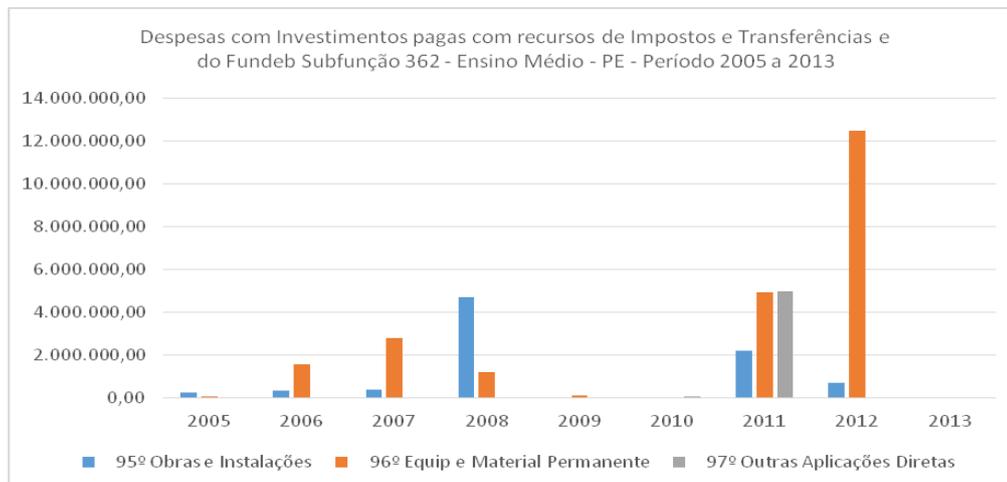


Fonte: SIOPE.

Considerando três tipos de despesas estudadas no âmbito das Outras Despesas Correntes, verifica-se que, quando se observa o total das despesas pagas com as duas fontes referenciadas, as despesas com serviços prestados por pessoa jurídica são crescentes, atingindo o máximo no ano de 2012 e decrescem em 2013, alcançando patamar semelhante ao ano de 2011. As despesas com material de consumo elevam-se em 2008 e, a partir de então oscilam, se apresentando, no entanto, sempre inferiores às despesas realizadas em 2008. As despesas com serviços prestados por pessoa física se mostram relativamente inferiores, diante das demais despesas demonstradas.

O grupo de Investimentos com despesas pagas considerando ambas as fontes de recursos – Impostos e Transferências e FUNDEB está demonstrado na figura que segue.

Figura 10 - Despesas com Investimentos pagas no período de 2005 a 2013 com recursos de Impostos e Transferências e do FUNDEB – Subfunção 362 – Ensino Médio



Fonte: Elaborada a partir dos dados do SIOPE.

Considerando a demonstração dos três tipos de despesas estudadas no âmbito dos Investimentos, apresentada na Figura 10, verifica-se que, quando se observa o total das despesas pagas com as duas fontes referenciadas, as despesas com equipamentos e material permanente se sobressai sobre as demais, embora tais despesas se mostrem oscilantes. Em 2006, as despesas com equipamento e material permanente apresentam maior expressividade, em relação ao ano anterior. Crescem em 2007 e, a partir de 2008, decrescem, chegando em 2010 sem registro de despesas pagas. Em 2011, as despesas com equipamento e material permanente voltam a ser registradas e alcançam patamar bastante elevado, relativamente aos anos anteriores. Porém, é no ano de 2012 que as despesas com equipamento e material permanente alcançam maior valor, enquanto que, em 2013, não houve investimento neste item.

As despesas pagas com obras e instalações são tímidas, até 2007. Em 2008, estas despesas aumentam, relativamente aos anos anteriores mas, em 2009 e 2010, não há despesas com este código, que volta a ter registro em 2011, numa proporção relativamente inferior ao ano de 2008 e decresce bastante no ano de 2012, chegando ao ano de 2013 sem registro de despesas com obras e instalações.

A Figura 10 mostra que o código 97º, referente a ‘Outras Aplicações Diretas’, no âmbito dos investimentos, tem despesas registradas apenas nos anos de 2010 e 2011, porém com uma disparidade gigantesca de valores entre estes dois anos. Enquanto em

2010 houve investimento em outras aplicações diretas da ordem de R\$ 48 mil, em 2011 o investimento em outras aplicações diretas foi da ordem de aproximadamente R\$ 5 milhões. As despesas denominadas como ‘Outras Aplicações Diretas’, no âmbito dos investimentos, abarcam uma diversidade de despesas sem especificações definidas, as quais não são classificadas nem como obras e instalações, nem como equipamento e material permanente, mas que são investimentos. Códigos contábeis como este dificultam o acompanhamento dos gastos com MDE por parte dos profissionais da educação e dos órgãos de controle social, se constituindo privilégio dos órgãos de controle estatal, os quais têm acesso às ações e subações pagas com os recursos sob esta designação.

5.3 FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO EM PERNAMBUCO E O ACOMPANHAMENTO DO TCE

Diante da dificuldade de encontrar respostas para as questões suscitadas pelos dados coletados junto ao SIOPE e junto aos órgãos responsáveis pela execução financeira dos recursos da educação, o TCE, através dos seus relatórios de análise da prestação de contas do governo estadual, se mostrou um interlocutor importante para a pesquisa, embora a literatura crítica que discute o financiamento da educação seja pródiga em assinalar as fragilidades dos Tribunais de Contas como órgãos fiscalizadores (DAVIES 2000; 2001a; 2001b; 2008). Tais fragilidades resultam desde divergências de interpretações de um mesmo assunto, entre os diversos tribunais, até omissões e conveniências que limitam a eficácia destes tribunais. Entre as razões desta fragilidade assinala-se que

os TCs são órgãos auxiliares do Poder Legislativo e são dirigidos por conselheiros nomeados segundo critérios políticos, a partir de acordos entre o Executivo e os “representantes” do povo (deputados e vereadores). Isso significa que as contas dos governos tendem a ser avaliadas principalmente segundo critérios de “afinidade” entre esses TCs e os governos, não necessariamente de acordo com a lei ou normas técnicas, muitas vezes (talvez quase sempre) utilizadas “seletivamente” (DAVIES, 2008, p.16).

Apesar da crítica pertinente, pois os relatórios de análise das contas do Executivo disponibilizados pelo TCE/PE apresentam as fragilidades postas na literatura da área educacional, é possível pinçar recomendações feitas pelo TCE que sinalizam as

divergências encontradas entre os critérios adotados por este órgão e os critérios adotados pelo governo do Estado. Os relatórios do TCE contribuem de forma mais direta, ao elencar as ações cuja execução financeira foi realizada com recursos destinados à MDE, mas que não se enquadram como ações de MDE.

Na ampliação do fundo público, o interesse da pesquisa recai sobre a execução financeira com base na MDE, um recorte de especial interesse para a educação.

O SIOPE, principal fonte de dados da pesquisa, absorve todas as aplicações como sendo em MDE e, como é comum aos documentos contábeis, não disponibiliza informações sobre as ações objeto da execução financeira realizada. Emergem, então, os relatórios do TCE, outra fonte secundária de dados, como fonte complementar da pesquisa, considerando que o TCE tem acesso às especificações sobre as ações e programas mediante os quais a execução financeira foi realizada. Obviamente que a análise fica restrita às informações que o TCE decide divulgar nos relatórios; contudo, ao relacionar as ações que não se configuram como de MDE, mas foram pagas com recursos destinados à educação, já oferece uma contribuição importante para a pesquisa. Obviamente, o TCE não distingue as ações pagas indevidamente por etapa de ensino; contudo, a subtração de recursos da área educacional repercute em todas as etapas e, conseqüentemente, respinga prejuízo para o Ensino Médio.

É sobre essas despesas, pagas indevidamente com recursos da educação, que a tabela e quadros que seguem informam.

Tabela 8 – Atividades que não se classificam como ações de MDE pagas com recursos da educação. no período de 2005 a 2011

Código e Nome da Atividade	Ano/ Valor R\$ (Valores corrigidos pelo IPCA)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0089-Devolução de Saldo de Recursos de Convênio da UPE	6.023,91		529.225,42	37.821,95	27.025,95		
0118-Promoção eventos socioartístico-cultural	1.619,78						
0223 – Promoção de atividades culturais no DEFN		9.344,22	13.005,12				
0766 – Ações de Diversificação Econômica (realizada pela UPE, finalidade de estimular as atividades econômicas da Zona da Mata - seria função 04 Adm)				50.302,59			
1090 Projeto de Implantação do Modelo de Gestão da Fábrica Cultural Tacaruna	56.463,88	5.945,48					
1063- Desenvolvimento de Atividades Culturais (vinculada ao programa Criação e implementação da Fábrica Tacaruna); é Função 13 – Cultura			28.136,71				
1124-Desenvolvimento e Capacitação de Pessoal			166.920,08			152.548,26	
1138 Operação Especial -Devolução Saldo Recursos de Convênio da Sec.Ed	120.459,40	162.346,24	277.397,30				
1160- Gestão Administrativa das Ações da Secretaria de Educação Execução da despesa Conserv.Pernambucano de Música							633.411,78
1459 – Atendimento Jurídico,Judicial e Extra-judicial a Pessoas Necessitadas (Pg ao IAUPE relativo à realização de 1.100 exames de comprovação de paternidade)		457.802,48					
1653 – Ação da Escola de Governo (capacitação servidor público – extensão e pós-graduação; éfunção 4 Adm, busca aperfeiçoamento quadros da adm. estatal.			314.997,32				
2149-Dinamização do Arquivo Público Estad. Jordão Emerenciano				16.958,48	62.621,92	82.527,83	
2198-Implementação de Serviços de Atendimento Diretamente ao Cidadão, via internet E-Serviços na Secret. Educação					8.131.638,10	11.563.886,68	
2291-Fomento ao Ensino de Excelência e a Pesquisa em Música no Estado						2.587.096,66	
2293-Interiorização das Atividades do Conservat. Pernambucano de Música						132.194,32	
2294-Manutenção do Conservatório Pernambucano de Música						43.553,12	
2295-Ampliação e Melhoria das Instalações Físicas e Equipagem do Conservatório Pernambucano de Música						118.540,28	
2300-Realização de Programação Cultural p/ o Fortalecimento da Música no Estado						498.229,23	
2537-Manutenção das atividades do Conselho Estadual de Cultura				146.857,03	140.950,90	49.579,03	
2892-Instalação de Equipamentos na Fábrica Cultural Tacaruna					168,19		
3260-Fornecimento Merenda escolar	2.423.844,65	2.068.176,94	7.808.255,72	38.526.793,46	33.859.608,43	29.106.404,02	6.420.191,51
3322-Fortalecimento da Gestão Escolar*					26.927.197,07	34.958.481,10	37.903.490,05
Total	2.608.411,62	2.703.615,36	9.137.937,67	38.778.733,51	69.149.210,56	79.293.040,53	44.957.093,34

Fonte:2009- PROCESSO TC Nº 1001940-6 – EXERCÍCIO 2009, p. 118-119; 2010- PROCESSO TC Nº 1103199-2 – EXERCÍCIO 2010, p. 162-164

2011- PROCESSO TC Nº 1202764-9 – EXERCÍCIO 2011, p. 204; 2012 - PROCESSO TC 1301899-1 – EXERCÍCIO 2012, p. 199-201.

*Despesas inclusas nessa atividade, relacionadas ao fornecimento de merenda escolar no valor explicitado.

As atividades que não são de MDE, pagas indevidamente com recursos vinculados à Educação, referentes ao ano de 2012, foram publicadas pelo TCE em dois quadros à parte, com base na fonte de receita. Desta mesma forma, estes quadros se encontram explicitados abaixo.

Quadro 20 – Despesas que não se classificam como ações de MDE pagas em 2012, com recursos da fonte 0101 – Impostos e Transferências, vinculados à educação (Valores corrigidos pelo IPCA)

Descrição da Despesa na fonte 101 – Recursos Ordinários	Valor R\$
Fornecimento de passagens aéreas trecho Recife/Fernando de Noronha / Recife, para técnicos do governo a serviço do DEFN.	206.179,75
Serviços de apoio operacional para atividade de traslado REC/FEN/REC	52.755,90
Aquisição de gêneros alimentícios e limpeza para atender a Casa do Estudante do DEFN em Recife	3.419,81
Aquisição de materiais e gêneros alimentícios para atender casas funcionais na ilha, administração, necrotério, casa de pedra, casa sueste e no conselho social	25.869,55
Aquisição de material a ser utilizado na instalação do Cinemabuya	3.584,13
Locação de veículos para atender técnicos de diversos setores do governo estadual, distrital e federal, bem como de equipe de produtores do sulamericano de "Aquathlon"	34.433,14
Locação de equipamento de som para uso nas festividades do aniversário do DEFN	4.383,59
Apresentação artística para festa de confraternização	1.315,07
Aquisição de piso intertravado para atender o galpão da CEASA da Vila do Trinta	8.465,82
Fornecimento de refeições para funcionários e técnicos a serviço no DEFN	280.844,59
Fornecimento de refeições para alunos e professores da escola do DEFN	20.548,10
Contratação de agência de navegação ou armador para transporte de materiais diversos e resíduos sólidos	110.049,97
Serviços de hospedagens para funcionários e técnicos a serviço no DEFN	113.166,33
Locação de imóveis para funcionários	49.315,45
Locação de notebooks para a autarquia	6.874,49
Total	921.205,69

Fonte: TCE / PROCESSO TC 1301899-1 – EXERCÍCIO 2012, p. 199.

Quadro 21 – Despesas que não se classificam como ações de MDE pagas em 2012 com recursos da fonte 0109 – FUNDEB (Valores corrigidos pelo IPCA)

Descrição da Despesa na fonte 0109 – Recursos do FUNDEB	Valor R\$
Locação de imóveis para alojamento funcionários do DEFN incluindo os servidores da educação	496.218,86
Despesas referentes à realização de estudos de estabilidade bidimensional, em canal de ondas irregulares, da transversal do molhe do Porto de Santo Antônio em Fernando de Noronha	383.564,67
Fornecimento de refeições para funcionários e técnicos a serviço no DEFN	343.587,35
Despesas com hospedagem de servidores do DEFN e autoridades do Estado	231.067,00
Despesa com aquisição de materiais e serviços diversos para setores da administração do DEFN	182.308,85

Locação de veículos e serviços de locomoção para atender técnicos da administração	135.322,71
Contratação de empresa especializada para organização técnica funcional e operacionalização do terminal marítimo do Porto de Santo Antônio no DEFN.	130.570,89
Fornecimento de refeições para alunos e professores de escolas do DEFN	120.000,94
Contratação de empresa especializada em produções e eventos, para apresentação da Banda Calypso no reveillon 2012 no DEFN.	109.589,90
Despesa referente a fornecimento de passagens aéreas interestaduais e internacionais	84.990,89
Aquisição de gêneros alimentícios, de materiais de limpeza e serviços para Casa do Estudante do DEFN	77.363,47
Serviços de apoio operacional para atividade de traslado REC/FEN/REC	59.085,80
Despesa com aquisição de material hospitalar, odontológico, medicamentos e insumos radiológicos	50.696,37
INSS sobre serviços de pessoa física e jurídica	23.055,88
Despesas referentes a serviços prestados de fiscal do porto, motorista do porto, serviços de aeroportuária e aquisição de lona plástica para o Porto do DEFN	22.891,13
Aquisição de materiais diversos para as festas de confraternização e junina de escolas do DEFN.	15.658,85
Serviços de cinegrafista, jornalista, motorista, edição de imagem e texto da TV golfinho	12.465,85
Confecção de camisas para atender o campeonato de argolinhas e 3ª jornada do SAMU.	7.890,47
Serviço de locação de van para atender empresários finlandeses em Noronha.	6.794,57
Aquisição de lubrificantes para uso no guindaste do Porto do DEFN	6.575,39
Aquisição de tecido para decoração de natal e reveillon no DEFN.	6.520,59
Diferença de salário	4.909,62
Locação de caminhão para atender logística do reveillon do DEFN.	3.835,64
Serviços de apresentação artística e animador para o aniversário do DEFN	3.561,67
Projeto de design gráfico para criação de identidade visual e cartilha educativa – Bem Receber Noronha.	3.506,87
Diárias para viagem	2.729,44
Total	2.524.763,67

Fonte: TCE / PROCESSO TC 1301899-1 – EXERCÍCIO 2012, p. 199-200

O TCE/PE registra, no relatório, que as despesas financiadas com recursos do FUNDEB, mencionadas na tabela anterior, deverão ser desconsideradas no demonstrativo do referido Fundo. Além das despesas relacionadas nos dois quadros acima, o TCE cita, também, como despesa paga com recursos da educação, mas que não são MDE, a Atividade 4385 – *Suporte às Atividades Fins da Secretaria de Educação* – no valor de R\$ 664.458,30, correspondente à execução da despesa pela Unidade Gestora – Conservatório Pernambucano de Música (UG – 140107). Informa o TCE que

as despesas do Conservatório Pernambucano de Música se destinam à promoção da cultura, por meio do ensino da música ofertada ao público em geral. Para serem consideradas no MDE, estas despesas deveriam corresponder a atividades escolares das instituições educacionais pertencentes aos níveis de ensino ofertados pelo Estado,

em cumprimento aos seus currículos escolares e ofertadas aos alunos pertencentes a estes níveis de ensino. Logo, a despesa a seguir relacionada não deverá ser considerada como aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (TCE/PROCESSO TC 1301899-1 – Exercício 2012, p. 200).

Essas observações são constantes nos relatórios do TCE, divulgados a cada ano; no entanto, permanecem no nível das observações e recomendações, pois o governo responde, através das “Considerações do Governo”, às questões que julgar que devem ser respondidas; as contas seguem para a aprovação que, inexoravelmente, acontece. As recomendações caem no vazio e não representam efetividade da fiscalização. Os relatórios do TCE, no entanto, oferecem uma importante contribuição à análise dos gastos, principalmente os relacionados à MDE, considerando o acesso que o TCE tem a todos os demonstrativos relacionados com as contas públicas, especialmente os da execução financeira, no exercício do controle externo para o qual é legitimamente constituído. O TCE analisa as ações e atividades que ensejaram a execução financeira. A importância desta análise do TCE é que ela incide sobre o que já foi executado, pois qualquer análise de programas, ações ou atividades elaborados a partir dos instrumentos formais de planejamento patinaria, vacilante, sobre o terreno da incerteza. Nem mesmo o acesso ao orçamento definido ofereceria certezas – hipótese fora de cogitação, pois, no atual modelo de gestão, o acesso é restrito ao Núcleo de Gestão e a operacionalização dos remanejamentos é atribuição exclusiva da SEPLAG – considerando os remanejamentos aos quais está sujeito ao longo do exercício financeiro.

Algumas das atividades pagas indevidamente com recursos de MDE têm visibilidade quanto ao local e objeto da aplicação financeira, dispensando detalhamento. Outras, porém, requerem acuidade técnica e uma explicação mais detalhada sobre a impossibilidade de sua classificação como despesa de MDE. É o caso da atividade 1124, assinalada na tabela 8, no ano de 2010, que não é incompatível com o conceito de MDE, por se referir a “Desenvolvimento e Capacitação de Pessoal” mas, no caso em epígrafe, não poderia ter sido paga com recursos de MDE, pois “correspondeu a destaque concedido pelo Ministério Público do Estado à UPE, para desenvolvimento de curso de pós-graduação (MBA) para membros e servidores do MPPE” (Relatório TC/PE, 2010, p. 164). Ressalta ainda o TC que esta atividade está, “inclusive, corretamente classificada na função 14 – Direitos da Cidadania”, mas paga indevidamente com recursos de MDE, pertencentes à função 12 - Educação.

Quanto à atividade 3260 - Fornecimento de Merenda Escolar, diz o relatório TCE 2009:

A LDB, em seu art. 71, IV, dispõe que não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação. Logo, os valores relativos à merenda escolar, embora aplicados com recursos de impostos e fundamentais para o combate à evasão escolar, não constituem despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo a legislação vigente (p. 118).

A atividade 3322 – Fortalecimento da Gestão Escolar - foi considerada pelo TCE como estranha ao conceito de MDE porque incluiu, em suas despesas, algumas que estão relacionadas ao fornecimento de merenda escolar. O TCE, inclusive, discriminou tais despesas pelos seus códigos: “3.3.90.30.07 – Gêneros de Alimentação Escolar, 3.3.90.30.21 – Material de Copa e Cozinha e 3.3.90.37.05 – Serviços de Copa e Cozinha” (TC 2009, p.118; TC 2010, p.163).

O TCE constatou ainda que, em 2011, foram despendidos, pela Secretaria de Educação, R\$ 30,56 milhões, com aquisição de bens imóveis. Além de ressaltar o acréscimo ocorrido no item de despesa “aquisição de bens imóveis”, em relação ao ano de 2010 (R\$ 3,77 milhões), o TCE detalha o dispêndio informando que

dentre os valores despendidos neste subelemento de despesa, R\$ 30.312.901,85 foram referentes a desapropriações, representando 99,20% do total. Ressalta-se que o valor de R\$ 24.200.000,00 correspondeu a uma única desapropriação referente à aquisição de imóvel situado na Av. Norte nº 7695, bairro de Apipucos, Recife – PE (2011NE022312). A referida desapropriação teve, como instrumento legal, o Decreto 37.300/2011, de 21 de outubro de 2011, que, em seu artigo 2º, estabeleceu que tal desapropriação seria destinada à implantação do Núcleo de Integração Social e do Parque Urbano da Macaxeira. Registra-se que não foi observada a correlação da desapropriação com a atividade fim da Secretaria de Educação (PE, 2011, p. 213).

Informações desta natureza, se não imputam sanções e obrigações ao governo – como seria de se esperar, no mínimo, a obrigação de ressarcimento dos valores corrigidos - devido à baixa efetividade da fiscalização, viabilizam a mobilização social pela via do controle social – conquista tão árdua e bem tão caro ao processo democrático.

A análise propiciada pelo TCE, com base nas despesas computadas indevidamente como de MDE, vai mais longe e depara-se com uma das questões mais

discutíveis, referente ao pagamento de aposentadorias e pensões. O escoamento de recursos de MDE para este fim é realizado sob o título de “*Contribuição Complementar da Secretaria de Educação ao FUNAFIN*”. O quadro que segue ilustra esta Contribuição, no período estudado.

Quadro 22 - Contribuição Complementar da Secretaria de Educação ao FUNAFIN

Ano	Valor Original R\$	Valor corrigido IPCA R\$	Fonte
2005	211.319.229,55	327.239.051,04	BGE/2005, Tabela nº 16, p. 383
2006	216.039.796,83	321.115.444,36	BGE/2006, Tabela nº 16, p. 383
2007	233.984.541,44	335.568.061,26	BGE/2007, Tabela nº 16, p.413
2008	234.642.501,37	318.429.758,52	BGE/2008 Quadro nº 31, p. 413
2009	253.343.275,17	327.786.091,71	BGE/2009, Quadro nº 31, p. 409
2010	200.407.966,24	246.857.957,75	BGE/2010, Quadro nº 31, p. 420
2011	214.480.439,88	247.756.420,33	BGE/2011, Quadro nº 31, p. 423
2012	160.922.490,00	176.354.805,36	BGE/2012, Quadro nº 35, p. 406
2013	353.567.296,78	364.838.541,18	BGE/2013, Quadro nº 31, p. 397

Fonte: Balanço Geral do Estado, de cada ano referenciado no quadro.

Diante do exposto no quadro acima, o conceito de MDE revela a sua importância para o disciplinamento da aplicação dos recursos destinados à educação. Este repasse ao sistema previdenciário ocorre a título de *Contribuição Complementar da Secretaria de Educação ao FUNAFIN*, que é a diferença entre os valores pagos aos inativos e pensionistas oriundos da Secretaria de Educação e a arrecadação previdenciária dos servidores desta Secretaria, mais a contribuição patronal sobre a folha de ativos. O pagamento deste *déficit* previdenciário com recursos da educação, embora suscite inúmeras discussões encontra-se, em Pernambuco, amparado pela Lei Complementar Estadual nº 43, de 02 de maio de 2002, o que isenta o Estado de ser julgado desfavoravelmente pelo TCE. Ou seja, a referida norma, se não põe termo à discussão, torna o repasse inquestionável, do ponto de vista legal, e se insere num conjunto de normas editadas em favor de causa própria da Administração Direta do Estado, aliás, o que já é prática contumaz. A criação de normas para legalizar ações contábeis é reveladora de uma prática política assentada sobre a contradição entre o discurso que defende a educação com qualidade para todos, como uma prioridade, e a aplicação dos recursos em direção distinta da educação.

A tese segundo a qual despesas com previdência social não se identificam como despesas de MDE é reforçada pelo Relatório TCE/2009, ao informar que “as despesas

com inativos não contribuem diretamente para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos do governo, aqueles que se traduzem em atendimento à população” (p. 61).

De modo mais completo e fundamentado, o SIOPE em suas orientações¹⁰⁶ explica a razão pela qual as despesas com pessoal inativo, mesmo que seja da educação, não podem ser consideradas como de MDE.

Sobre esse aspecto, o art. 70, inciso I, da Lei nº 9.394/96 - LDB determina que, no que se refere a gastos com pessoal, considerem-se as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, excetuando-se as despesas com pessoal quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no art. 71, inciso VI, da Lei acima referida. (BRASIL/SIOPE, Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-material-de-divulgacao>).

Com vistas à melhor compreensão acerca de conceitos inerentes à discussão sobre a remuneração de profissionais da educação como despesa de MDE e na perspectiva de fundamentar os argumentos apresentados, o SIOPE reverbera a CF/88 que

distingue expressamente em seu texto as expressões provento, pensão e remuneração, de forma que o termo “remuneração” se aplica a servidores ativos, o termo “provento” a inativos e o termo “pensão” para pensionistas. O art. 37. XI, a remuneração é o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões [...] Art. 40. § 2º. Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referências para a concessão da pensão. § 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdências de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (BRASIL/SIOPE, Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-material-de-divulgacao>).

¹⁰⁶ Disponível em “Perguntas Frequentes – pergunta 4.5”: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-material-de-divulgacao>. Acesso em: abr/14.

Na perspectiva de fundamentar mais ainda a sua posição contrária ao pagamento de aposentados com recursos de MDE, o SIOPE traz à baila a Lei que regulamenta o FUNDEB e continua a sua argumentação informando que

adicionalmente, o art. 22, inciso I, da Lei 11.494/07 determina expressamente o conceito de remuneração para profissionais do magistério. Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício na rede pública. Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes (BRASIL/SIOPE, Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-material-de-divulgacao>).

O SIOPE, a partir do exposto acima, e considerando a interpretação conjunta dos artigos 37 e 40 da CF/88; os art. 70 e 71 da Lei 9.394/1996 e o art. 22 da Lei 11.494/2007, conclui que,

para fins do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino, devem-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões. As despesas com inativos e pensionistas devem ser classificadas como despesas de Previdência Social (BRASIL/SIOPE, Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-material-de-divulgacao>).

A clareza sobre a definição das ações de MDE é fundamental, na busca pela educação pública de qualidade, à medida em que pode garantir a correta destinação dos recursos para a educação em geral e para o Ensino Médio, em particular.

A despeito de toda essa argumentação, fundamentada legalmente, ao arrepio da lei e na corrente contrária a uma prática político-financeira na perspectiva da promoção da educação com qualidade, inspirada pelo proposto no CAQi e CAQ, o governo continua complementando as aposentadorias e pensões com recursos da MDE.

De forma inusitada, o TCE/PE não publicou o Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado referente ao ano de 2013¹⁰⁷, ou seja, não disponibilizou no site do órgão, como vinha acontecendo até o ano de 2012. O prazo para publicação já extrapolou o prazo em muitos meses, pois, comumente, o relatório de análise das contas de um ano tem sido publicado em setembro do ano seguinte. Supostamente, este atraso está relacionado com a parceria¹⁰⁸ firmada entre o TCE e a SCGE, enfatizada como “ação inovadora” no País, segundo as palavras de André Rodrigues:¹⁰⁹

A parceria entre a Controladoria e o Tribunal de Contas é muito relevante para a gestão pública estadual, além de ser inovadora no país. Mais do que troca de ferramentas e práticas de trabalho, essa parceria concebe o planejamento das ações para 2014, das duas instituições. Isso demonstra a importância da interação entre os órgãos de controle interno e externo para, alinhados, poderem contribuir para a eficiência dos serviços públicos (Disponível no site da SCGE, link Notícia, disponível em:

http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/web/scge/exibir_noticia?groupId=381648&articleId=4389446&templateId=382363).

A palavra “alinhados”, presente na citação acima, requer atenção sobre o seu significado que, talvez, só venha a ser elucidado a *posteriori*, dependendo do documento que o TCE irá publicar doravante, em forma de relatório de análise de contas ou através de alguma alternativa para substituí-lo. Na esteira da parceria entre os dois órgãos, se o termo alinhamento representar o “alinhamento de conceitos sobre controle”, mencionado por Marini e Martins (2014, p. 66) como um avanço importante dentro do papel desempenhado pelo CONACI¹¹⁰, o processo de fiscalização realizado pelo TCE perde efetividade, definitivamente, e o controle social das finanças públicas constituir-se-á como uma tarefa cada vez mais difícil de realizar-se.

¹⁰⁷ Última consulta realizada, para fins da pesquisa, no dia 22/01/15.

¹⁰⁸ Através do Plano de Trabalho Anual assinado conjuntamente pela SCGE e TCE, no dia 19/11/14

¹⁰⁹ Secretário Executivo da SCGE

¹¹⁰ O CONACI ao ser instituído em 2007 teve a presidência assumida pela Controladoria do Estado de Pernambuco

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados da pesquisa não se constituem como conhecimento pronto e acabado, antes na perspectiva ontológica da produção do conhecimento científico, se constituem como resultados provisórios, passíveis de enriquecer o debate.

A partir da análise dos dados coletados referentes à gestão e ao financiamento do Ensino Médio, um dos achados da pesquisa é a ratificação da importância de um fundo específico de recursos destinados à MDE desta etapa do ensino. Apesar da ausência de aplicação dos recursos do FUNDEB nos dois primeiros anos da análise - 2005 e 2006, obviamente, porque este Fundo ainda não estava em vigência e 2007 e porque não houve aplicação de 1/3 dos recursos, conforme definido em Lei¹¹¹, o quadro de aplicação dos recursos evidencia o impacto do FUNDEB no financiamento do Ensino Médio.

A despeito da injeção de recursos advindos da aplicação compulsória, através do FUNDEB, no Ensino Médio, esta etapa continua a enfrentar enormes desafios, cuja superação tem ligação direta com a forma como o fundo público está sendo administrado, ou seja, ligação direta com o modelo de gestão adotado. São desafios relacionados aos profissionais da educação, à infraestrutura das escolas e ao investimento nesta etapa de ensino.

O Ensino Médio enfrenta mudanças significativas no estado de Pernambuco, mas o seu estigma dicotomizante persiste. A importância da discussão sobre o tipo de Estado que circunscreve o ensino médio ofertado pela rede pública ganha ênfase, na análise da gestão governamental, sobre os recursos humanos e materiais indispensáveis à implementação desta etapa de ensino.

O modelo de governança para resultados, em Pernambuco denominado de MIG, se utiliza de novas tecnologias de política na perspectiva de, se não eliminar, pelo menos postergar protestos e obstáculos à sua consecução, recorrendo expediente de pôr em prática uma reforma e, estrategicamente, normatizá-la depois de algum tempo, com vistas a dificultar a análise crítica tempestiva daquilo que sendo implantado. Esta prática política foi utilizada no Progestão e é recorrente no MIG.

¹¹¹ Art. 2º, Inciso XII, § 4º da EC nº 53, de 19/12/2006; Art. 60, XII, § 5º I do ADCT da CF/88; Art. 31da MP nº 339, de 28/12/2006. Art. 31da Lei 11.494, de 20/06/2007

O MIG é portador de uma racionalidade que expressa uma concepção de educação e de gestão baseada em princípios comuns aos defendidos pela OCDE, que mantém em curso o projeto neoliberal, mesmo que em outra perspectiva. Sob o argumento contrário à minimização do Estado, este modelo de gestão redimensiona o Estado, criando um aparato burocrático informatizado, portanto mais ágil, que faz do controle estatal a prioridade máxima. Nesta perspectiva, obtem-se as condições objetivas ao avanço do projeto neoliberal. O Estado é instrumentalizado, como ferramenta útil e mais capaz de legitimar a nova institucionalidade, pela via do poder coercitivo que detém. Este poder é potencializado através do monitoramento e da avaliação, mecanismos utilizados como panóptico. O panopticismo, neste contexto, não é viabilizado pela arquitetura dos prédios, mas pelos painéis de controle, de acesso restrito ao núcleo gestor, que se impõe como cérebro pensante de toda a gestão pública, abaixo do qual estão todos os órgãos executores do que foi pensado.

No contexto do MIG, o monitoramento é elemento chave, chega a ser um dos seus eixos estruturantes, pela multifuncionalidade que exerce. A principal função é justificar a discricionariedade do núcleo de gestão. Serve de base para que o núcleo de gestão altere o proposto nos instrumentos formais de planejamento a qualquer tempo e altere, na prática, o curso das ações ‘despriorizando’(Sic) metas, tornando outras prioritárias ou elegendo novas. Desta forma, os instrumentos formais se tornam fragilizados na sua atribuição de planejamento, de carta de intenções e de compromisso assumido com a sociedade. Esta fragilidade, no entanto, é secundarizada e justificada pelo monitoramento, sob o argumento de necessidades prementes apontadas por este mecanismo, que devem ser priorizadas, independentemente do que fora planejado. Obviamente não se ignora a dimensão de flexibilidade, presente em qualquer planejamento elaborado em consonância com a realidade. Porém, ressalta-se a função legitimadora do monitoramento que, nesta perspectiva, neutraliza a propalada participação popular através dos “Seminários Todos por Pernambuco”.

Estribado nos resultados do monitoramento, o chefe do Executivo nomeia, remaneja e destitui pessoas dos cargos; cria um clima de insegurança, supostamente acreditado como elemento propulsor da obtenção de resultados; realiza, através da SEPLAG, remanejamentos orçamentários a qualquer tempo, restringindo a autonomia dos secretários das secretarias que não fazem parte do núcleo de gestão, ou seja, as que são meras executoras do que é planejado, entre as quais a pasta da Educação. O

monitoramento assegura o poder ao chefe do Executivo, por meio das dúvidas que suscita sobre resultados advindos de juízos de valor.

O MIG, ao se propor como integrado sugere, numa leitura aligeirada, a integração mais ampla através do diálogo entre governo e sociedade. A integração, pensada nesta forma, é reforçada pela divulgação da realização de audiências públicas intituladas “Seminários Regionalizados Todos por Pernambuco”, ocasião em que vários segmentos sociais expõem suas demandas. A participação da sociedade, no entanto, se limita a este momento. Os Seminários cumprem duas funções importantes para a consolidação do MIG: alimenta a crença de que todas as iniciativas são construídas democraticamente e de que a sociedade é a protagonista do processo decisório. Segmentos importantes, mas potencialmente críticos do modelo, ou não são convidados para serem ouvidos, como é o caso do Fórum Estadual de Educação, ou são convidados, mas permanecem na periferia da arena política, seja pela dificuldade imposta a sua oportunidade de fala, seja pela desconsideração daquilo que fala, quando esta oportunidade é tomada, forçadamente, como é o caso dos sindicatos, quando sentem a necessidade de colocar suas demandas, preocupações e proposições.

Ao falar de modelo integrado, o objetivo, por sinal já atingido, do MIG, é integrar o planejamento, o orçamento e a gestão. Do ponto de vista administrativo, esta integração é um avanço, pois o gestor sabe em tempo real o andamento e a orçamentação da atividade planejada, o que propicia dinamismo à ação e tira a administração estatal da inércia.

O problema na implementação desta integração, em Pernambuco, é a forma centralizadora e hermética como vem sendo realizada. Todas as decisões sobre o orçamento são exclusivas do núcleo central de gestão. Os institutos que se encontram fora deste núcleo são meros executores do que for determinado. A operacionalização do orçamento é atribuição exclusiva da SEPLAG, inclusive os remanejamentos orçamentários. Os secretários das pastas executoras não fazem remanejamentos orçamentários, tampouco os autorizam. Estes remanejamentos são realizados, mediante autorização exclusiva da SEPLAG, nos núcleos setoriais de gestão, comandados por analistas – os gestores governamentais, que atuam nas secretarias executoras das ações, principalmente as secretarias da Educação, Saúde e Defesa Social.

Os remanejamentos orçamentários são feitos, sempre, de modo a priorizar o que foi pensado pelo núcleo gestor, sendo do governador a decisão que classifica as metas como “prioritárias, comprometidas e não-prioritárias”. Neste formato, o proposto nos

instrumentos formais de planejamento, principalmente o PPA, que é elaborado para quatro anos, não serve de norte nem para a pesquisa nem para o acompanhamento por parte dos órgãos de controle social, devido às mudanças que sofre através dos remanejamentos orçamentários.

O MIG realizou uma modelagem organizacional de forma que garantiu o controle centralizado do fundo público. No âmbito desta centralização, o núcleo central arbitra sobre os recursos e, sob a alegação de possibilidades de mudanças de objetivos do governo e dificuldades circunstanciais que presumivelmente surgem, não disponibiliza informações sobre o *Mapa da Estratégia do Objetivo Estratégico*, ou seja, sobre o documento que informa as metas pretendidas para as áreas, muito menos as decisões orçamentárias para o cumprimento destas metas. Apesar de o núcleo de gestão arbitrar sobre os recursos, cabe exclusivamente à SEPLAG a operacionalização dos remanejamentos orçamentários. A SEPLAG assume um papel de destaque no interior deste modelo, se propondo como protagonista e embora, estrategicamente, não disponibilize todos os dados requeridos pela pesquisa, assume que dispõe da informação.

O MIG é um modelo autoconsciente, militante e determinado nos seus objetivos. Para alcançá-los, não hesita em usar o poder coercitivo; porém, quando lhe é propício, se utiliza da sutileza para se consolidar, se impondo através de vários mecanismos que dispensam a força, a exemplo do elevado número de contratações por tempo determinado, que tem se mostrado mais eficaz do que qualquer lei antigreve.

A contratação massiva de profissionais por tempo determinado é um achado importante da pesquisa, bem como as suas consequências. A análise das despesas apresentadas no SIOPE revela maior dispêndio com a remuneração de profissionais contratados do que com pessoal do quadro efetivo. O número destas contratações tem sido tão elevado, que se constitui como uma das razões pelas quais o Parecer conclusivo emitido pelo CACS-FUNDEB considerou a prestação de contas deste Fundo, pelo executivo estadual, nos anos de 2012 e 2013, como “Regular com ressalvas” (ANEXOS III e IV).

A contratação temporária de profissionais para o setor educacional tem, como funções favoráveis ao MIG, entre outras, minimizar gastos com pessoal, via precarização do trabalho, desregulamentar a força de trabalho e, conseqüentemente, enfraquecer a base sindical. À precarização do trabalho associa-se a possibilidade de trabalhar mais em troca de um valor adicional, o BDE. A pesquisa constatou que a

função precípua do BDE não é remunerar resultados e sim, com base nos valores de mercado, induzir as instituições a uma cultura de autointeresse, movida por impulsos, relações e valores que fundamentam o comportamento competitivo e a luta pela vantagem. Por esta ótica, os espaços possibilitadores de reflexão e diálogo sobre valores, a exemplo do espaço para discussão e elaboração do projeto político-pedagógico, são eliminados. O projeto político-pedagógico como construção coletiva, deu lugar ao Plano Operativo, fundamentado em tecnologia empresarial e implantado mediante orientação e sob a supervisão de instituições da iniciativa privada, com as quais o governo mantém parceria público-privada.

A falta de critérios claros que informem as condições deste ganho adicional vulnerabiliza o profissional da educação. Destaca-se, também, a desregulamentação dos direitos trabalhistas, sob argumentos típicos da política neoliberal, tais como: a ineficiência do setor público, quando comparado ao setor privado, principalmente porque, neste, não se faz greve e a resistência dos professores sindicalizados que, além de fazer greves, são fechados a inovações e pouco receptivos a posicionamentos contrários aos seus.

Nesta perspectiva, recrudescer a contratação por tempo determinado, que arregimenta pessoas que não estão organizadas corporativamente para lutarem por seus direitos. Estas contratações incluem, ainda, profissionais com formação em áreas estranhas ao magistério, o que concorre para a desprofissionalização da função docente, através da desqualificação dos seus saberes.

A pesquisa revelou que é ilusória a estatística que aponta o percentual entre 84% e 96% dos professores do Ensino Médio com nível superior. Apesar da veracidade destes percentuais, parte destes profissionais que atuam como docentes têm formação em áreas diversas da licenciatura. Das vinte e duas áreas de formação de profissionais que estão atuando como professores no Ensino Médio, catorze áreas são estranhas à formação para o magistério.

É possível verificar, ainda, através dos dados da pesquisa, que há remanejamentos orçamentários que atendem a metas estranhas à área educacional, especialmente à MDE.

Exemplo emblemático dentro da educação é o remanejamento orçamentário, que leva à execução de despesas que não são classificadas como de MDE, com recursos da educação, conforme dados da pesquisa, colhidos junto ao TCE. As ressalvas feitas ao governo pelo TCE, através dos relatórios de análise das contas, não impedem a

continuidade desta prática governamental, mas, pelo menos, a torna pública e passível de análises e de ações que visem coibi-la. A alternativa encontrada pelo governo para evitar a publicação de relatórios que apontem para a aplicação de recursos de forma indevida, nos termos em que o TCE vinha fazendo até 2012, veio através de uma parceria entre a Secretaria Especial de Controladoria Geral do Estado, órgão do Poder Executivo responsável pelo controle interno do fundo público e o TCE. A parceria firmada, que “busca o alinhamento conceitual” capaz de garantir uma linguagem comum à SECGE e ao TCE, já faz sentir os seus efeitos, considerando que o relatório referente à análise das contas do exercício de 2013, até o mês de janeiro de 2015, ainda não havia sido publicado, conforme última consulta realizada pela pesquisa neste mês e ano.

A evasão de recursos destinados à educação, através da aplicação em ações que não são de MDE, constitui-se como achado dos mais relevantes da pesquisa, pois se configura como perdas para a toda a área educacional, inclusive o Ensino Médio.

O MIG, com todo o seu aparato ideológico e todo o marketing que promove, enfatizando a eficiência da administração pública, é passível de ser aceito em Pernambuco, por se propor como modelo de contraposição ao perfil do estado forjado, historicamente, no *ethos* cultural que tem por naturalização fenômenos sociais nefastos, como o patrimonialismo e o clientelismo, respaldados numa forte herança de autoritarismo.

É nesta perspectiva que o MIG se fortalece, para investir num dos seus principais objetivos: a mudança de cultura. Para potencializar a mudança cultural, o MIG se apoia no tipo de racionalidade científica com a qual tem identidade, ancorando-se em espaços acadêmicos criados pela iniciativa privada que são identificados com os princípios capitalistas. Dentre estes princípios, destaca-se a obtenção de lucro, baseado na concepção de educação como mercadoria, de aluno como cliente, de professor como balconista e de instituição de ensino como empresa mercadológica. Em nome desta mudança de cultura, é posta em prática a estratégia de construção da hegemonia da fração de classe ligada ao mercado financeiro nacional e internacional, com forte repercussão na gestão e no financiamento da educação pública em geral e do Ensino Médio em particular.

Nesta perspectiva, evidencia-se o adensamento da mercantilização e financeirização da educação, através de um forte *ethos* empresarial, como novo artefato cultural. Esta nova cultura é imposta verticalmente, através da filosofia educacional que

adota e que se propõe como onipresente no universo formativo, não só dos docentes e gestores, como também dos discentes e de suas famílias. Em termos práticos, esse *ethos* empresarial se materializa através das parcerias público-privadas que firma, para fins de assessoria, de empréstimos, de aquisição de bens, prestação de serviços, entre outros fins.

A nova cultura que tenta se impor é diametralmente oposta às bases do ensino público concebido como um direito fundamental, amparado em bases legais avançadas e consistentes, mas que tem sido alvo de estratégias que tentam elidir seus efeitos positivos sobre a gestão e o financiamento da educação. No contexto do MIG, a destruição das conquistas para a área da educação alcançadas, a duras penas, pela luta dos educadores, não se dá no embate frontal contra a legislação educacional, mas ocorre de forma sutil, trabalhando estrategicamente em favor do desmantelamento de institutos como o sindicato dos professores, pela via da redução dos quadros permanentes de professores e, ainda, pela promoção de valores como competitividade e individualismo, estabelecendo cada escola como um organismo em concorrência com as congêneres.

Outro instituto que o MIG põe em risco é o controle social, considerando a pouca importância que lhe atribui, expressa na dificuldade que impõe ao CACS-FUNDEB, no que se refere ao acesso aos documentos elucidativos das despesas apresentadas (ANEXOS III e IV). O acesso às informações necessárias à análise das contas, por parte do Conselho, apresenta uma dificuldade redimensionada pela centralização do controle do orçamento no núcleo central de gestão, que inviabiliza outras fontes de informação da administração, por deterem informações de forma fragmentada.

Outra ação do MIG no sentido de defender a discricionariedade do Executivo estadual quanto à aplicação dos recursos se traduz na assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre a SEPLAG e o TCE, assinado em 20/08/2013, exatamente o ano em que o relatório de análise das contas do governo estadual, por parte do TCE, não foi publicado, conforme consulta realizada pela pesquisa em janeiro de 2015. Em função do rigor científico que a pesquisa requer, a busca pelo relatório do TCE ocorreu durante todo o ano de 2014 e início de 2015, porém sem sucesso. Por fim, foi feita uma consulta ao TCE cadastrada pelo órgão como “Demanda nº 14905”, perguntando pela publicação referente ao ano de 2013. A resposta do Tribunal, dada no dia 17/03/2015, informou que se trata do “processo nº 1402078-6 que se encontra em fase de elaboração e que será divulgado tão logo esteja pronto”.

O TCE, embora fragilizado na sua missão fiscalizadora, pelo menos publicava o relatório da análise das contas do governo, mencionando os erros detectados e dando uma contribuição importante ao controle social. Ao que tudo indica, nem esta ínfima contribuição será mais oferecida à sociedade.

A aplicação deste modelo de gestão é oneroso para o Estado, não porque remunera resultados, mas porque criou um aparato gigantesco de controle centralizador. O elevado ônus deste novo modelo de governança presumivelmente é tido, por seus mentores, como viável em termos de custo-benefício, pois a forma como está sendo remodelada a estrutura organizacional da administração pública visa garantir a irreversibilidade do modelo.

O propósito de manutenção do MIG está evidente através do projeto “Pernambuco 2035”, cuja execução já teve início em 2013, com o objetivo de garantir a convergência de governos futuros e da sociedade em geral e, conseqüentemente, consolidar a nova cultura imposta por este modelo de modernização conservadora. Perenizar este modelo pela via do empoderamento da orçamentação, da remodelagem organizacional e da complexa engenharia legal que vem sendo instituída, é construir um alicerce formatado de tal modo que, mesmo que não haja adesão por parte dos futuros governos, estes dificilmente conseguirão levantar uma construção diferente daquela requerida pelo formato estrutural estabelecido. Talvez seja esta pretensão de onipresença do modelo, ao longo dos anos futuros, que justifique o ônus assumido no presente.

Este modelo de modernização conservadora é paradoxal, em vários aspectos. Estabelece um paradoxo entre o que propõe e o que pratica, porque não tem remunerado os resultados como promete e não supre os setores sociais nem com a infraestrutura compatível nem com o contingente de pessoal necessário à sua manutenção e desenvolvimento. É contraditório, porque promove audiências para ouvir a sociedade, mas, além da recusa em ouvir setores importantes da sociedade porque são potencialmente críticos do modelo, arroga para si a prerrogativa de definir quais as demandas constituir-se-ão como objetivos estratégicos. As audiências se mostram, então, como mecanismos de legitimação do que o núcleo de gestão decide como prioridade.

Considerando a forma como tem realizado o financiamento do Ensino Médio, através da execução das despesas, se mostra contraditório, ao afirmar a importância da educação que chega a constituir o “Pacto pela Educação” e, no entanto, não valoriza

seus profissionais e não investe amplamente na manutenção e no desenvolvimento do ensino, como pôde ser verificado através das tabelas e gráficos que expressam as despesas correntes e os investimentos. É contraditório quando elabora e implanta mecanismos de financiamento da gestão pública, especialmente da educação, a partir de critérios privados e exclusivistas, restritos ao núcleo central da gestão governamental.

Pela falta de cumprimento do que propõe e pelas dificuldades de infraestrutura que impõe, na perspectiva de redução de gastos, o MIG se configura como um gigante com os pés de barro. Neste sentido, mais uma vez, o Ensino Médio passa por reformas que, do ponto de vista da gestão governamental, não apontam para eliminar as mazelas que esta etapa de ensino carrega, dentre as quais a principal é a dualidade ocasionada pela gestão do Ensino Médio público, a partir dos princípios ditados pelo mercado, que usa a rede pública estadual como a ante-sala do recrutamento de mão de obra oriunda das classes sociais que fazem uso da escola pública.

Os achados referentes ao Ensino Médio, como recorte da pesquisa, evidenciam que a sua gestão e o seu financiamento, no contexto do MIG, possibilita o mínimo de instrução desejável à reprodução do capitalismo. Ultrapassar este mínimo não é objetivo prioritário da gestão, uma vez que não há interesse nos riscos que a conscientização dos seus jovens alunos poderia trazer, em caso de oposição à ordem econômica que tenta impor-se como avanço do estado neoliberal. Dentro do mínimo oferecido, especialmente nas EREMs, que se constituem como modelos, encontram-se os princípios do capitalismo, entre outros a meritocracia e a competitividade, que forjam um *ethos* individualista e, portanto, menos habilitado à oposição coletiva e corporativa ao projeto de sociedade que tenta se impor.

A análise da forma como o fundo público tem sido utilizado no dispêndio com Pessoal, Despesas Correntes e Investimento é reveladora da afinidade da gestão com os princípios que regem os processos de produção capitalista, reconfigurados no contexto da globalização.

Outro achado importante da pesquisa refere-se ao SIOPE que, embora se constitua como uma fonte de dados relevante apresenta limites a serem superados. O SIOPE, ao se restringir à simples transcrição dos dados do Balanço restringe, também, a sua função política de assegurar maior transparência da gestão educacional, com vistas a fortalecer mecanismos de controle social dos gastos com MDE e garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação.

Outra limitação do SIOPE é que o Sistema permite o registro de código na planilha, cuja descrição conceitual não se encontra na lista de códigos posta no Manual de operacionalização disponibilizado. A falta de descrição do código no Manual ocasionou a busca do código no Balanço Geral, documento que serve de base para o registro dos dados no SIOPE. Esta busca, em função de uma análise cuidadosa, ocasionou a constatação de que há discrepâncias entre o que está publicado no SIOPE e o que está publicado no Balanço. Todavia, não há restrições à publicação de dados discrepantes pelo SIOPE, embora este Sistema se proponha como instrumento viabilizador de transparência pública e controle social.

Considerando esses limites, o SIOPE só se efetivará, como mecanismo capaz de melhorar os serviços prestados à sociedade pelo Estado, quando exercer a sua função de publicizar, com rigor, os dados advindos dos demonstrativos contábeis oficiais do ente federativo; quando, no processo de publicização, transcender a sua função de mero transcritor de dados, se constituindo como espaço analítico e quando permitir o acesso a informações mais detalhadas a respeito de cada código utilizado e registrado pelo ente federativo.

Os achados da pesquisa ratificam o que foi referenciado na apresentação desta tese, sobre a abrangência da área de pesquisa que o tema do financiamento da educação enseja. Tais achados, não se propondo como conclusivos, são passíveis tanto de suscitar novos questionamentos a objetos já estudados como de suscitar novos objetos de estudo.

Nesta direção, a pesquisa realizada, materializada nesta tese, aponta para a importância de investigações voltadas para o diverso campo investigativo, referenciado pelo financiamento da educação. Dentro deste campo, sobressai-se, como investigação relevante, entre outras, a função extra-fiscal do ICMS; o desempenho dos institutos de controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos; a profissionalidade dos docentes da Educação Básica frente aos desafios impostos; a opacidade dos demonstrativos da contabilidade pública e o Projeto 2035.

Desta forma, torna-se evidente a relevância das pesquisas realizadas na área acadêmica, que apontem para caminhos de ação contra toda forma antidemocrática de omissão de informações, de alto interesse para a coletividade, referentes ao uso do fundo público.

REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1128100.pdf> . Acesso em: 20 abr. 2014.
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: _____. (Org.). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005, p. 137-166.
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 98, p. 253-267, 2007.
- ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos da Escola**, v. 3, n. 4, p. 107-116, jan/jun.2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>
- ADRIÃO, Theresa e PINHEIRO, Denise. A presença do setor privado na gestão da educação pública: refletindo sobre experiências brasileiras. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v.1, n.1, p.55-66, jan/jul 2012.
- AGUIAR, Márcia Angela da Silva. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos conselhos escolares. **Educar em Revista**, n. 31, p. 129-144, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n31/n31a09.pdf>. Acesso em: dez/2011.
- ALVES, Maria do Socorro Valois (2002). **O FUNDEF e a Valorização do Magistério: uma análise em municípios pernambucanos**. Dissertação de Mestrado em Educação. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Educação.
- _____. Financiamento da educação: uma visão geral sobre os seus mecanismos e possibilidades de valorizar o magistério público. IN: GOMES, Alfredo Macedo (org). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.
- AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: Estado X mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003.
- AMARAL, Nelson Cardoso; PINTO, José Marcelino de Rezende; CASTRO, Jorge Abrahão de. O financiamento do ensino médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 32, n. 116, p. 639-665, jul-set. 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em nov/2011
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação**. São Paulo: Moderna, 1996.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

BACELAR, Tania. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JR.; ALVES, Orlando. **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n. 2, p. 99-116, Jul/Dez 2001.

BEHRING, Elaine. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, Ivanete *et.al* (Orgs.). **Política social**: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004. p.161-180.

BOITO JR, Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

_____. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. Trabalho apresentado na edição de 2012 do **Fórum Econômico da FGV** / São Paulo. Disponível em: <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2014.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas, SP: Papyrus, 1988.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **Protagonismo juvenil**: adolescência, educação e participação democrática. Salvador: Fundação Odebrecht, 2000.

CUNHA, Maria Isabel. Aportes teóricos e reflexões da prática; a emergente reconfiguração dos currículos universitários, In: MASSETO, Marcos Tarciso (Org.) **Docência na universidade**, Campinas/São Paulo: Papyrus, 1998.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, mai/ago, 2004.

DIAS, Maria Carolina Nogueira. **O modelo de escola charter**: a experiência de Pernambuco. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial: Fundação Itaú Social, 2010. (Coleção excelência em gestão educacional 2). Disponível em: www.fundacaoitausocial.org.br/arquivosstaticos/FIS/pdf/escola_charter_artigo.pdf. Acesso em: jun/2013

DAVIES, Nicholas. **Verbas da educação**: o legal x o real. Niterói: EdUFF, 2000.

_____. **Tribunais de contas e educação**: quem controla o fiscalizador dos recursos? Brasília: Plano Editora, 2001a.

_____. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001b.

_____. **Fundeb**: a redenção da educação básica? Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

DUTRA, Paulo Fernando de Vasconcelos. **Educação integral no estado de Pernambuco**: uma realidade no ensino médio. 2011. Disponível em http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/PauloDutra_GT2_integral.pdf. Acesso em: dez/2013

- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1985.
- FERRARO, Alceu Ravanello. Liberalismo e educação. Ou por que o Brasil não podia ir além de Mandeville. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 41, maio/ago, 2009.
- FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Princípios da administração pública**. São Paulo: EDIPRO, 1996.
- GOMES, Alfredo Macedo. **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.
- IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- LIMA, Ivaneide Áurea. **TEAR – Tecnologia Empresarial Aplicada à Educação: gestão e resultados**. Recife: Livro Rápido, 2009.
- MACCALÓZ, Salette Maria *et. al.* **Globalização, neoliberalismo e direitos sociais**. Rio de Janeiro: Destaque, 1997.
- MAINARDES, Jefferson. A abordagem do ciclo de políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais. **Atos de Pesquisa em Educação – PPGE/ME FURB**, v.1, nº 2, p. 94-105, maio/ago 2006. Disponível em: http://ri.uepg.br:8080/riuepg/bitstream/handle/123456789/239/ARTIGO_AbordagemCiclosPol%C3%ADticas.pdf?sequence=1 . Acesso em: mai/2014.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.
- MARINI, Caio e MARTINS, Humberto Falcão. **Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios**. Recife: Equipe Instituto Publix, 2014.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO, 1996.
- MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil: contos e descontos**. Ceilândia, DF: Idéa Editora, 1997.
- MONLEVADE, João e FERREIRA, Eduardo. **O Fundef e seus pecados capitais**. Ceilândia, DF: Idéa Editora, 1998.
- MONLEVADE, João. **Treze lições sobre fazer-se educador no Brasil: a gênese e o desenvolvimento das categorias dos professores e funcionários da educação básica**. Brasília: Idéa Editora, 2001.
- MONTAÑO, Carlos e DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010.
- OFFE, Claus. **Contradictions of Welfare State**. London: Sage Publications, 1984.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. A educação no contexto das políticas sociais atuais: entre a focalização e a universalização. **Revista Linhas Críticas**, Brasília, v. II, n. 20, jan/jun, p. 27-40, 2005.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Financiamento da educação no Brasil: um estado da arte provisório e algumas questões de pesquisa. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa;

SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Orgs.) **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006.

PAIVA, Vanilda Pereira. **Educação popular e educação de adultos**: contribuição à história da educação brasileira. São Paulo: Loyola, 1973.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PERONI, Vera, ADRIÃO, Theresa. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera (orgs.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

PINTO, José Marcelino Rezende. **Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

PINTO, Diana Couto. Campanha de aperfeiçoamento e difusão do ensino secundário: uma trajetória bem sucedida? In: MENDONÇA, Ana Waleska e XAVIER, Libânia Nacif (Orgs.) **Por uma política de formação o magistério nacional**: o Inep/MEC dos anos 1950/1960. Brasília: Inep, 2008. (Coleção Inep 70 anos, v. 1).

POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis: Vozes, 2002.

SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. **Pós-neoliberalismo II**: que Estado para que democracia? Petrópolis, RJ:Vozes, 1999.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS. Alfredo Sérgio Ribas dos. **Financiamento da educação no Brasil**: o estado da arte e a constituição do campo (1996 a 2010). Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

SENA, Paulo de. A União e a aplicação dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, Julho/2004. Disponível em:

www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicações/estnottec/tema11/pdf/311479.pdf.

Acesso em: dez/2013

VELLOSO, Jacques. O financiamento da educação na transição democrática. **Revista Em Aberto**, Brasília: INEP, ano 4, nº 25, jan/mar, p. 29-38,1985.

Documentos Legais

BRASIL. Decreto-lei nº 4.244, de 8 de abril de 1942. Lei Orgânica do Ensino Secundário.

BRASIL. Decreto-lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946a. Lei Orgânica do Ensino Primário.

BRASIL. Decreto-lei nº 8.530, de 2 de janeiro de 1946b. Lei Orgânica do Ensino Normal.

BRASIL. Decreto nº 2.006, de 24 de outubro de 1857. Approva o Regulamento para os collegios públicos de instrução secundaria do Município da Côrte.

BRASIL. Decreto nº 16.782 A, de 13 de janeiro de 1925. Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional de Ensino, reforma o ensino secundário e superior e dá outras providencias. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/republica>. Acesso em: jun/2014

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: jul/2014

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

BRASIL. MEC. Portaria nº 6, de 20 de junho de 2006. Institui o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE.

BRASIL. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais

da Educação – FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de julho de 2007 e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 6.278, de 29 de novembro de 2007. Altera o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e regulamenta a Lei no. 11.494, de 20 de julho de 2007.

BRASIL. MEC. Portaria nº 844, de 8 de julho de 2008. Revoga a Portaria nº 6, de 20 de junho de 2006 e altera orientações relativas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE.

BRASIL. MEC/FNDE. Manual de orientações para o usuário do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, 2010.

BRASIL. MEC. Portaria nº 213, de 2 de março de 2011. Aprova a Resolução nº 5, de 22 de fevereiro de 2011, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

BRASIL. MPOG. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.

BRASIL. Sistema SIOPE. Relatórios Estaduais>Dados Informados pelas UFs, 2005-2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-relatorios-estaduais>. Acesso em: jan-dez/2013 e 2014

BRASIL. MPOG. Projeto de Lei nº 36, de 2014. Altera a Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014.

BRASIL. MPOG e Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, e dá outras providências.

PERNAMBUCO. Lei nº 11.288, de 22 de dezembro de 1995. Institui o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco/PRODEPE.

_____. Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003. Dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo e dá outras providências.

_____. Lei nº 12.710, de 18 de novembro de 2004. Institui o Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco/PRODINPE.

_____. Lei nº 12.965, de 26 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a implantação e funcionamento dos Centros de Ensino Experimental e dá outras providências.

_____. Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo e dá outras providências. (Revogada).

_____. Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008. Institui o Bônus de Desempenho Educacional-BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 112, de 6 de julho de 2008. Institui o Piso Profissional para os Servidores do Grupo Ocupacional Magistério, do Quadro de Pessoal Permanente da Secretaria de Educação do Estado; reajusta valores de vencimento-base dos cargos que indica; e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 117, de 26 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação da Carreira de Gestão Administrativa e seus cargos, fixa sua remuneração e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 118, de 26 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação da Carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 119, 26 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação da Carreira de Controle Interno e seus cargos, fixa sua remuneração e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 141, de 3 de setembro de 2009. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.

_____. Lei Complementar nº 154, de 26 de março de 2010. Fixa valores de vencimentos dos cargos que especifica, altera disposições da legislação que indica e determina providências correlatas.

_____. Lei nº 14.514, de 7 de dezembro de 2011. Altera a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que instituiu o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco.

_____. Decreto nº 38.103, de 25 de abril de 2012. Regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 267, de 3 de abril de 2014. Altera as Leis Complementares nº 117, 118 e 119, de 26 de junho de 2008.

_____. Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008. Cria o Programa de Educação Integral, e dá outras providências.

_____. Lei nº 14.264, de 6 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo e dá outras providências.

_____. Lei nº 15.225, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão. Volume I. Formulação da Estratégia. Recife, 2014.

_____. Secretaria da Fazenda. Balanço Geral do Estado de Pernambuco dos anos de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Relatório de Análise das Contas do Governo Estadual dos anos 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Termo de cooperação técnica que entre si celebram o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE-PE e a Secretaria da Controladoria Geral do Estado – SCGE.

APÊNDICE I

Código das Funções e das Subfunções que registram os níveis de agregação das áreas de despesas que competem ao setor público, conforme Anexo Único da Portaria nº 42, de 14/04/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão.

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
02 – Judiciária	061 – Ação Judiciária 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 – Essencial à Justiça	091 – Defesa da Ordem Jurídica 092 – Representação Judicial e Extrajudicial
04 - Administração	121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Externo 125 – Normatização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informação 127 – Ordenamento Territorial 128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social
05 – Defesa Nacional	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
06 – Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
07 – Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional
08 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
09 – Previdência Social	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial
10 – Saúde	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
11 – Trabalho	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 – Relação de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho
12 - Educação	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial 368 – Educação Básica*
13 – Cultura	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 – Difusão Cultural
14 – Direitos da Cidadania	421 – Custódia e Reintegração Social 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 – Assistência aos Povos Indígenas
15 - Urbanismo	451 – Infraestrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 453 – Transportes Coletivos Urbanos
16 – Habitação	481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana

17 – Saneamento	511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano
18 – Gestão Ambiental	541 – Preservação e Conservação Ambiental 542 – Controle ambiental 543 – Recuperação de Áreas Degradadas 544 – Recursos Hídricos 545 – Meteorologia
19 – Ciência e Tecnologia	571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 – Agricultura	601 – Programação da Produção Vegetal** 602 – Programação da Produção Animal** 603 – Defesa Sanitária Vegetal** 604 – Defesa Sanitária Animal** 605 – Abastecimento 606 – Extensão Rural 607 – Irrigação 608 – Promoção da Produção Agropecuária*** 609 – Defesa Agropecuária***
21 – Organização Agrária	631 – Reforma Agrária 632 – Colonização
22 – Indústria	661 – Promoção Industrial 662 – Produção Industrial 663 – Mineração 664 – Propriedade Industrial 665 – Normalização e Qualidade
23 – Comércio e Serviços	691 – Promoção Comercial 692 – Comercialização 693 – Comércio Exterior 694 – Serviços Financeiros 695 – Turismo
24 – Comunicações	721 – Comunicações Postais 722 – Telecomunicações
25 – Energia	751 – Conservação de Energia 752 – Energia Elétrica 753 – Combustíveis Minerais**** 754 – Biocombustíveis****
26 – Transporte	781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte Rodoviário 783 – Transporte Ferroviário 784 – Transporte Hidroviário 785 – Transportes Especiais
27 – Desporto e Lazer	811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer
28 – Encargos Especiais	841 – Refinanciamento da Dívida Interna 842 – Refinanciamento da Dívida Externa 843 – Serviço da Dívida Interna 844 – Serviço da Dívida Externa 845 – Outras Transferências***** 846 – Outros Encargos Especiais

* Acrescentada pela Portaria 54/2011 da Secretaria de Orçamento Federal-Ministério do Planejamento (SOF/MP)

** Excluída pela Portaria 67/2012/SOF/MP - *** Acrescentada pela Portaria 67/2012/SOF/MP

**** Alterada pela Portaria 41/2008/SOF/MP - ***** Alterada pela Portaria 37/2007/SOF/MP

APÊNDICE II

Conceito das Despesas relacionadas no conjunto das Planilhas do Siope

Ordem	Código	Nome da Despesa	Conceito
6º	3.31.90.04.00.00	Contratação por Tempo Determinado	Despesas com a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária do excepcional interesse público, de acordo com a legislação específica de cada ente da federação, inclusive obrigações patronais e outras despesas variáveis, quando for o caso.
7º	3.31.90.05.00.00	Outros Benefícios Previdenciários	Informa as despesas orçamentárias com benefícios do sistema previdenciário exclusive aposentadorias, reformas e pensões.
9º	3.31.90.08.00.00	Outros Benefícios Assistenciais	Informa as despesas com: Auxílio funeral – devido à família do servidor falecido na atividade, ou aposentado, ou a terceiros que custear, comprovadamente, as despesas com o funeral do ex-servidor; Auxílio reclusão – devido à família do servidor afastado por motivo de prisão; Auxílio natalidade – devido à servidora, cônjuge ou companheiro servidor público por motivo de nascimento de filho; Auxílio creche.
10º	3.31.90.09.00.00	Salário Família	Benefícios pecuniários devidos aos dependentes econômicos do servidor estatutário. Não inclui os servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, os quais são pagos à conta de benefícios da previdência social.
11º	3.31.90.10.00.00	Outros Benefícios de Natureza Social	Despesas com abono PIS/PASEP e Seguro-Desemprego, em cumprimento aos parágrafos 3º e 4º do art. 239 da Constituição Federal.
12º	3.31.90.11.00.00	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	Despesas com Vencimentos; Salário Pessoal Permanente; Vencimentos ou Salário de Cargos de Confiança; Vencimento do Pessoal em Disponibilidade Remunerada; Gratificação adicional Pessoal Disponível; Representação Mensal; Gratificação de Interiorização; Gratificação de Dedicção Exclusiva; Gratificação de Regência de Classe; Retribuição básica (Vencimento ou Salário no Exterior); Diferenças Individuais Permanentes; Adicional de Insalubridade; Gratificação pela Chefia ou Coordenação de Curso de Área ou Equivalente; Gratificação por Produção Suplementar; Gratificação por Trabalho de Raios X ou Substâncias Radioativas; Adicionais de Periculosidade de; Férias Antecipadas de Pessoal Permanente; Aviso Prévio (cumprido); Férias Vencidas e Proporcionais; Férias Indenizadas (Férias em dobro e abono pecuniário); Parcela Incorporada (ex-quinze e ex-décimos); Gratificação pela Chefia de Departamento, Divisão ou Equivalente; Adiantamento do 13º Salário; 13º Salário Proporcional; Inativo Funcional-Sanitarista; Gratificação embalagem, suprimento de proteção ao voo, suprimento de aviação, sobressalentes de máquinas de navios e esquadra, explosivos e munições e outros materiais de uso não duradouro especial de Localidade; Aviso Prévio Indenizado; Gratificação de Desempenho das Atividades Rodoviárias; gratificação da Atividade de Fiscalização do Trabalho; Gratificação de Engenheiro Agrônomo; Vantagens Pecuniárias de Ministro de Estado; Gratificação de Natal; Gratificação de Estímulo à Fiscalização e arrecadação aos Fiscais de Contribuições da Previdência e de Tributos Federais; Gratificação por Encargos de Curso ou de Concurso; Gratificações de Produtividade do Ensino; Licença-Prêmio por Assiduidade; Adicional Noturno; Adicional de Férias 1/3 (art. 7º, item XVII, da Constituição); Indenização de Habilitação Policial; Gratificação de Habilitação Profissional, Abono Provisório; Gratificação de Atividade; Pró Labore de Procuradores; Gratificação de Representação de Gabinete etc.
13º	3.31.90.12.00.00	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar	Registra as despesas referentes a: soldo, gratificação de tempo de serviço, gratificação de habilitação militar, indenização de localidade especial, indenização de moradia, indenização de representação, adicional de férias, adicional natalino, gratificação de atividade militar e outras vantagens previstas em lei.
14º	3.31.90.13.00.00	Obrigações Patronais	Despesas com encargos que a administração tem pela sua condição de empregadora e resultantes de pagamento de pessoal, tais como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Contribuições para Institutos de Previdência.
17º	3.31.90.16.00.00	Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	Despesas relacionadas às atividades do cargo/emprego ou função do servidor, e cujo pagamento só se efetua em circunstâncias específicas, tais como: hora extra; substituições; e outras despesas da espécie, decorrentes do pagamento de pessoal dos órgãos e entidades da Administração Direta.
18º	3.31.90.17.00.00	Outras Despesas Variáveis Pessoal Militar	Registra as despesas relacionadas com as atividades do posto ou da graduação, cujo pagamento só se efetua nas hipóteses previstas em lei.
19º	3.31.90.34.00.00	Outras Despesas de Pessoal Contrato de Terceirização	Despesas relativas à mão de obra constante do contrato de terceirização classificada no grupo de despesa “Pessoal e Encargos Sociais”, em obediência ao disposto no art. 18, § 1º da Lei Complementar nº 101, de 2000.
22º	3.31.90.92.00.00	Despesas de Exercícios Anteriores	Cumprimento do art. 37 da lei nº 4.320 que dispõe: Despesas de natureza remuneratória resultantes de pagamento efetuado a servidores públicos civis empregados de entidades integrantes da Administração Pública, inclusive férias, aviso prévio indenizado, multas e contribuições incidentes sobre os depósitos de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço etc, em função da perda da condição de servidor ou empregado, podendo ser em decorrência da participação em programa de desligamento voluntário, bem como a restituição de valores descontados indevidamente, quando não for possível efetuar essa restituição mediante compensação com a receita correspondente.

25°	3.31.90.99.00.00	Outras Despesas com Pessoal e Encargos Sociais	<p>Informa Outras Despesas com Pessoal e Encargos Sociais que não se enquadram nos itens anteriores.</p> <p>OBS: Os “itens anteriores” aos quais se referem essa conta encontram-se conceituados nas seguintes contas:</p> <p>(22°) 3.31.90.92.00.00 – Despesas de Exercícios Anteriores – Cumprimento do art. 37 da Lei nº 4.320, que dispõe: Despesas de natureza remuneratória resultante de pagamento efetuado a servidores públicos civis empregados de entidades integrantes da Administração Pública, inclusive férias, aviso prévio indenizado, multas e contribuições incidentes sobre os depósitos de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço etc., em função da perda da condição de servidor ou empregado, podendo ser em decorrência da participação em programa de desligamento voluntário, bem como a restituição de valores descontados e indevidamente, quando não for possível efetuar essa restituição mediante compensação com a receita correspondente.</p> <p>(23°) 3.31.90.94.00.00 – Despesas com indenizações, exclusive as trabalhistas e restituições devidas por órgãos e entidades a qualquer título, inclusive devolução de receitas quando não for possível efetuar essa devolução mediante a compensação com a receita correspondente, bem como outras despesas de natureza indenizatória não classificadas em elementos de despesas específicos.</p> <p>(24°) 3.31.90.96.00.00 – Ressarcimento de despesas realizadas pelo órgão ou entidade de origem, quando o servidor pertencer a outras esferas de governo ou a empresas estatais não dependentes e optar pela remuneração de cargo efetivo, nos termos das normas vigentes.</p>
28°	3.31.91.13.00.00	Obrigações Patronais	Despesas com encargos que a administração tem pela sua condição de empregadora, e resultantes de pagamento de pessoal, tais como fundo de garantia por tempo de serviço e contribuições para institutos de previdência. Esta conta refere-se às operações intra-orçamentárias.
34°	3.33.20.00.00.00	Transf. à União	Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros à União pelo Município.
36°	3.33.40.00.00.00	Transf. a Municípios	Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Estados aos Municípios, inclusive para suas entidades da administração indireta.
44°	3.33.50.00.00.99	Outras Transf.Inst. Priv. S/ Fins Lucrativos	Transferências financeiras a entidades privadas com fins lucrativos, com contraprestação de serviços sem vínculo com a administração pública e que não se enquadrem na definição de subvenções sociais.
50°	3.33.90.14.00.00	Diárias Cíveis	Cobertura de despesas de alimentação, pousada e locomoção urbana, com o servidor público estatutário ou celetista que se deslocar da sua sede em objetivo de serviço, em caráter eventual ou transitório, entendido como sede o Município onde a repartição estiver instalada e onde o servidor tiver exercício em caráter permanente.
52°	3.33.90.18.00.00	Auxílio Financeiro a Estudantes	Ajuda financeira concedida pelo Município a estudantes comprovadamente carentes, e concessão de auxílio para o desenvolvimento de estudos e pesquisas de natureza científica, realizados por pessoas físicas na condição de estudantes.
57°	3.33.90.30.00.99	Outros Materiais de Consumo	<p>Informa as Outras Despesas com Materiais de Consumo não identificados, nos itens anteriores.</p> <p>OBS: Os “itens anteriores” aos quais se refere esta conta encontram-se conceituados nas seguintes contas:</p> <p>(53°) 3.33.90.30.00.00 – Material de Consumo – Informa despesas com álcool automotivo, gasolina automotiva, diesel automotivo. Lubrificantes automotivos e de aviação, combustível, gás engarrafado, outros combustíveis e lubrificantes, material biológico, farmacológico e laboratorial, animais para estudo, corte ou abate, alimentos para animais, material de uso zoológico, sementes e mudas de plantas, gêneros de alimentação, material de construção para reparos em imóveis, material de manobra e patrulhamento, material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência, material de expediente, material de cama e mesa, copa e cozinha e produtos de higienização, material gráfico e de processamento de dados, aquisição de disquete, material para esporte e diversões, material para fotografia e filmagem, material para instalação elétrica e eletrônica, material para a manutenção, reposição e aplicação, material odontológico, hospitalar e ambulatorial, material químico, material para telecomunicações, vestuário, fardamento, tecidos e aviamentos, material de acondicionamento e embalagem, suprimento de proteção ao voo, suprimentos de aviação, sobressalentes de máquinas de navios e esquadra, explosivos e munições e outros materiais de uso não duradouro.</p> <p>(55°) 3.33.90.30.00.1 – Gêneros de Alimentação - Informa as despesas com alimentos destinados a preparo de refeições ou para distribuição gratuita, forragens e outros tipos de alimentação.</p> <p>(56°) 3.33.90.30.00.2 - Material Didático – Informa as despesas com a compra de livros, apostilas, material audiovisual, publicações literárias, multimídia, CDs para a área de educação.</p>
58°	3.33.90.32.00.00	Material de Distribuição Gratuita	Despesas com aquisição de materiais para distribuição gratuita, tais como: prêmios e condecorações, medalhas, troféus, livros didáticos, medicamentos e outros materiais que possam ser distribuídos gratuitamente.
59°	3.33.90.33.00.00	Passagens e Despesas com Locomoção	Informa as despesas com aquisição de passagens aéreas, terrestres, fluviais ou marítimas, taxas de embarque, seguros, fretamento, locação ou uso de veículos para transporte de pessoas e suas respectivas bagagens e mudanças em objeto de serviço.
60°	3.33.90.35.00.00	Serviços de Consultoria	Informa as despesas decorrentes com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nas áreas de consultoria técnicas ou auditorias financeiras ou jurídicas, ou assemelhados.
			Registra as despesas decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos

61°	3.33.90.36.00.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício: estagiários, monitores diretamente contratados e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.
62°	3.33.90.37.00.00	Locação de Mão de Obra	Informa as despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico de pessoal a ser utilizado.
64°	3.33.90.39.00.00	Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica	Informa as despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; energia elétrica e gás; serviços de comunicação (telefone, fax, correios etc); fretes e carretos; impostos, taxas, multas; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e material permanente; seguro geral (exceto o decorrente de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene (inclusive taxas de água e esgoto, tarifas de lixo); serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósio, conferências ou exposições; despesas miúdas de pronto pagamento; vale transporte; vale refeição; auxílio creche.
69°	3.33.90.47.00.00	Obrigações Tributárias e Contributivas	Informa as despesas decorrentes do pagamento de tributos e contribuições sociais e econômicas, exceto as incidentes sobre a folha de salários, classificados como obrigações patronais, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das obrigações de que trata este elemento de despesa.
73°	3.33.90.92.00.00	Despesas de Exercícios Anteriores	Informa as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.
74°	3.33.90.93.00.00	Indenizações e Restituições	Despesas com indenizações, exclusive as trabalhistas e restituições devidas por órgãos e entidades a quaisquer títulos, inclusive devolução de receitas quando não for possível efetuar esta devolução mediante a compensação com a receita correspondente, bem como outras despesas de natureza indenizatória não classificadas em elementos de despesas específicos.
75°	3.33.90.00.00.99	Outras aplicações Diretas	Informa despesas com outras aplicações diretas que não foram classificadas nos itens anteriores.
80°	3.33.91.39.00.00	Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica – Operações Intra-Orçamentárias	Informa as despesas realizadas com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica que não se enquadrem nos demais itens acima definidos, uma vez que este se refere às operações intra-orçamentárias.
81°	3.33.91.47.00.00	Obrigações Tributárias e Contribuições -Operações Intra-orçamentárias	Registra as despesas decorrentes do pagamento de tributos e contribuições sociais e econômicas (Imposto de Renda, ICMS, IPVA, IPTU, Taxa de Limpeza Pública, Confins, PIS/PASEP, CPMF, etc) exceto as incidentes sobre a folha de salários, classificados como obrigações patronais, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das obrigações de que trata este elemento de despesa. Este se refere às operações intra-orçamentárias.
84°	3.33.91.92.00.00	Despesas de Exercícios Anteriores – Operações Intra-Orçamentárias	Cumprimento do art. 37 da Lei nº 4.320, que dispõe “Art. 37 As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica”. Esta conta refere-se às operações intra-orçamentárias.
87°	3.44.00.00.00.00	Investimentos	Despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.
90°	3.44.40.00.00.00	Transferências a Municípios	Informa as despesas de capital realizadas mediante transferência de recursos financeiros de Municípios para Municípios, inclusive para suas entidades da Administração Indireta.
95°	3.44.90.51.00.00	Obras e Instalações	Informa as despesas com estudos e projetos, início, prosseguimento e conclusão de obras, pagamento de pessoal temporário não permanente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas, pagamento de obras contratadas, instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como: elevadores; aparelhos de ar condicionado central etc.
96°	3.44.90.52.00.00	Equipamentos e Material Permanente	Informa as despesas com aquisição de aeronaves, aparelhos de medição, aparelhos e equipamento de comunicação, aparelhos equipamentos e utensílios médicos, odontológicos, laboratoriais e hospitalares, aparelhos e equipamentos para esportes e diversões; aparelhos e utensílios domésticos; armamentos; bandeiras, flâmulas e insígnias; coleções e materiais bibliográficos; embarcações, equipamentos de manobra e patrulhamento; equipamentos de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; instrumentos musicais e artísticos; máquinas, aparelhos e equipamentos de uso industrial; máquinas, aparelhos e equipamentos gráficos e equipamentos diversos; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório; máquinas, ferramentas e utensílios de oficinas; máquinas, tratores e equipamentos agrícolas, rodoviários e de movimentação de carga; mobiliário em geral; obras de arte e peças para museu; semovente; veículos ferroviários; veículos rodoviários; outros materiais permanentes.

97°	3.44.90.00.00.99	Outras Aplicações Diretas	Informa as outras despesas com aplicações diretas não identificadas nos itens anteriores.
106°	3.45.90.61.00.00	Aquisição de Imóveis	Informa as despesas com aquisição de terrenos e prédios já existentes, exceto aqueles necessários à execução de obras para sua pronta utilização.

Fonte: Manual SIOPE, 2010.

APÊNDICE III

Índice- IPCA de janeiro de 2005 a janeiro de 2014

Ano	Mês	IPCA	Média Anual	Ano	Mês	IPCA	Média Anual	Ano	Mês	IPCA	Média Anual
2005	1	2.412,83	2.477,39	2008	1	2.746,37	2.826,92	2011	1	3.222,42	3.321,11
	2	2.427,07			2	2.759,83			2	3.248,20	
	3	2.441,87			3	2.773,08			3	3.273,86	
	4	2.463,11			4	2.778,33			4	3.299,07	
	5	2.475,18			5	2.810,36			5	3.314,58	
	6	2.474,68			6	2.831,16			6	3.319,55	
	7	2.480,87			7	2.846,16			7	3.324,86	
	8	2.485,09			8	2.854,13			8	3.337,16	
	9	2.493,79			9	2.861,55			9	3.354,85	
	10	2.512,49			10	2.874,43			10	3.369,28	
	11	2.526,31			11	2.884,78			11	3.386,80	
	12	2.535,40			12	2.892,96			12	3.403,73	
2006	1	2.550,36	2.581,03	2009	1	2.906,74	2.985,10	2012	1	3.422,79	3.500,66
	2	2.560,82			2	2.922,73			2	3.438,19	
	3	2.571,83			3	2.928,57			3	3.445,41	
	4	2.577,23			4	2.942,63			4	3.467,46	
	5	2.579,81			5	2.956,46			5	3.479,94	
	6	2.574,39			6	2.967,10			6	3.482,72	
	7	2.579,28			7	2.974,22			7	3.497,70	
	8	2.580,57			8	2.978,68			8	3.512,04	
	9	2.585,99			9	2.985,83			9	3.532,06	
	10	2.594,52			10	2.994,19			10	3.552,90	
	11	2.602,56			11	3.006,47			11	3.574,22	
	12	2.615,05			12	3.017,59			12	3.602,46	
2007	1	2.626,56	2.675,02	2010	1	3.040,22	3.114,50	2013	1	3.633,44	3.717,85
	2	2.638,12			2	3.063,93			2	3.655,24	
	3	2.647,88			3	3.079,86			3	3.672,42	
	4	2.654,50			4	3.097,42			4	3.692,62	
	5	2.661,93			5	3.110,74			5	3.706,28	
	6	2.669,38			6	3.110,74			6	3.715,92	
	7	2.675,79			7	3.111,05			7	3.717,03	
	8	2.688,37			8	3.112,29			8	3.725,95	
	9	2.693,21			9	3.126,29			9	3.738,99	
	10	2.701,29			10	3.149,74			10	3.760,30	
	11	2.711,55			11	3.175,88			11	3.780,61	
	12	2.731,62			12	3.195,89			12	3.815,39	
								2014	1	3.836,37	

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA Data.

APÊNDICE IV

Relação das escolas públicas de Educação Básica da rede estadual de Pernambuco por etapa ofertada e quantitativo de matrículas.

Escolas da rede pública estadual que oferecem exclusivamente o Ensino Médio – Ano 2013

GRE	Município	Escola	Matrículas
Agreste Centro Norte	Taquaritinga do Norte	EREM Severino Cordeiro de Arruda	329
	São Caitano	EREM Agamenon Magalhães	742
	S ^ª Cruz Capibaribe	Escola Capitão Zuzinha	1220
		EREM Luiz Alves da Silva	376
	Panelas	EREM de Panelas	508
		Escola Estad.Gregório Bezerra	1093
	Caruaru	EREM Caruaru Nelson Barbalho	789
		EREM Arnaldo Assunção	420
		EREM D.Miguel de Lima Valverde	408
		Escola Prof. Mário Sette	1036
	Belo Jardim	Escola Bento Américo	970
		EREM de Belo Jardim	516
	Jataíba	EREM José Lopes de Siqueira	381
	Cachoeirinha	EREM Corsina Braga	528
Tacaimbó	EREM José Leite Barros	284	
Altinho	EREM Prof.Francisco Joaquim de B. Correia	488	
Agreste Meridional	São Bento do Una	EREM José do Patrocínio Mota	525
		Escola Estadual Lenita Fontes	921
	Capoeiras	EREM N. Sr ^ª do Perpétuo Socorro	813
	Bom Conselho	EREM Frei Caetano de Messina	485
	Canhotinho	EREM Jerônimo Gueiros	619
	Garanhuns	EREM Instituto Presbiteriano de Heliópolis	466
		EREM de Garanhuns	773
		Escola Henrique Dias	307
		EREM Prof. Jerônimo Gueiros	579
	Lajedo	EREM Deolinda Amaral	369
		Escola Jornalista Manuel Amaral	808
		Esc.Téc. Estadual Antonio Dourado Cavalcanti	129
	Paranatama	Escola Narciso Correia	430
	Itaíba	EREM Pedro de Alcântara Ramos	651
	Jucati	EREM Henrique Justino de Melo	440
	Correntes	EREM Augusto Lúcio da Silva	406
	Saloá	EREM Monsenhor João Marques	554
	Águas Belas	EREM Coronel Nicolau Siqueira	422
	Rio Formoso	EREM Wilson de Andrade Barreto	273
	Sirinhaem	EREM Eurico Chaves	606
Escola Estadual Teotônio Correia		159	
São José da Coroa Grande	EREM Prof. Carlos José Dias da Silva	384	
Barreiros	EREM Doutor Anthenor Guimarães	339	
Mata Centro	Bezerros	Esc. Técnica Estadual Maria José Vasconcelos	178
		EREM de Bezerros	753
	Bonito	Esc Téc Est Célia de S. Leão Arraes de Alencar	126
		EREM Alexandrino da Rocha	508
	Gravatá	Esc Téc Estadual Prof. José Luiz de Mendonça	185
		EREM de Gravatá	350
		EREM Prof. Antonio Farias	578
Sairé	EREM João Pessoa Souto Maior	348	
	Glória do Goitá	EREM Prof. Barros Guimarães	483
	Escada	Escola Técnica Estadual Luiz Dias	253
		EREM Monsenhor João Rodrigues de Carvalho	732
	Vitória de Santo Antão	EREM José Joaquim da Silva Filho	569
		EREM Senador João Cleofas de Oliveira	572
Mata Norte	Carpina	EREM Joaquim Olavo	579
		Escola Técnica Maria Eduarda	426
	Condado	EREM Antonio Correia de Oliveira Andrade	484
	Goiana	EREM Augusto Gondim	603
		Escola Estadual Benigno Pessoa	1078
		Escola Técnica Aderico Alves de Vasconcelos	477
	Nazaré da Mata	EREM D. Vieira	335
	Paudalho	EREM Confederação do Equador	554

	Timbaúba	EREM de Timbaúba	634	
		Escola Técnica Miguel Arraes de Alencar	458	
	Tracunhaem	EREM Dr. Walfredo Luiz Pessoa de melo	256	
	Vicência	EREM Pe. Guedes	386	
	Macaparana	EREM Professora Benedita de Moraes Guerra	277	
	Aliança	EREM Joaquim Lira	527	
	Itambé	EREM Frei Orlando	371	
	Itaquitinga	EREM Prof. Denival José Rodrigues de Melo	247	
Mata Sul	Belém de Maria	EREM Presidente Tancredo Neves	549	
		Palmares	EREM Monsenhor Abílio Américo Galvão	512
	Escola Dr. Pedro Afonso de Medeiros		420	
	Escola Técnica Estadual de Palmares		256	
	EREM dos Palmares		639	
	Água Preta	EREM João Vicente de Queiroz	878	
	Amaraji	EREM Antonio Alves de Araújo	432	
	Xexeu	Escola Mirandolina Pessoa de Queiroz	127	
	Ribeirão	EREM João Lopes de Siqueira Santos	601	
	Catende	Escola Athayde Accioly Lins	225	
		EREM Mendo Sampaio	605	
	Cortes	EREM Professora Abigail Guerra	563	
	Lagoa dos Gatos	EREM Prof. Manoel Edmundo	434	
Primavera	EREM Elisa Marques de Assis	422		
Metropolitana Norte	Igarassu	EREM Eurico Pfisterer	631	
	Itapissuma	EREM Eurídice Cadaval	653	
	Abreu e Lima	EREM Maria Vieira Muliterno	751	
		Olinda	EREM Prof. Ernesto Silva	242
			EREM Santa Ana	618
	EREM Desembargador Renato Fonseca		263	
	EREM Pe. Francisco Carneiro		566	
	Paulista	EREM Prof. Arnaldo Carneiro Leão	489	
		Esc Téc Estadual José Alencar Gomes da Silva	169	
		Escola Escritor José de Alencar	352	
		EREM Pe. Osmar Novaes	628	
Metropolitana Sul	Cabo de Santo Agostinho	Escola Estadual Madre Iva	1645	
		Escola Luisa Guerra	1087	
		EREM Pastor José Florêncio Rodrigues	367	
		Escola Prof. Natanael Barbosa	637	
		Escola Técnica Estadual Epitácio Pessoa	490	
		EREM Cabo de Santo Agostinho	519	
	Camaragibe	Esc Téc Estadual Alcides do Nascimento Lins	134	
		EREM Prof. Carlos Frederico do Rego Maciel	397	
		EREM Tito Pereira de Oliveira	356	
	Jaboatão dos Guararapes	Esc Téc Estadual Maximiano Accioly Campos	489	
		EREM Rodolfo Aureliano	720	
		EREM Prof. Moacyr de Albuquerque	406	
		EREM Augusto Severo	676	
	Ipojuca	Escola Pedro Barros Filho	506	
		Escola Domingos Albuquerque	1009	
		EREM Albertina da Costa Soares	465	
		Escola Aníbal Cardoso	700	
		EREM Frei Otto	526	
	Moreno	EREM de Ipojuca	417	
		EREM Sofrônio Portela	667	
		EREM Cardeal D. Jaime Câmara	329	
	São Lourenço da Mata	EREM Conde Correia de Araújo	517	
		EREM Conde Pereira Carneiro	804	
Escola 10 de Agosto		221		
Recife Norte	Recife	EREM de Beberibe	322	
		EREM Padre Nércio Rodrigues	307	
		EREM Prof. Alfredo Freyre	557	
		EREM Prof. Cândido Duarte	217	
		EREM Silva Jardim	406	
		EREM Álvaro Lins	852	
		EREM Ageu Magalhães	273	
		EREM Oliveira Lima	378	
		EREM Ginásio Pernambucano – Cruz Cabugá	694	
		Esc Téc Estadual Almirante Soares Dutra	299	
		EREM Aníbal Fernandes	164	
		EREM Sizenando Silveira	562	
		Escola Sylvio Rabelo	848	
		EREM Clóvis Beviláqua	623	
Escola Técnica Estadual Prof. Agamenon	449			

		Magalhães – ETEPAM	
		EREM Nóbrega	451
		EREM Ginásio Pernambucano – Aurora	727
Recife Sul	Recife	EREM Joaquim Nabuco	261
		Escola Técnica Estadual	134
		EREM Porto Digital	432
		EREM Othon Paraíso	351
		EREM Amaury de Medeiros	542
		EREM Martins Júnior	452
		EREM Senador Paulo Pessoa Guerra	632
		EREM Diário de Pernambuco	405
		EREM Jornalista Trajano Chacon	508
		Escola Técnica Estadual Cícero Dias	467
		EREM Santos Dumont	663
		EREM Engenheiro Lauro Diniz	475
		EREM Dom Sebastião Leme	624
		EREM João Bezerra	661
Sertão Central	Cedro	EREM Prof. Manoel Joaquim Leite	291
	São José do Belmonte	EREM Dr. Walmy Campos	510
	Salgueiro	EREM de Salgueiro	536
		Esc. Quilombola Prof. Rosa Doralina Mendes	198
		EREM Aura Sampaio Parente Muniz	655
		EREM Prof. Urbano Gomes de Sá	376
	Parnamirim	EREM Odorico Melo	277
Sertão do Pajeú	Carnaíba	EREM Joaquim Mendes da Silva	351
		Escola Técnica Est. Prof. Paulo Freire	71
	Flores	EREM Aires Gama	258
	São José do Egito	Escola Téc. Est. Prof. Célia Siqueira	52
		EREM Oliveira Lima – SJ Egito	463
	Serra Talhada	Escola Técnica Estadual Clóvis Nogueira Alves	99
		EREM Cornélio Soares	465
		EREM Prof. Aduino Carvalho	611
	Triunfo	EREM Alfredo de Carvalho	419
	Afogados da Ingazeira	EREM Monsenhor Antônio de Pádua Santos	441
	Trindade	EREM Governadr Muniz Falcão	537
	Araripina	Escola Técnica Estadual Pedro Muniz Falcão	88
		EREM Josias Inojosa de Oliveira	424
	Bodocó	EREM Artur Barros Cavalcanti	318
	Exu	EREM Barão de Exu	390
	Santa Filomena	Escola Raimundo de Castro	538
	Snta Cruz	EREM Elvira Granja de Souza	629
	Ipubi	EREM Arão Peixoto de Alencar	276
Ouricuri	EREM Fernando Bezerra	355	
Sertão do Moxotó Ipanema	Pedra	EREM Prof. Brasiliano Donino da Costa	364
	Tupanatinga	EREM José Emílio de Melo	760
	Venturosa	EREM Quitéria Wanderley Simões	536
	Custódia	EREM José Pereira Burgos	561
	Ibimirim	EREM Pedro Bezerra de Melo	386
	Sertânia	EREM Olavo Bilac	483
		Esc. Téc. Estadual Arlindo Ferreira dos Santos	304
	Pesqueira	EREM José de Almeida Maciel	597
		Escola Estadual Cristo Rei	1386
	Buíque	EREM Duque de Caxias	734
	Sanharó	EREM Nossa Senhora de Fátima	410
	Arcoverde	EREM Senador Vitorino Freire	464
		EREM Arcoverde	777
	Sertão do Submédio São Francisco	Carnaubeira da Penha	Escola Estadual João Rodrigues
Tacaratu		EREM João Batista de Vasconcelos – Tacaratu	306
Jatobá		EREM Estadual de Itaparica	409
Belém do São Francisco		Escola Estadual Honório Bernardes da Silva	119
		EREM Tercina Roriz	343
		Escola Celestino Nunes	108
Floresta		Escola Estadual Teresinha de Souza Lira	106
		Escola Estadual José Ferreira da Silva	56
		EREM Capitão Nestor Valgueiro de Carvalho	390
Itacuruba	EREM Prof. Maria de Menezes Magalhães	187	
Sertão Médio do São Francisco	Petrolândia	EREM Maria Cavalcanti Nunes	444
	Afrânio	Escola Antônio Cavalcanti Filho	623
		EREM Prof. Irene Maria Ramos Coelho	361
	Cabrobó	EREM José Caldas Cavalcanti	591
	Dormentes	Escola Nossa Senhora das Graças	178
		EREM Senador Nilo Coelho	510

	Orocó	EREM Jacob Antonio de Oliveira	467
		Escola Bem-Te-Vi	305
	Petrolina	Escola Otacílio Nunes de Souza	589
		Escola Dr. Diego Barros	245
		Escola Marechal Antonio Alves Filho	516
		Escola Prof. Osa Santana de Carvalho	504
		Escola Manoel Messias Barbosa	352
		EREM Clementino Coelho	757
		Escola Estadual Malaquias Mendes da Silva	801
	Santa Mª da Boa Vista	EREM Prof. Edite Matos	576
Lagoa Grande	EREM Dom Hélder Câmara	441	
	Escola Prof. Josefina Gomes Araújo	100	
Vale do Capibaribe	Passira	Esc Est Prof. Mariza José Barbosa da Silva	362
		EREM Manoel Guilherme da Silva	411
	Surubim	Esc Técnica Estadual Antonio Arruda de Farias	120
		EREM Natalício Maria Figueiroa da Silva	277
		EREM Severino Farias	651
	Casinhas	EREM João XXIII	492
	Vertentes	EREM Gil Rodrigues	688
	Bom Jardim	EREM Dr. Mota Silveira	333
	João Alfredo	EREM Jarina Maia	455
	Salgadinho	Escola Estad. Carlos Soares da Silva	264
	Limoeiro	Esc Téc José Humberto de Moura Cavalcanti	349
		EREM Austro Costa	428
		EREM Dr. Sebastião de Vasconcelos Galvão	307
	Santa Mª do Cambucá	EREM João David de Souza	210
	Orobó	EREM Abílio de Souza Barbosa	411
		Escola Prof. Antonio Pedro de Aguiar	199
TOTAL		232 Escolas	109.886

Fonte: Secretaria de Educação de Pernambuco.

**Escolas da rede pública estadual que oferecem exclusivamente o Ensino Fundamental –
Ano 2013**

GRE	Município	Escola	Matrículas
Agreste Centro Norte	São Caitano	Escola Joaquim Ribeiro da Rocha	122
		Escola Felisberto Carvalho	533
	Caruaru	Escola Prof. Rosilda Maciel Vieira	187
		Escola Prof. José Bione de Araújo	738
		Escola Irmã Sônia	183
		Escola Guararapes	106
		Escola Paulina Monteiro	287
	Belo Jardim	Escola Ministro Marcos de Barros	447
		Escola Padre Giovanni Toniutti	231
		Escola Professor Donino	629
Cachoeirinha	Escola Tomás Alves	442	
	Cachoeirinha	Escola Presidente Kennedy	1085
Agreste Meridional	Bom Conselho	Escola Mestra Beatriz	303
		Escola Estadual Prof. Sílvia	184
	Garanhuns	Escola D. Juvêncio Britto	320
		Escola Prof. Gabriela	211
		Escola Estadual Professora	267
	Águas Belas	Escola Indígena Ambrósio Pereira	42
Mata Centro	Vitória de Santo Antão	Escola de Natuba	127
		Escola Cardeal Roncalli	262
		Escola Cônego Pedro de Souza	40
		Escola Olívia Carneiro de Carvalho	102
		Escola Rotary	150
Mata Norte	Carpina	Escola Paula Fransinetti	212
		Escola Lions Clube de Carpina	249
	Goiana	Escola André Vidal de Negreiros	609
	Nazaré da Mata	Escola Capitão Plínio de Souza	186
		Escola Dom Ricardo Vilela	133
	Timbaúba	Escola Clovis Salgado	155
		Escola Mariana Ferreira Lima	232
		Escola Ana Eufrásia Cabral de Moura	422
		Escola Prof. João Roberto Moreira	206
Metropolitana Norte	Igarassu	Escola Prof. Aderbal Jurema	388
		Escola Orfanato Sagrado Coração	86

	Ilha Itamaracá	Escola de Jaguaribe	261
	Abreu e Lima	Escola de Abreu e Lima	359
	Olinda	Escola Capitão André Pereira	111
		Escola Mere Guillemmin	207
		Escola Reunida Joaquim Nabuco	498
		Escola Nossa Senhora do Carmo	131
		Escola Carlos Gonçalves	421
		Escola Prof. Inês Borba	539
		Escola São Lucas	239
	Paulista	Escola Historiador Pereira da Costa	299
Metropolitana Sul	Cabo de Santo Agostinho	Escola Ponte dos Carvalhos	143
		Escola de Pontezinha	64
	Camaragibe	Escola Torquato de Castro	718
		Escola Nossa Senhora das Dores	148
		Escola Nossa Srª do Perpétuo Socorro	117
		Escola Santa Mônica	341
		Escola Timbi	809
		Escola Pio XII	430
	São Lourenço da Mata	Escola Dr. Leôncio Gomes de Araújo	179
		Escola Várzea Fria	457
Recife Norte	Recife	Escola Cura Dars	492
		Escola Prof. José dos Anjos	522
		Escola Prof. Pedro Augusto	943
		Escola São Francisco de Assis	470
		Escola Padre Donino	170
		Escola Monsenhor Manuel	349
		Escola Ana Malta da Costa	287
		Escola Irmã Magna	428
		Escola Matias de Albuquerque	306
		Escola Profissional São José	90
		Escola Comandante Luiz Gomes	842
		Escola Padre João Barbosa	248
		Escola São José Sporte Club	284
		Escola São Sebastião	386
		Escola Monsenhor Francisco Salles	723
		Escola Cônego Rochael de Medeiros	640
		Escola Estácio Coimbra	36
		Escola José Maria	667
		Escola Dom Carlos Coelho	284
		Escola Embaixador Gilberto Amaro	640
Recife Sul	Recife	Escola Manoel Borba	267
		Escola Presidente Arthur da Costa e Silva	504
		Escola Prof. Eunice Beltrão	91
		Escola Nossa Senhora de Fátima	570
		Escola Carmela Dutra	443
		CAIC Creuza Barreto Dornelas	442
		Escola Maria Goretti	428
		Escola Prof. Fontainha de Abreu	649
		Escola Lions João Prutchansky	425
		Escola Monsenhor Manoel Leonardo de Barros	762
		Escola Fernandes Vieira	320
		Escola Cândido Duarte	356
		Escola Edwiges de Sá Pereira	352
		Escola Paulo de Souza Leal	299
		Escola Marechal Rondon – Recife	443
		Escola Prof. Marcos de Barros Freire	609
		Escola Brigadeiro Eduardo Gomes	1202
		Escola Delmiro Gouveia	383
		Escola Othon Bezerra de Melo	348
		Escola Nossa Senhora da Conceição	208
		Escola Roberto Silveira	329
		Escola Sargento Camargo	209
		Escola Luís de Camões	761
Escola Senador Antonio Farias	468		
Sertão Central	Moreilândia	Escola Coronel Chico Romão	277
	Salgueiro	Escola José Gomes da Silva	27
		Escola Prof. Maria Bernadete	357
		Escola Joaquim Vieira	10
		Escola Lúcio Quirino de Farias	22
		Escola Prof. Antonio Pedro	34
		Escola Prof. Epifânio Bezerra	17
		Escola São Domingos Sávio	51

		Escola Santa Luzia	46
Sertão do Alto Pajeú	Triunfo	Escola São Vicente de Paula	57
Sertão do Moxotó do Ipanema	Pedra	Escola Anete Vale de Oliveira	408
	Tupanatinga	Escola Tomás Calixto Gomes	46
	Ibimirim	Escola Cícero Augusto Gomes	297
		Escola Indígena Pedro Ferreira de Queiroz	141
		Escola São Francisco de Assis	31
		Escola Joaquim Guedes Correia	261
		Escola Rozeno Vieira	13
	Inajá	Escola Estadual Firmino Laranjeira	86
		Escola Estad. Indígena Castelo Branco	30
		Esc Estadual Indígena Emídio Pereira de Lima	48
		Escola Maria Gildete Araújo	71
	Sertânia	Escola Estadual Clóvis Gomes de Sá	40
		Escola Nossa Senhora de Fátima	122
		Pesqueira	Escola Cônego Olímpio Torres
	Escola Olavo Bilac		25
	Escola Cana Brava		23
	Escola Damião Monteiro		23
	Escola Jatobá		4
	Escola José Alves de Carvalho		42
	Escola Nossa Senhora do Carmo		20
	Escola Joaquim Nabuco		12
	Escola Vicência de Souza Lima		7
	Escola Padre Cícero		43
	Escola São Sebastião		33
	Escola Dom Adelmo Cavalcanti Machado		214
	Escola Pedro Quinquim de Espíndola		48
	Escola José Nogueira Neto		54
	Escola Prof. José Gomes de Lima		15
	Escola São Geraldo		7
	Escola Santa Águeda		67
	Escola Nossa Senhora Aparecida		16
	Escola Antonio Feitoza Chalegre		23
	Escola Antonio Marinho Falcão		19
	Escola Antonio Monteiro Leite		29
	Escola Antonio Zumba		60
	Escola Elizeu Liberato da Silva		12
	Escola Joaquim Mota Valença		7
	Escola José Timóteo de Lima		21
	Escola Dionísio Barbosa dos Santos		17
	Escola João Pinheiro de Souza		13
	Escola Rogério Cavalcanti de Brito		13
	Escola São João		19
	Escola São José		7
	Escola Indígena Prof. Geraldo Rolim Mota Filho		32
	Escola Nossa Senhora de Fátima		11
	Escola Nossa Senhora das Graças		47
	Poção		Escola São João Batista
Buíque	Escola Pedro Bezerra da Silva		59
	Escola Saturnino Vieira de Melo		85
	Escola Indígena Kapinawa		80
	Escola Indígena Jussara Barbosa	41	
	Escola Barão do Rio Branco	176	
Arcoverde	Escola Estadual São Marcos	34	
	Escola Industrial de Arcoverde	532	
	Escola Noé Nunes Ferraz	425	
	Escola Presidente Médici	402	
	Escola Imaculada Conceição	247	
	Escola Santa Cecília	150	
Sertão do Submédio São Francisco	Carnaubeira da Penha	Escola Simão Cícero da Silva	24
		Escola Aldeia Estreito	27
		Escola Antonio Manuel da Silva	9
		Escola Santo Expedito	8
		Escola Nossa Senhora Aparecida	32
		Escola José Jerônimo Barbosa	5
		Escola Vó Olindina	12
		Escola Júlio José da Silva	38
		Escola Santa Madalena	59
		Escola Cacheira II	20
		Escola Caxau	12
		Escola São José	12

		Escola Rosilda Sabas de Souza	9
		Escola João Lima	61
		Escola Manoel João de Souza	34
		Escola Olímpio Pereira	32
		Escola Quintino de Menezes	91
		Escola Sagrada Família	32
		Escola Santa Ana	28
		Escola Vicente Muniz	27
		Escola Antonio Dudu	52
		Escola Milton Pereira Neto	19
		Escola Monteiro Lobato	35
		Escola Odilon Nunes	24
		Escola Nossa Senhora de Fátima	9
		Escola Ana Nunes da Silva	29
	Tacaratu	Escola do Agreste	85
		Escola Cabral	48
		Escola Santa Inês da Tapera	37
		Escola Marechal Rondon	17
	Jatobá	Escola Est Rural Manoel Gomes de Sá	379
		Escola Estadual Caxiado	31
		Escola Dr. Carlos Estevão	219
		Escola Estadual Ramiro Dantas	28
		Escola Indígena Apinage	65
	Floresta	Escola Menino Jesus	34
		Escola Tibúrcio Lima	70
		Escola Antonio Francisco da Silva	16
	Petrolândia	Escola Barriguda	12
		Escola Estadual Salão	20
		Escola Estadual Dom Bosco	26
		Escola Estadual Lagoinha	27
Sertão Médio São Francisco	Cabrobó	Escola Indígena Antônio Cirilo	66
		Esc Indígena Hermenegildo Antonio dos Santos	44
		Escola Indígena João Alberto	34
		Escola Indígena Rosa Maria da Conceição	29
		Escola Indígena Maria Rosa do Espírito Santo	23
		Escola Indígena Manoel Deodato	42
		Escola Indígena Martiliano	19
		Escola Indígena Militão Primo dos Santos	37
		Esc Indígena Maria Antonia da Conceição Praça	28
		Escola Indígena Acilon Ciríaco da Luz	109
		Escola Indígena Brígida de Alencar	147
	Orocó	Escola Indígena São Félix	5
		Escola Indígena São Francisco	18
	Petrolina	Escola Paul Harris	359
		Escola Prof. Manuel Xavier Paes	286
		Escola Francisco Xavier dos Santos	195
	S.Maria Boa Vista	Escola Prof. Agamenon de Barros	337
	Lagoa Grande	Escola Santa Maria	477
Vale do Capibaribe	Limoeiro	Escola Estadual Prof. Suzel Galiza	386
TOTAL		229 Escolas	46.254

Fonte: Secretaria de Educação.

Escolas públicas da rede estadual de Pernambuco que oferecem, simultaneamente, o Ensino Médio e o Ensino Fundamental – Ano 2013

GRE	Município	Escola	Séries Iniciais	Séries Finais	Ensino Médio	
Agreste Norte	Centro	Taquaritinga do Norte	Escola José Bezerra de Andrade	-	254	532
		Toritama	Escola Estelita Timoteo	-	420	438
			Escola Protazio Soares de Souza	-	504	782
	São Caitano	Escola PIO XII- Ensino	-	514	1057	
	Cupira		Escola Ezequiel Bertino de Almeida	-	338	434
			EREM Professora Maria de Lourdes Temporal	-	118	424
	Ibirajuba	Escola Manoel Moreira da Costa	-	95	323	
	Santa Cruz do Capibaribe		Escola Dr. Adilson Bezerra de Souza	-	759	755
			Escola José Francelino Aragão	-	609	235
			Escola Profa. Maria do Socorro Aragão	-	431	268

		Escola Profa. Maria Lucia Alves	-	523	372
		Escola Malaquias Cardoso	-	304	204
	Caruaru	Escola Nicanor Souto Maior	-	599	1006
		Escola Antonia Cavalcanti de Albuquerque	-	284	430
		Escola Dom Vital	-	659	441
		EREM Maria Auxiliadora Liberato	-	421	568
		EREM Padre Zacarias Tavares	-	187	1023
		Escola Prof. Jesuina Pereira Rego	-	643	488
		Escola Prof. Vicente Monteiro	-	170	1244
		Escola Prof. Adelia Leal Ferreira	-	653	125
		Escola Prof. Elisete Lopes de Lima	-	1067	896
		Escola Santo Amaro	-	501	344
		EREM Professor Lisboa	-	605	603
		Escola José Carlos Florêncio	-	275	523
		Belo Jardim	Escola Frei Cassiano Comacchio	-	43
	Escola João Monteiro de Melo		-	234	668
	Escola Professora Maria Galvão		-	247	329
	Brejo da Madre Deus	EREM André Cordeiro	-	47	1234
	Riacho das Almas	EREM Manoel Bacelar	-	72	759
	Tacaímbó	Escola Francisco de Assis Barros	-	388	309
	Agrestina	EREM Professor José Constantino	-	294	819
	Altinho	Escola José Lins de Figueiredo	-	503	473
	S. Bento do Una	Escola Rodolfo Paiva Ensino	-	538	187
		Escola Elpídio Barbosa Maciel	-	291	131
	Bom Conselho	Escola Coronel José Abílio	-	653	935
	Brejão	EREM Professora Ismênia Lemos Wanderley	-	226	389
	Caetes	EREM Luiz Pereira Junior	-	65	801
	Calçado	EREM Augusta Cordeiro de Melo	-	229	313
	Canhotinho	Escola Pe Antonio Callou de Alencar	-	295	90
		Escola Amélia Gueiros Leite	-	121	12
	Garanhuns	EREM Virgem do Socorro	-	418	325
		Escola Aplicação Prof. Ivonita Alves	-	324	190
		EREM Francisco Madeiros	-	418	606
		EREM Dom João da Mata Amaral	-	301	631
		Escola Duque de Caxias Ensino	-	163	41
		Escola Professora Elisa Coelho	-	528	612
		Escola Prof. Elvira Viana Ensino	-	275	219
		Escola São Cristóvão	-	347	101
		Escola São José	-	535	53
		Escola Senador Aderbal Jurema	-	406	246
		Escola Simoa Gomes	-	583	340
	Iati	EREM Francisco Pereira da Costa	-	112	631
	Jupi	EREM Sebastião Tiago de Oliveira	-	46	570
	Lagoa do Ouro	EREM Abílio Monteiro	-	33	437
	Palmeirina	Escola Regina Pacis	-	76	353
	Itaíba	Escola Frei João Pereira de Souza	-	151	190
	Jurema	EREM Padre Antonio Barbosa Junior	-	89	539
	Angelim	EREM Azarias Salgado	-	328	403
	Correntes	Escola Prof. Clarice Godoy	-	192	84
	São João	EREM João Fernandes da Silva	-	79	800
	Terezinha	Escola Monsenhor Alfredo	-	168	277
	Águas Belas	Escola João Rodrigues Cardoso	-	768	954
		Escola Indígena Fulni-o Marechal	-	188	178
Litoral Sul	Gameleira	Escola Dr. Jaime Monteiro	-	486	436
		Escola Estadual Nossa Senhora	-	367	515
	Rio Formoso	Escola Joaquim Silvério Pimentel	-	204	567
		Escola Estadual Dr. Caetano	-	147	341
	Sirinhaém	Escola Estadual Dr. Miguel Arraes	-	15	285
		Escola Estadual Escritor Maximiano Accioly Campos	-	85	74
		Escola Estadual Barra do Sirinhaém	-	152	254
	São José da Coroa Grande	Escola Estadual José Rodrigues de Barros – Mestre Zuza	-	35	19
		Escola São Francisco de Assis	-	157	377
	Barreiros	Escola Cristiano Barbosa e Silva	-	309	272
		Escola Hélio Santiago Ramos	-	277	273
		Escola Prof. Joaquim Augusto	-	454	819
		Escola Central Barreiros	-	222	75
	Tamandaré	EREM Tamandaré	-	38	744
Mata Centro	Bezerros	Escola Eurico Queiroz	-	270	599
		Escola Dom José Lamartine Soares	-	316	181
		Escola Professora Maria Ana	-	461	429
		Escola Estadual Cônego Alexandre Cavalcanti	-	508	353
	Bonito	Escola Pe. José Augusto	-	246	687

	Gravatá	Escola Aarão Lins de Andrade	-	430	503	
		Escola Cleto Campelo	-	701	786	
		EREM Devaldo Borges	-	273	753	
		Escola Gravatá	-	361	184	
		Escola Monsenhor José Elias de Almeida	-	153	70	
	Barra de Guabiraba	EREM Leobaldo Soares da Silva	-	403	499	
	Camocim de São Felix	Escola Quintino Bocaiuva	-	197	603	
	S.Joaquim do Monte	Escola Estadual Frei Epifânio	-	242	859	
	Chã de Alegria	Escola Presidente Costa e Silva	-	87	473	
	Chã Grande	Escola Estadual João Batista de Vasconcelos	-	153	758	
	Glória do Goitá	Escola Paroquial de Menores	-	278	552	
	Pombos	EREM Capitão Manoel Gomes de Assunção	-	69	940	
	Escada	Escola Prof. Eraldo Campos	-	319	1093	
		Escola Dr. Fernando Campelo	-	389	93	
		Escola Vigário Pedrosa	-	178	823	
	Vitória de Santo Antão	EREM Antonio Dias Cardoso	-	245	756	
		Escola Guiomar Krause Gonçalves	-	311	389	
		Escola Madre Lucila Magalhães	-	473	504	
		Escola Estadual Professora	-	476	774	
		Escola de Natuba	-	127	-	
	Escola Estadual Prof. Eudóxia de Alcântara Ferreira	-	-	181	749	
		-	-	47	321	
	Mata Norte	São Vicente Férrer	EREM Cel. João Francisco	-	47	321
			Escola Prof. João Barbosa de Almeida	-	323	285
		Bueno Aires	Escola Laurindo Gomes	-	296	200
			Escola Jaime Coelho	-	394	315
		Camutanga	EREM Pedro Tavares	-	176	280
Carpina		Escola Deputado João Teobaldo de Azevedo	-	249	49	
		EREM João Cavalcanti Petribu	-	252	787	
		Escola José de Lima Junior	-	411	338	
		Escola São José	-	738	434	
Escola Aluisio Germano		-	-	407	146	
		-	-	536	355	
Condado		Escola Julio Correia de Oliveira	-	536	355	
Ferreiros		Escola Emiliano Pereira Borges	-	214	345	
Goiana		Escola Dr. João Alfredo	-	375	471	
		Escola Coronel José Pinto de Abreu	-	372	93	
		EREM Frei Campo Mayor	-	65	474	
Nazaré da Mata		Escola de Aplicação Professor Chaves	-	329	256	
		Escola Estadual Dom Carlos Coelho	-	258	343	
		Escola Maciel Monteiro	-	490	482	
Paudalho		Escola Herculano Bandeira	-	267	712	
		EREM Monsenhor Landelino Barreto Lins	-	339	185	
		Escola João Cavalcanti Petribu	-	514	225	
		Escola José Antonio Fagundes	-	228	473	
Escola Rachel Germano Azevedo		-	-	80	245	
		-	-	77	535	
Timbaúba		EREM Jornalista Jader de Andrade	-	77	535	
		Escola Prof. José Mendes da Silva	-	316	865	
		Escola Professora Elisabeth Lyra	-	472	92	
Tracunhaem		Escola Agamenon Magalhães	-	424	134	
Vicência		Escola Dr. Joaquim Correia	-	393	632	
Macaparana		Escola Creusa de Freitas	-	408	558	
		Escola Brigadeiro Eduardo Gomes	-	226	217	
		Escola Antonio Coutinho	-	200	244	
Aliança		Escola Cel. Luiz Ignacio Pessoa de Melo	-	140	59	
		Escola Dom Bosco	-	267	563	
Itambé		Escola Arruda Câmara	-	95	829	
		Escola José Antonio Bezerra de Menezes	-	281	133	
	Escola Ibiranga	-	36	60		
Itaquitinga	Escola Severino Gouveia de Lima	-	469	420		
Lagoa do Carro	Escola Doutor Francisco Siqueira	-	317	450		
Mata Sul	São Benedito do Sul	Escola Eloy Malta de Alencar	-	153	312	
	Joaquim Nabuco	Escola Cel. Alfredo Brandão	-	118	846	
	Maraial	Escola Fábio da Silveira Barros	-	281	472	
	Jaqueira	EREM Miguel Pellegrino	-	150	584	
	Palmares	Escola Ascenso Ferreira	-	115	152	
		Escola Professor Eliseu Pereira de Melo	-	155	141	
		Escola da Fraternidade	-	414	186	
		Escola Maquinista Amaro	-	100	223	
	Escola Professora Galtemir Lins	-	234	434		
	Água Preta	Escola João Vicente de Queiroz	-	15	301	
	Amaraji	Escola Dom Luiz de Brito	-	160	97	
	Xexéu	Escola João Pereira Sobrinho	-	203	328	
	Ribeirão	Escola Padre José Mousinho	-	225	237	

	Catende	Escola Padre Américo Novais	-	334	734
		Escola Joaquim Nabuco	-	251	182
		Escola Elza Carneval Lins	-	70	75
		Escola Costa Azevedo	-	272	322
		Escola Sofia Feijo Sampaio	-	235	274
		Escola Tobias Barreto	-	83	86
Metropolitana Norte	Quipapá	EREM Dr. Fernando Pessoa de Melo	-	109	798
	Igarassu	Escola Nova Cruz	-	320	190
		Escola Helder Câmara	-	372	114
		Escola Barão de Vera Cruz	-	581	-
		Escola Brasilino José de Carvalho	-	648	649
		Escola Des. Carlos Xavier Paes	-	317	273
		Escola João Pessoa Guerra	-	117	1206
		Escola Santos Cosme e Damião	-	838	737
	Araçoiaba	EREM Maria Gayao Pessoa Guerra	-	282	1066
	Ilha de Itamaracá	EREM Alberto Augusto de Moraes Pradines	-	156	390
		Escola Senador Paulo Pessoa	-	691	447
		Escola Juiz Antonio Luis Lins de Barros	-	116	33
		Escola Poeta Olegário Mariano	-	238	79
	Itapissuma	Escola Prof. Gercina Fernandes	-	392	206
		Escola Senador José Ermirio de Moraes	-	65	202
	Abreu e Lima	Escola General Abreu e Lima	-	820	54
		Escola Marechal Costa e Silva	-	497	205
		Escola Orfanato Estrela de Bethel	-	393	155
		Escola Pastor Amaro de Sena	-	357	146
		Escola Polivalente de Abreu e Lima	-	585	762
		EREM Luiz Rodolfo de Araujo Junior	-	677	487
		Escola Prof. Azinete Ramos	-	289	235
		Escola Professora Isaura de França	-	385	175
		Escola Stela Maria dos Santos P Barros	-	362	197
	Olinda	Escola Capitão Luiz Reis	-	536	354
		Escola João Matos Guimarães	-	374	235
		Escola Sigismundo Gonçalves	-	223	220
		Escola Tabajara	-	304	368
		Escola Themístocles de Andrade	-	184	174
		Escola Escritor Paulo Cavalcanti	-	307	206
		EREM Marechal Floriano Peixoto	-	59	84
		EREM de Olinda	-	19	343
		Escola Antonio Souto Filho	-	385	189
		Escola Argentina Castello Branco	-	527	314
		Escola Áurea de Moura	-	703	809
		Escola Coronel Valeriano Eugênio de Melo	-	385	298
		Escola Clídio de Lima Nigro	-	206	248
		Escola Cônego Jonas Taurino	-	369	168
		Escola Dom Pedro Bandeira de Melo	-	293	212
		Escola Guedes Alcoforado	-	665	397
		Escola Jeronimo Albuquerque	-	337	51
		Escola Maria Emilia Romeiro	-	293	290
Escola Marechal Mascarenhas de Moraes		-	278	159	
Escola Monsenhor Arruda		-	426	271	
Escola Pintor Manoel Bandeira		-	327	378	
Escola Compositor Antonio Maria		-	379	565	
Escola Prof. Cândido Pessoa		-	519	442	
Escola Professor Estevão Pinto		-	477	300	
Escola Prof. Deanna Clarck Xavier		-	450	264	
Escola Raimundo Diniz		-	1119	801	
EREM Costa Azevedo		-	384	281	
Escola Santo Inácio de Loyola		-	738	603	
Escola Professor Paulo Freire		-	221	73	
Paulista		Escola Estadual de Paulista	-	580	642
		Escola Dr. Luiz Cabral de Melo	-	630	448
		Escola Governador Eraldo	-	427	384
		EREM José Manuel de Queiroz	-	279	478
	EREM Maestro Nelson Ferreira	-	103	295	
	Escola Presidente Castelo Branco	-	388	454	
	EREM Professora Amarina Simões	-	214	215	
	Escola Prof. José Brasileiro Vila	-	548	527	
	Escola Professora Generosa Gil	-	472	461	
	Escola Professora Maria Alves	-	470	486	
	Escola Profa. Zulmira de Paula	-	392	290	
	Escola Radialista Luiz Queiroga	-	369	377	
	EREM Prof Mª Carmo Pinto Ribeiro	-	218	308	

		Escola Estadual São José	-	190	37
		Escola Dantas Barreto	-	518	564
		Escola Walfrido Advincula	-	185	77
		Escola Custódio Pessoa	-	793	554
		Escola Manuel Bastos Tigre	-	474	265
	Cabo de Santo Agostinho	Escola Emídio Cavalcanti de Albuquerque	-	147	750
		EREM Senador F Pessoa de Queiroz	-	316	236
		Escola José Rodrigues de Carvalho	-	130	705
		EREM Zumbi dos Palmares	-	207	342
		Escola Desembargador Antonio da Silva Guimarães	-	294	725
		Escola Maria Eugênia Lopes Gomes	-	652	594
	Camaragibe	Escola de Gaibu	-	137	637
		Escola Santa Sofia	-	252	758
		Escola Prof. Antonio Carneiro	-	451	634
		Escola Professor Nelson Chaves	-	581	289
		Escola Vale das Pedreiras	-	260	76
		Escola Major Lélio Ens. Fundamental	-	276	173
		Escola Santa Apolônia	-	214	66
		Escola Professora Alice de Barros	-	349	80
		Escola Pio XII	-	430	-
		Escola Antonio Correia de Araújo	-	328	81
		Escola Conselheiro Samuel Mac Dowell	-	445	246
		Escola Deputado Oscar Carneiro	-	541	214
		Escola Francisco de Paula Correia de Araújo	-	393	1056
		Escola Frei Caneca	-	702	648
		Escola Joaquim Amazonas	-	440	247
		Escola Maria da Conceição do Rego B Lacerda	-	809	547
		Escola Ministro Jarbas Passarinho	-	430	564
		Jaboatão dos Guararapes	Escola Frei Romeu Perea	-	531
	Escola Nestor Gomes de Moura		-	798	384
	EREM Poeta Mauro Mota		-	192	292
	EREM Simon Bolivar		-	308	211
	Escola Souza Brandão		-	222	526
	Escola Bernardo Vieira		-	182	864
	Escola Desportista Rubem		-	582	358
	EREM Vila Rica		-	39	272
	Escola Henriqueta de Oliveira		-	232	462
	Escola Frei Jaboatão		-	402	165
	Escola Alfredo Tenório		-	156	57
	Escola Ministro João Alberto		-	364	281
	Escola Murilo Braga		-	711	718
	Escola Prof. Odete Antunes		-	496	242
	Escola Senador Petrônio Portela		-	711	668
	Escola Senador Aderbal Jurema		-	463	355
	Escola Alto dos Guararapes		-	467	244
	Escola Alzira da Fonseca Breuel		-	140	1432
	Escola Edmur Arlindo de Oliveira		-	614	375
	EREM Edson Moury Fernandes		-	88	655
	Escola Filipe Camarão		-	395	556
	EREM Humberto Lins Barradas		-	320	487
	Escola Jose Glicério		-	529	292
	Escola Prof. Benedito Cunha Melo		-	672	860
	EREM Professor Eptácio André Dias		-	296	563
	Escola Desembargador José Neves		-	444	181
	Escola João Paulo I		-	239	645
	Escola Vila João de Deus		-	542	281
	Escola Saturnino de Brito		-	469	454
	Escola Supervisora Miriam Seixas		-	492	493
	Escola Zequinha Barreto		-	284	702
	EREM Adelaide Pessoa Câmara		-	385	446
	Escola Amor Divino		-	706	362
	Escola São Luis	-	325	165	
	Ipojuca	Escola José Mário Alves da Silva	-	340	164
	Moreno	Escola Maria do Céu Bandeira	-	318	511
		Escola Artur Mendonça	-	570	420
	São Lourenço da Mata	Escola Dona Leonor Porto	-	517	500
		Escola Prof. Agamenon	-	515	1014
Recife	Recife	EREM José Vilela	-	209	375
		Escola Lions de Parnamirim	-	403	307
		Escola Doutor Fábio Correa	-	330	437
		Escola Dr. Francisco Pessoa de Queiroz	-	478	490
		EREM Jarbas Pernambucano	-	278	297

		Escola Pedro Celso	-	668	826
		Escola Rotary do Alto do Pascoal	-	518	297
		Escola São Judas Tadeu	-	648	283
		Escola São Miguel	-	247	187
		EREM Prof. Mardônio de Andrade Lima Coelho	-	74	482
		Escola Caio Pereira	-	684	540
		EREM Clotilde de Oliveira	-	30	678
		Escola Coronel Othon	-	536	497
		EREM Padre Machado	-	57	303
		Escola Dom Bosco – Recife	-	628	847
		Escola Dom Vital – Recife	-	398	1168
		Escola Dona Maria Teresa Correia	-	486	293
		Escola Erundina Negreiros de Araújo	-	268	310
		Escola Gabriela Mistral	-	336	23
		Escola Gilberto Freyre	-	104	90
		Escola Gov. Carlos de Lima	-	274	447
		Escola Irmã Magna	-	428	-
		Escola Maria Amália	-	296	311
		Escola Nossa Senhora de Fátima	-	322	184
		Escola Tomé Gibson	-	522	416
		Escola Rosa de Magalhães Melo	-	593	530
		Escola Rotary de Nova Descoberta	-	566	579
		Escola Luiz Delgado	-	428	1164
		Escola João Barbalho	-	835	124
		Escola Poeta Manuel Bandeira	-	147	483
		Escola Almirante Tamandaré	-	437	421
		Colégio da Polícia Militar de Pernambuco	-	579	350
		Escola Governador Barbosa Lima	-	619	882
		Escola Professor Motta e Albuquerque	-	390	245
		Escola Regueira Costa	-	232	135
		EREM Santa Paula Fransinetti	-	271	467
		Liceu de Artes e Ofícios	-	514	534
	Fernando de Noronha	EREM Arquipélago Fernando de Noronha	168	114	44
Recife Sul	Recife	Escola Débora Feijó	-	415	62
		Escola Senador Nilo de Souza	-	388	159
		Escola Vidal de Negreiros	-	603	724
		Escola Maciel Pinheiro	-	887	27
		EREM Joaquim Távora	-	358	845
		Escola Carlos Alberto Gonçalves de Almeida	-	469	24
		EREM Olinto Victor	-	44	188
		Escola Pintor Lauro Villares	-	609	314
		Escola Professor Leal de Barros	-	626	380
		Escola Padre Dehon	-	343	472
		Escola Senador Novaes filho	-	481	782
		Escola Barros de Carvalho	63	620	30
		Escola Educador Paulo Freire	55	416	245
		Escola Joaquim Xavier de Brito	7	547	515
		Escola professora Helena Pugo	-	523	840
		Escola de Aplicação do Recife	-	163	114
		Escola Professora Inalda Spinelli	129	669	413
		Escola Alberto Torres	-	381	741
		Escola José Mariano	1	609	537
		Escola Marcelino Champagnat	77	188	280
		Escola Monsenhor Álvaro Negromonte	-	967	653
		Escola Presidente Humberto Castello Branco	-	353	587
		Escola Professora Olindina Alves	37	499	116
		EREM Professor Trajano de Mendonça	-	135	531
		EREM Aníbal Falcão	-	102	341
		Escola Barão de Bonito	-	182	166
		Escola Heróis da Restauração	-	785	68
		EREM Mariano Teixeira	-	274	683
		Escola Estadual Professor Ariano Vilar Suassuna	-	592	248
		EREM Apolônio Sales	37	565	465
		Escola Assis Chateaubriand	-	483	525
		Escola Eleanor Roosevelt	-	559	606
		Escola Eneida Rabello	-	663	421
		Escola Jornalista Costa Porto	-	656	582
		Escola Lagoa Encantada	-	572	880
		Escola Marechal Eurico Gaspar Dutra	-	1084	800

		EREM Maria Rita da Silva Lessa	-	594	372
		Escola Professor José Vicente Barbosa	-	619	183
		EREM Professor Jordão Emerenciano	-	997	664
		Escola Missionário São Bento	35	676	517
		Escola Vila dos Milagres	-	438	84
		Escola São Francisco de Assis-RS	-	589	399
		Escola Gercino de Pontes	-	280	218
		Escola Landelino Rocha	-	107	318
		Escola Professor Fernando Mota	-	544	1185
		Escola Monte Verde	-	413	387
Sertão Central	Moreilândia	EREM Presidente Médiçi-Moreilândia	-	124	424
		Escola Mara Luiza de Brito	-	187	190
	Cedro	Escola Valdicleiwton da Silva	-	104	323
	Mirandiba	EREM Francisco Pires	-	69	369
		Escola Francisco Alves de Carvalho	-	264	121
		Escola André Nunes	-	509	309
	São José do Belmonte	Escola Professor Manoel de Queiroz	-	404	721
		Escola Estadual Napoleão Araújo	-	224	257
	Serrita	EREM Desembargador João Paes	-	141	632
	Verdejante	EREM Anísio Veras	-	113	373
	Salgueiro	Escola Antônio Vieira de Barros	-	308	129
		Escola Professora Maurina	-	482	133
		Escola José Pedro Pereira	55	142	39
		Escola Carlos Pena Filho	-	565	483
		Escola José Vitorino de Barros	-	167	138
		Escola Professor Manuel Leite	-	582	123
		Escola Agrícola de Umas	-	168	168
	Terra Nova	Escola Gumercindo Cabral	-	428	377
	Parnamirim	Escola Raimundo Batista Angelim	-	167	841
		Escola Euclides da Cunha	-	584	105
Sertão do Alto Pajeú	Brejinho	Escola José Severino de Araújo	76	41	279
	Calumbi	EREM Antônio Gomes de Lima	-	294	293
	Carnaíba	Escola João Gomes dos Reis	-	308	670
	Flores	Escola Dário Gomes de Lima	-	346	138
		Escola Pedro Santos Estima	125	242	246
	Iguaraci	Escola Estadual Joaquim Alves de Brito	-	114	145
		EREM Professora Rosete Bezerra de Souza	-	191	275
	São José do Egito	Escola Máxima Vieira de melo	-	49	198
		Escola Edson Simões	114	279	577
		Escola Professor Sebastião Ferreira Rabelo	133	113	90
	Serra Talhada	Escola Methodio de Godoy Lima	184	696	675
		Escola Antônio Timóteo	266	618	417
		Escola Irmã Elizabeth Ensino fundamental	75	606	408
		Escola Manuel Pereira Lins	128	317	312
		Escola Solidônio Leite	86	386	433
	Solidão	Escola Irnero Ignácio	1162	688	187
		Escola Nossa Senhora de Lourdes	-	96	249
	Tabira	Escola Arnaldo Alves Cavalcanti	113	522	602
		Escola Pedro Pires Ferreira	62	335	127
	Quixaba	EREM Professora Carlota Breckenfeld	-	89	397
		EREM Solidônio Pereira de Carvalho	-	46	196
	Santa Cruz da Baixa Verde	Escola Tomé Francisco da Silva	230	279	276
		EREM Regina Paces	-	173	308
	Triunfo	Escola Santa Cruz	-	172	235
		Escola Monsenhor Luiz Sampaio	-	247	404
	Afogados da Ingazeira	Colégio Normal Estadual de Afogados da Ingazeira	-	400	835
Escola Cônego João Leite de Gonçalves		-	383	405	

		Escola Padre Carlos Cottart	-	147	81	
	Ingazeira	EREM Aristaque José de Veras	-	34	205	
	Itapetim	EREM Teresa Torres	-	134	422	
	Santa Terezinha	EREM Santa Terezinha	-	225	473	
	Tuparetama	EREM Cônego Olímpio Torres	-	29	256	
		Escola Ernesto de Souza Leite	72	256	118	
Sertão do Araripe	Trindade	Escola Hortêncio Pereira Lima	-	493	395	
		Escola Professora Antônia Marinho	-	189	328	
	Araripina	Escola Vitalina Maria de Jesus	-	260	91	
		EREM Luiz Gonzaga Duarte	-	504	490	
		Escola da Independência	-	932	217	
		Escola Manoel Ribeiro Damasceno	-	463	141	
		Escola Padre Luiz Gonzaga	-	944	662	
		Escola Professor Manoel	-	370	307	
		Escola São João Batista	-	276	140	
		Escola Moisés Bom de Oliveira	-	316	171	
		Escola Anízio Rodrigues de Oliveira	-	516	226	
	Bodocó	Escola João Carlos Locio de Almeida	151	499	612	
	Exu	Escola De Primeiro Grau Padre Medeiros	-	485	474	
		Escola São Vicente de Paula	-	659	317	
		Escola Nelson Araújo	-	351	179	
	Granito	EREM Governador Miguel Arraes de Alencar	-	47	248	
		Escola Nossa Senhora do Bom Conselho	-	153	157	
	Ipubi	Escola Nossa Senhora do Socorro	-	454	115	
		Escola Joaquim Eugênio Silva	-	449	1252	
	Ouricuri	EREM São Sebastião - Ouricuri	1	510	720	
		Escola Nossa Senhora de Fátima	-	298	166	
		Escola São Vicente de Paula	-	284	23	
		Escola Dom Idílio José Soares	-	807	779	
Escola Professor Telésforo		-	512	564		
Sertão do Moxotó Ipanema	Pedra	Escola Amália Cavalcanti da Costa Lima	-	202	547	
	Venturosa	Escola Cônego Emanuel	-	230	65	
	Alagoinha	Escola Estadual Gonçalo Antunes	-	453	666	
	Betânia	EREM Osmar de Souza Ferraz	-	39	452	
		Escola General Joaquim Inácio	-	756	818	
	Custódia	Escola Estadual Quilombola	-	69	84	
		Escola Apolônio Alves da Silva	147	131	72	
		Escola Iracema Moura de Moraes	-	267	385	
		Escola de 1º e 2º Graus Inocência Correia de Lima	-	373	392	
	Inajá	EREM Antônio Guilherme Dias Lima	-	411	466	
		Escola Aimbere	195	76	74	
		Escola Joel Pedro da Silva	-	254	140	
	Manari	Escola Coronel Manoel de Souza Neto	-	172	624	
	Sertânia	Escola Amaro Lafayette	-	187	683	
		Escola Professor Jorge de Menezes	36	476	31	
	Pesqueira	Escola Santa Rita	40	280	79	
		Escola Professor Arruda Marinho	0	310	342	
		Escola Cacilda Almeida	-	402	30	
		Escola Elizeu Araújo	-	368	268	
		Escola Professora Margarida de Lima Falcão	-	313	73	
		Escola Intermediária Monsenhor Olímpio Torres	138	462	175	
		Escola Ororuba	101	175	69	
	Poção	EREM Comendador Manoel Caetano de Brito	-	368	507	
	Buíque	Escola São Félix de Cantalice	-	559	488	
		Escola Vigário João Inácio	-	612	907	
	Sanharó	Escola Estadual Dr. Benjamim	-	372	250	
	Arcoverde	Escola Antônio Japiassu	-	321	551	
		EREM Carlos Rios	-	546	592	
		Escola Jornalista Edson Regis	-	308	201	
		Escola Lions Antônio Moreno	-	195	24	
		Escola Monsenhor José Kehrlé	470	460	467	
	Sertão do Submédio do São Francisco	Carnaubeira da Penha	EREM Professor Aureliano Gonçalves dos Santos	-	102	413
			Escola Bom Jesus dos Aflitos	26	90	40
Escola Olho d'Água do Padre			103	90	69	
Escola Tia Amélia Caxiado			42	-	20	
Escola Governador Estácio Coimbra			125	100	35	
Escola Especiosa Benigna de Barros		13	67	95		
Tacaratu	Escola Juazeiro	-	129	82		

		Escola do Espinheiro	26	-	25
		Escola Santa Clara	17	4	41
		Escola Pakararus Ezequiel	107	74	100
		Escola Sérgio Magalhães	-	152	323
		Escola Princesa Isabel	77	71	85
		Escola Júlia Gomes de Araújo	-	73	508
	Jatobá	Escola Estadual Indígena José Luciano	45	20	26
		Escola Pankararus	122	101	104
		Escola Nossa Senhora Aparecida	-	398	114
	Belém do São Francisco	Escola Maria Emilia	-	437	235
		Escola Estadual Monsenhor João Pires	-	327	278
		Escola Dr. Alípio Lustosa	-	164	151
	Floresta	Escola Três Marias	71	184	83
		Escola Joaquim Roseno dos Santos	54	92	14
		Escola Deputado Afonso Ferraz	134	600	553
		Escola Júlio de Mello	48	286	185
	Petrolândia	Escola de Jatobá	-	143	554
		Escola Delmiro Gouveia	-	263	278
		Escola Logradouro	26	73	49
		Escola São Francisco	-	108	176
		Escola Ico Mandantes	-	381	154
Sertão Médio São Francisco	Cabrobó	Escola Senador Paulo Guerra	-	300	712
		Escola Ministro Marcos Freire	-	396	287
		Escola Indígena Capitão Dena	-	140	43
	Petrolina	Escola Antônio Padilha	-	721	485
		Escola Estadual de Alternância	10	211	211
		Escola Dom Avelar Brandão Vilela	-	115	174
		Escola Dom Malan	-	169	206
		EREM Doutor Pacífico Rodrigues da Luz	-	82	398
		Escola Edilson Nolasco	-	94	452
		Escola Eduardo Coelho	-	195	121
		Escola Joaquim André Cavalcanti	-	913	672
		Escola Moysés Barbosa	31	635	485
		Escola Estadual Monteiro Lobato	-	545	231
		Escola Padre Manoel de Paiva	-	435	387
		Escola Poeta Carlos Drummond de Andrade	-	361	248
		Escola Wilma Wzely Cunha Coelho Amorim	-	341	87
		Escola Professora Aldelina Almeida	-	506	246
		EREM Jornalista João Ferreira Gomes	-	138	292
		Escola Antônio Cassimiro	143	483	268
		Escola João Batista dos Santos	-	389	230
		Escola Antônio Nunes dos Santos	-	197	263
		Escola Estadual de Aplicação Professora Vande de Souza Ferreira	-	262	448
		Escola Dom Antônio Campelo	-	524	497
		Escola Gercino Coelho	-	287	190
		Escola Fernando Idalino Bezerra	-	-	366
		Escola Eneide Coelho Paixão	-	512	173
		Anexo I do Colégio da Polícia	-	261	181
		Escola Padre Luiz Cassiano	-	247	268
		Escola Poeta José Paulino	-	289	143
		Escola Professor Simão Amorim	175	912	415
		Escola Professor Humberto Soares	-	384	326
		Escola Jesuíno Antônio Dávila	-	704	386
		Escola Núcleo de Moradores-11	-	433	291
		Escola Manoel Marinho	-	287	207
		Escola Núcleo de Moradores-6	-	225	169
		Escola Núcleo de Moradores-7	-	333	161
		Escola Erika Thaynara da Silva Leite	-	241	156
		Escola Núcleo de Moradores-9	-	428	194
		Escola Nossa Senhora Aparecida-Petrolina	-	550	241
		Escola São José	112	88	54
	Santa Maria da Boa Vista	Escola Estadual Pau Brasil	-	268	468
		Escola Professora Judith Gomes	-	363	552
		Escola Padre Maurílio Sampaio	-	246	502
	Lagoa Grande	Escola Antônio de Amorim Coelho	-	479	526
Vale do Capibaribe	Vertente do Lero	EREM Justa Barbosa de Sales	-	116	243
	Passira	Escola Cônego Fernando Passos	-	674	426
	Surubim	Escola Ana Faustina	-	310	395
		Escola Maria Cecília Barbosa Leal	93	681	741
	Bom Jardim	EREM Justilino Ferreira Gomes	-	85	360
		Escola Raimundo Honório	-	35	759

	Cumaru	EREM Manoel Gonçalves de Lima	-	88	573
	Feira Nova	EREM Professora Marilene Chaves de Santana	-	132	560
		Escola Antônio Inácio	-	327	220
	João Alfredo	Escola Nossa Senhora Auxiliadora	-	93	838
	Limoeiro	Escola Professora Jandira de Andrade Lima	139	569	1001
		Escola Estadual Padre Nicolau	-	301	459
		Escola Seráfico Ricardo	-	280	183
		Ginásio de Limoeiro Arthur Correia de Oliveira	104	810	127
	Frei Miguelinho	Escola Teófilo Severino de Arruda	-	110	399
		EREM São José	-	405	228
	Machados	EREM Severino de Andrade Guerra	-	242	570
	Orobó	Escola Professora Rita Maria da Conceição	-	276	720
	Lagoa de Itaenga	Escola Tristão Ferreira Bessa	-	111	1043
TOTAL			6.262	198.516	221.270

Fonte: Secretaria de Educação de Pernambuco.

APÊNDICE V

Despesas com MDE – Despesas Próprias custeadas com Impostos e Transferências
Subfunção 361 Ensino Fundamental – anos 2005 a 2013 – **Despesas Pagas**
Tabela Sintética (Valores corrigidos pelo IPCA)

Planilha	361 - Ensino Fundamental – Exceto Fundeb								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Planejamento e Orçamento	NCP	NCP	552.445,56	4.604.354,14	1.857.231,65	3.084.083,50	2.998.863,92	32.868,18	26.754,34
Adm.Geral	SRV	SRV	122.663.218,01	97.590.526,17	116.265.896,35	139.998.113,36	90.415.532,11	232.366.197,75	281.933.274,66
Adm.Financeira	NCP	NCP	SRV						
Normatização/Fiscalização	NCP	NCP	SRV	228.728,49	213.520,10	125.187,48	46.269,41	5.630,72	SRV
Tecnologia da Informação	NCP	NCP	10.841.373,02	14.397.403,59	17.014.200,79	20.428.492,52	20.119.756,74	23.953.265,06	22.874.635,04
Formação de RH	SRV	SRV	16.634.997,10	19.993.033,08	3.410.654,04	3.729.868,63	952.641,97	1.823.684,56	5.690.131,59
Comunicação Social	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	10.306,18
Alim.Nut.Merenda Esc.	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Prot.Benef.Trabalhador.	SRV	SRV	71.707,31	SRV	4.546,49	11.661,85	765,86	SRV	SRV
En.Fund. Exceto Fundeb	188.172.527,65	270.546.110,63	286.232.096,30	285.860.709,11	146.929.946,08	286.107.997,38	123.258.454,43	138.855.510,49	275.253.906,90
EJA	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	675.215,38	172.102.866,26
Educação Especial	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	7.619.008,10	4.144,69	60.707,31
Transporte Escolar	NCP	NCP	SRV						
Refinanc.Dívida Interna	NCP	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Refinanc.Dívida Externa	NCP	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Serviço Dívida Interna	NCP	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Serviço Dívida Externa	NCP	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Outros Encargos Especiais	NCP	NCP	320.929.763,90	310.494.412,70	389.860.302,66	419.392.130,88	305.152.359,05	133.530.561,10	30.463.250,65

Fonte: SIOPE Legenda: SRV – Sem Registro de Valores
NCP – Não Consta Planilha

APÊNDICE V (cont.)
Despesas com MDE – Despesas com o Fundef em 2005 e 2006 e com o Fundeb a partir de 2007
Subfunção 361 Ensino Fundamental – anos 2005 a 2013 – Despesas Pagas
Tabela Sintética (Valores corrigidos pelo IPCA)

Planilha	361 – Ensino Fundamental								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Planejam. e Orçamento	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Adm.Geral	97.784.787,14	123.466.860,84	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Adm.Financeira	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Normat/Fiscal.	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Tecnolog da Informaç	NCP	NCP	SRV	SRV	913.299,56	608.644,62	4.683.834,85	71.005.888,16	59.702.486,88
Formação de RH	SRV	SRV	SRV	3.848.781,15	37.768.301,75	9.735.948,07	23.990.392,52	10.723.402,11	72.381.553,05
Comunicação Social	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Alim.Nut.Merenda Esc.	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Prot.Benef.Trabalhador.	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Ensino Fundamental	499.927.178,16	593.815.233,25	748.879.548,65	689.005.660,77	1.088.923.568,01	1.100.056.684,42	1.363.559.804,67	941.526.795,90	1.290.373.417,55
EJA	NCP	SRV	942.155,86	5.234.808,91	237.227,20	5.377.180,77	1.687.741,11	131.861.645,27	12.497,70
Educação Especial	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	34.613,51	8.830.485,57	1.789.046,68
Transporte Escolar	NCP	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	6.759.660,35	SRV
Refinanc.Dívida Interna	NCP	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Refinanc.Dívida Extern	NCP	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Serviço Dívida Interna	NCP	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Serviço Dívida Externa	NCP	NCP	NCP	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV	SRV
Outros Encargos Especiais	NCP	NCP	142.648.387,74	159.971.824,79	31.524.407,05	81.921.919,84	89.693.399,58	275.172.376,25	19.536.338,21

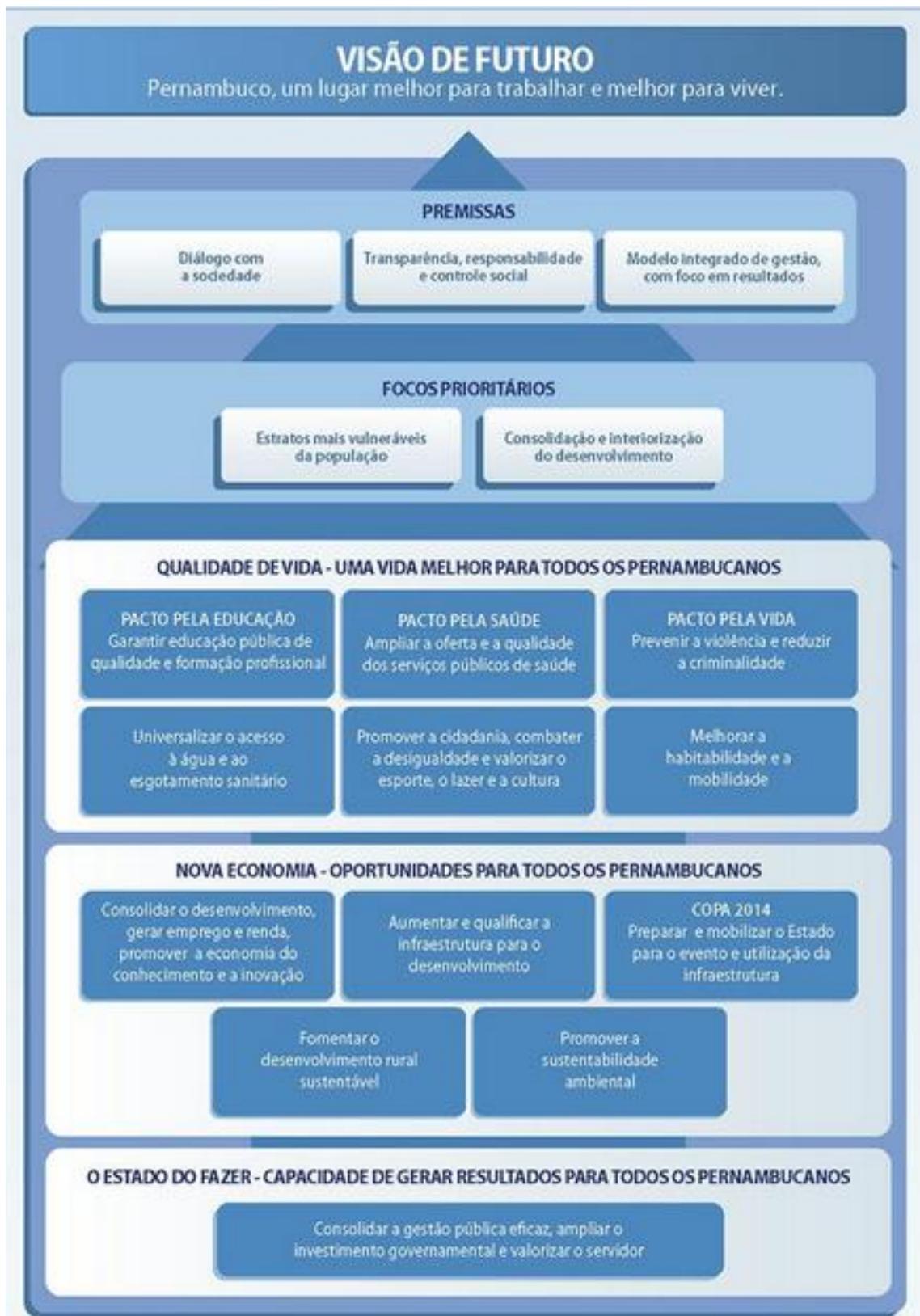
Fonte: SIOPE Legenda: SRV – Sem Registro de Valores
NCP – Não Consta Planilha

ANEXO I



Fonte: SEPLAG – Disponível em: http://www.seplag.pe.gov.br/image/image_gallery?img_id=39209&t=1416579211408

ANEXO II



ANEXO III

RESOLUÇÃO CD/FNDE Nº 04 de 01 de abril de 2010

Anexo III

PRESTAÇÃO DE CONTAS - DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DA RECEITA E DA
DESPESA E DE PAGAMENTOS EFETUADOSPARECER CONCLUSIVO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE
SOCIAL - CACS - FUNDEB

IDENTIFICAÇÃO	
01 - Nome da Entidade SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO	02 - UF PE
03 - Nº de CNPJ 10.572.071/0001-12	04 - PROGRAMA FUNDEB
	05 - Exercício 2012

PARECER

DE PARECER DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL SOBRE A EXECUÇÃO DO PROGRAMA

Em reunião extraordinária ocorrida em 07 de Março de 2013, com o objetivo de analisar a prestação de contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação referente ao exercício 2012, reuniu-se o Conselho de FUNDEB, onde no ocasião foi apresentada pela Secretaria de Educação a execução das Contas, as despesas executadas dentro do âmbito do referido Programa, saldos financeiros e da aplicação financeira e a programação dos respectivos recursos para o próximo exercício financeiro. Considerando que os dados apresentados, são compatíveis com os recursos do FUNDEB, e que o cumprimento das obrigações exigidas pela legislação de regência e apuradas da referida prestação de contas, a mesma foi aprovada, por unanimidade pelo Conselho de FUNDEB com as seguintes recomendações abaixo relacionadas:

Considerando que os resultados educacionais divulgados pelo MEC encontram-se aquém do esperado para garantir a qualidade da educação básica no estado;

Considerando e não sendo pela SEDUC, em tempo hábil, os documentos solicitados por este Conselho de FUNDEB;

Considerando a participação deste Conselho com a redução do quadro de pessoal efetivo e o aumento das contratações temporárias;

Diante de tais considerações, este Conselho decide APROVAR, COM RESALVAS, as contas apresentadas. E, as:

01 o ESTADO, em cumprimento de art. 17 da Lei n. 11.484/2007, deverá providenciar a abertura de conta bancária específica para depósito dos recursos do FUNDEB;

02 o ESTADO, nos termos do art. 18, p.º, da Lei n. 5.204/1996, deverá repassar diretamente à SEDUC os recursos do MEC;

03 a SEDUC deverá proceder à reavaliação das políticas educacionais e de pessoal, notadamente diante da redução do quadro de servidores efetivos com o incremento somente do número de contratado temporários;

04 eleger o ESTADO a ser a responsável de eleger a todas as repartições documentais deste Conselho, conforme legislação.

07. CONCLUSÃO DA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

 REGULAR

 REGULAR COM RESALVAS

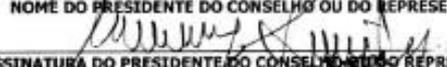
 IRREGULAR

Caso o quadro acima seja insuficiente para o parecer, favor anexar todas as contribuições com TÍTULO do Conselho.

AUTENTICAÇÃO

<p>DE AUTENTICAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL</p> <p>Recife - PE, 07 de Março de 2013.</p> <p>Manoel dos Santos CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO DO FUNDEB</p> <p><i>Manoel José dos Santos</i> Presidente do Conselho Estadual do FUNDEB - PE</p> <p>ASSINATURA DO(A) PRESIDENTE OU DO(A) REPRESENTANTE LEGAL CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO DO FUNDEB</p>
--

ANEXO IV

RESOLUÇÃO CD/FNDE Nº 04 DE 01 DE ABRIL DE 2010 ANEXO III	
PRESTAÇÃO DE CONTAS DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA E DE PAGAMENTOS EFETUADOS PARECER CONCLUSIVO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL - CACS - FUNDEB	
IDENTIFICAÇÃO	
1. NOME DA ENTIDADE SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO	16. UF PE
17. CNJP 10.572.071/0001-12	18. EXERCÍCIO 2013
IV. PARECER	
19. PARECER DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL SOBRE A EXECUÇÃO DO PROGRAMA	
<p>Considerando que os dados apresentados das despesas com os recursos do FUNDEB indicam o cumprimento dos percentuais exigidos pela legislação de regência;</p> <p>Considerando que os resultados educacionais divulgados pelo MEC encontram-se aquém do esperado para garantir a qualidade da educação básica no estado;</p> <p>Considerando o não envio pela SEDUC em tempo hábil de documentos solicitados por este conselho do FUNDEB;</p> <p>Considerando a preocupação deste conselho com a redação do quadro de pessoal efetivo e o aumento das contratações temporárias;</p> <p>Diante de tais considerações, este conselho decide APROVAR, COM RESSALVAS, as contas apresentadas. E-I-Ias:</p> <p>1) o ESTADO, em cumprimento ao art. 17 da Lei n. 11.494/2007, deverá providenciar a abertura de conta bancária específica para trânsito dos recursos do FUNDEB;</p> <p>2) o ESTADO, nos termos do art. 69, p.º, da Lei n. 9.394/1996, deverá repassar diretamente à SEDUC os recursos do MDE;</p> <p>3) a SEDUC deverá proceder à reavaliação das políticas educacionais e de pessoal, notadamente diante da redução do quadro de servidores efetivos com o incremento correlato do número de contratos temporários;</p> <p>4) a SEDUC deverá reverter à fonte própria do FUNDEB (0109) os recursos, no valor de R\$ 47.214.269,65, indevidamente utilizados para cobrir gastos na ação 4538 - Fomento de alimentação escolar, vedados pela Lei 9.394, arts 70 e 71.</p>	
20. CONCLUSÃO DA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	
<input type="checkbox"/> REGULAR <input checked="" type="checkbox"/> REGULAR COM RESSALVAS <input type="checkbox"/> IRREGULAR	
<small>Case o quadro acima seja insuficiente para o parecer, favor anexar folhas de continuação com TIMBRE do Conselho.</small>	
V. AUTENTICAÇÃO	
21. AUTENTICAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL	
Recife, PE 13/03/2014 LOCAL, UF E DATA	
MANOEL JOSÉ DOS SANTOS NOME DO PRESIDENTE DO CONSELHO OU DO REPRESENTANTE LEGAL	
 ASSINATURA DO PRESIDENTE DO CONSELHO OU DO REPRESENTANTE LEGAL	
<small>FORNHECER O TIMBRE DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL em papel A4 para impressão deste formulário</small> Presidente do Conselho do FUNDEB - PE	