

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO**

TÚLIO ANDRADE CARNEIRO

**FINANCIAMENTO, GESTÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO ESCOLAR
PÚBLICA: um estudo de caso em escolas públicas da cidade do Recife**

RECIFE, 2012

TÚLIO ANDRADE CARNEIRO

**FINANCIAMENTO, GESTÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO ESCOLAR
PÚBLICA: um estudo de caso em escolas públicas da cidade do Recife**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, Núcleo de Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Márcia Angela da Silva Aguiar

Recife, 2012

C289f Carneiro, Túlio Andrade.
Financiamento, gestão e qualidade da educação escolar: um estudo de caso em escolas públicas da cidade do Recife / Túlio Andrade Carneiro. – Recife: O autor, 2012.
186 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Márcia Angela da Silva Aguiar.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE.
Programa de Pós-graduação em Educação, 2012.
Inclui bibliografia e Anexos.

1. Escolas públicas - Administração. 2. Educação - Financiamento
3. Gestão escolar. 4. UFPE - Pós-graduação. I. Aguiar, Márcia Angela da Silva. II. Título.

CDD 371.2 (22. ed.) UFPE (CE2012-60)

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO**

**FINANCIAMENTO, GESTÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO ESCOLAR
PÚBLICA: um estudo de caso em escolas públicas da cidade do Recife**

Comissão Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Márcia Angela da Silva Aguiar – UFPE
1^a Examinadora/Presidente

Prof. Dr. João Ferreira Oliveira – UFG
2^o Examinador

Prof. Dr. Luiz Alberto Ribeiro Rodrigues – UPE
3^o Examinador

Prof^a. Dr^a. Janete Maria Lins Azevedo – UFPE
4^a Examinadora

Prof. Dr. Alfredo Macedo Gomes – UFPE
5^o Examinador

Recife, 02 de Fevereiro de 2012.

A João Carneiro da Silva - Juca, cidadão simples, mesmo sem nunca ter frequentado uma escola acreditava na força da escolarização, conquistou vitórias profissionais e como provedor da segurança familiar, e a Luzia Andrade Carneiro - Didi, adorável e vigorosa defensora da educação dos filhos. Unidos dedicaram suas vidas na orientação dos filhos, guiados pelo senso de retidão ética e moral exemplar (Meus pais, em memória).

A Conceição de Maria, companheira conivente na forja dos nossos filhos Túlio, Rodolfo e Joana, espelhos da formação, cada um construindo com altivez suas histórias juntos com seus cônjuges Luciana, Suse e Alex compartilham com nossos netos Bianca, Davi, Daniel e Letícia, da nossa eterna gratidão a Deus.

Aos familiares, pelo muito que representam para a nossa estabilidade diante dos desafios da vida, juntamente com os amigos de sempre, a quem somos imensamente gratos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter permitido viver no seio de uma família rica de princípios morais elevados. Indutor da fé que me ajuda a conviver com mais serenidade;

À minha esposa pela compreensão das nossas lutas e aos meus filhos pelo carinho tranquilizador e demonstração do dever cumprido;

Aos educadores do Programa de Pós-Graduação do Centro de Educação da UFPE, em especial à Prof^a Márcia Angela, pelo apoio desde nosso primeiro encontro, ainda como aluno especial;

Ao Prof. João Ferreira (UFG), pelas contribuições oferecidas por ocasião dos encontros de trabalho do PROCAD;

Aos servidores/funcionários da Secretaria do PPGE, especialmente a Shirley, Isabela e Morgana;

Aos colegas do curso de doutorado pela satisfação de conviver em sala de aula, e a Socorro Valois pela especial colaboração;

Às equipes das unidades EMDES e EMDIP pela acolhida na coleta dos dados;

Aos servidores da Diretoria Geral de Ensino e Formação Docente da Secretaria de Educação, Esportes e Lazer do Recife, em especial às Sras. Lenira Silveira e Waldenice;

À Gerência de Avaliação de Programas e Órgãos Públicos do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, na pessoa da Sra. Lídia Maria Lopes Pereira;

Ao Prof. Dr. Anselmo Colares (UNIR) pela colaboração dada quando ainda escrevia o Projeto de Pesquisa.

RESUMO

O presente estudo de caso focaliza o financiamento, a gestão escolar e a qualidade da educação básica, particularmente no ensino fundamental, na rede pública municipal do Recife, em Pernambuco. Tem como objeto de estudo a relação entre qualidade do ensino, financiamento e gestão de duas escolas públicas. Dialogando com autores que problematizam as questões atinentes à qualidade da educação básica nas últimas décadas, em especial Dourado, Oliveira e Santos (2007), Azevedo (1997, 2007), Pinto (2008), Aguiar (2010), buscou identificar os fatores atinentes ao financiamento e à gestão da educação que influenciam a dinâmica administrativo-pedagógica das unidades escolares com possíveis repercussões nos resultados concernentes ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB. Tem como hipótese que a eficiência da gestão constitui destacado fator para influenciar a dinâmica escolar, refletindo positivamente no IDEB. Para comprovar ou não tal hipótese, considerando-se as categorias analíticas – financiamento e gestão da educação, e qualidade da educação –, efetivou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, bem como entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários com dirigentes de duas escolas, da rede municipal de ensino do Recife, campo empírico da pesquisa. Para as análises foram utilizadas técnicas de triangulação nas perspectivas de Bauer e Gaskell (2007), Yin (2005), e Gil (2009). As evidências empíricas obtidas com os sujeitos da pesquisa, confrontadas com os estudos da área, permitem indicar que a gestão constitui, na realidade das escolas focalizadas, pertencentes a uma mesma região político-administrativa do município do Recife, e que recebem aportes de recursos financeiros similares, um fator relevante para explicar a diferença de resultados concernentes às suas respectivas posições no que tange ao IDEB. Conclui-se que o volume de recursos financeiros aportados individualmente a cada uma das unidades escolares mostrou-se um fator menos relevante do que a prática da gestão para influenciar a qualidade do ensino aferida pelo IDEB.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão escolar. Financiamento da educação. Qualidade da educação básica e IDEB. Custo aluno-qualidade. Orçamento escolar.

ABSTRACT

The present case study focuses on funding, school management and the quality of basic education, particularly in elementary school, in the municipal public education system of Recife, Pernambuco. It has as object of study the relation between the teaching quality, financing, and management of two public schools. In dialogue with the authors that discuss the quality of basic education issues in the late decades, specially Dourado, Oliveira and Santos (2007); Azevedo (1997, 2007); Pinto (2008); and Aguiar (2010); it aims to identify the financing and education administration factors that influence the administrative and pedagogical dynamics of the school units, with possible repercussions on the concerning results to the Basic Education Development index - IDEB. It has as hypothesis that the management efficiency consists an outstanding factor to influence the school dynamics, positively reflecting on IDEB. To prove or not this hypothesis, considering the analytical-financing and management of education, and quality of education, a bibliographical and documentary research was realized, as well as semi-structured interviews and questionnaires with leaders of two schools from the municipal school system of Recife, empirical field of research. For the analyzes, triangulation techniques were used from the perspectives of Bauer and Gaskell (2007), Yin (2005) and Gil (2009). The empirical evidence obtained from the research subjects, faced with the area studies, allows us to indicate that the management is, in fact – from the targeted schools perspective, which belong to the same political-administrative region of the city of Recife, and receive similar funds contributions – a relevant factor to explain the different results, concerning to their respective positions, regarding the IDEB. It is concluded that the volume of financial resources, contributed individually to each of the school units, proved to be a less important factor than the management practice to influence the quality of education measured by IDEB.

KEYWORDS: School management. Education funding. Quality of basic education and IDEB. Quality-students Cost. School budget.

RESUMEN

Este estudio de caso se centra en las finanzas, la gestión escolar y la calidad de la educación básica, particularmente en la escuela primaria, el sistema de salud pública en Recife, Pernambuco. Su objeto de estudio la relación entre la calidad de la educación, la financiación y la gestión de dos escuelas públicas. En diálogo con los autores que se interrogará sobre la calidad de la educación básica en las últimas décadas, sobre todo de oro, Oliveira y Santos (2007), Azevedo (1997, 2007), Pinto (2008), Aguiar (2010), buscó identificar los factores de la financiación y gestión de la educación que influyen en la dinámica de las unidades administrativas y pedagógicas de la escuela, con posibles repercusiones en los resultados sobre el índice de Desarrollo de la Educación Básica - IDEB. Han planteado la hipótesis de que la eficiencia de la gestión es un factor sobresaliente para influir en la dinámica de la escuela, lo que refleja positivamente en el IDEB. Para probar o refutar esta hipótesis, teniendo en cuenta las categorías de análisis: la educación, las finanzas y la gestión y la calidad de la educación - se realizó una investigación bibliográfica y documental, así como entrevistas semi-estructuradas y cuestionarios con los líderes de dos escuelas, las escuelas municipales de Recife, la investigación empírica de campo. Para el análisis se utilizaron técnicas de triangulación de las perspectivas de Bauer y Gaskell (2007), Yin (2005) y Gil (2009). La evidencia empírica obtenida en las asignaturas, frente a los estudios de la zona, posiblemente indican que la gestión es de hecho en las escuelas seleccionadas, pertenecientes a la misma región político-administrativa de la ciudad de Recife, y recibir las aportaciones de fondos similar, un factor relevante para explicar los diferentes resultados con respecto a sus respectivas posiciones con respecto a la IDEB. Se concluye que el volumen de recursos financieros contribuido individualmente a cada una de las unidades escolares demostró ser un factor menos importante que la práctica de la gestión de influir en la calidad de la educación medida por IDEB.

PALABRAS CLAVE: Gestión de la Escuela. Financiamiento de la educación. La calidad de la educación básica y IDEB. Costo de la calidad de los estudiantes. Escuela de presupuesto.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Diagrama dos Estágios da Receita Pública	85
FIGURA 2 – Fluxograma das Fases da Despesa Pública	99
FIGURA 3: Vista Frontal da Entrada da EMDES– Recife, 2011.	128
FIGURA 4 – Vista da Entrada Secundária da EMDES	128
FIGURA 5 – Vista Ampliada da Entrada Principal da EMDES	129
FIGURA 6 – Fachada Principal da EMDIP	129
FIGURA 7 – Vista Ampliada da Entrada Principal da EMDIP	130
FIGURA 8 – Vista do Pátio Interno da EMDES	131
FIGURA 9 – Vista Localizada do Pátio Interno da EMDES	132
FIGURA 10 – Quadra Coberta (inacabada) da EMDIP	132
FIGURA 11 – Sala de Multimídia da EMDIP	133
FIGURA 12 – Vista Ampliada da Sala de Multimídia da EMDIP	134
FIGURA 13 – Vista das Salas da Direção, Secretaria e Quadra EMDES	134

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Fatores de Ponderação do FUNDEB	61
QUADRO 2 – Determinação do Produto Escolar	74
QUADRO 3 – Registros Contábeis, Considerando Exemplo de 20%	88
QUADRO 4 – Missão Estratégica da Organização Escolar	114
QUADRO 5 – Objetivos Estratégicos da EMDES e EMDIP	115
QUADRO 6 - Prova Brasil – EMDIP (Desempenho Médio)	124
QUADRO 7 - Prova Brasil – EMDES (Desempenho Médio)	124
QUADRO 8 – Escola Municipal da Iputinga - Índices – IDEB/2009	125
QUADRO 9 – Escola Municipal Divino Espírito Santo - ÍNDICES – IDEB/2009	125
QUADRO 10 – Escola Municipal da Iputinga – Infraestrutura – 2010	126
QUADRO 11 – Escola Municipal Divino Espírito Santo – Infraestrutura – 2010	126
QUADRO 12 – Infraestrutura da EMDES e EMDIP	127
QUADRO 13 – Dados Administrativo-Financeiros - Gastos com a manutenção da Escola	142
QUADRO 14 – Recursos do PDDE – Dados das Escolas	143

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Dados Econômicos dos Países da América do Sul – 2009	52
TABELA 2 – Projeção do PIB e Gastos com a Educação	53
TABELA 3 – Cobertura do PSF por Distrito Sanitário – Recife, 2006	83
TABELA 4 – Receitas de Impostos do Município do Recife – 2009	90
TABELA 5 – Receitas de Transferências Federais do Município do Recife – 2009	91
TABELA 6 – Receitas de Transferências do FNDE do Município do Recife –2009	92
TABELA 7 – Receitas de Transferências Estaduais no Município do Recife– 2009	93
TABELA 8 – Receitas de Transferências do FUNDEB do Município do Recife – 2009	94
TABELA 9 – Receitas de Multas e Juros de Mora de Impostos do Município do Recife – 2009	94
TABELA 10 – Receitas de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Impostos do Município do Recife – 2009	95
TABELA 11 – Receitas da Dívida Ativa de Impostos do Município do Recife – 2009	95
TABELA 12 – Deduções das Receitas de Transferências da União do Município do Recife 2009	96
TABELA 13 – Deduções das Receitas de Transferências do Estado para o Município do Recife – 2009	96
TABELA 14 – Demonstrativo Resumido da Receita Líquida do Município de Recife – 2009	97
TABELA 15 – Demonstrativo de Despesas da Função Educação – Recife 2009 – em R\$1,00	102
TABELA 16 – Percentual do Gasto Educacional – Recife – 2009	103
TABELA 17 - Distribuição da Despesa Educacional – Recife – 2009	104
TABELA 18 - Gastos Educacionais – Recife – 2009	105
TABELA 19 - Notas do IDEB – Ensino Fundamental 8ª série, 9º ano - 2005 a 2009	112
TABELA 20 – Médias de Horas-aulas Diárias – EMDIP	120

TABELA 21 - Escola Municipal da Iputinga - Taxa de Aprovação, Abandono, Evasão, Promoção, Repetência, Reprovação e Distorção Idade-Série – 2010 em %	121
TABELA 22 – Escola Munc. Divino Espírito Santo - Taxa de Aprovação, Abandono, Evasão, Promoção, Repetência, Reprovação e Distorção Idade-Série - 2010 em Percentual - %	122
TABELA 23 – FNDE – Liberações – PDDE/ EMDES	139
TABELA 24 – FNDE – Liberações – PDDE– EMDIP	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAE	Conselho de Alimentação Escolar.
CEEMDES	Conselho Escolar da Escola Municipal Divino Espírito Santo.
CEEMDIP	Conselho Escolar da Escola Municipal da Iputinga.
CF/88	Constituição Federal Brasileira de 1988.
CIACs	Centros Integrados de Atendimento à Criança.
CIEPs	Centros Integrados de Educação Pública.
CMER	Conselho Municipal de Educação do Recife.
DIRE	Diretoria Geral de Ensino e Formação Docente.
EJA	Educação de Jovens e Adultos.
EMDES	Escola Municipal Divino Espírito Santo.
EMDIP	Escola Municipal da Iputinga.
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação.
FPE	Fundo de Participação dos Estados.
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
IASC	Instituto de Assistência Social e Cidadania.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
ICMS	Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INDEP	Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação.
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados.
IPI-Exp	Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação.
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana.
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza.
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.

ITBI	Imposto sobre a Transmissão “inter vivos” dos Bens Imóveis e de Direitos Reais de Imóveis.
ITCM ou ITCMD	Imposto sobre a Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Bens e Direitos.
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.
LDB	Lei de Diretrizes e Base da Educação
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.
PCR	Prefeitura da Cidade do Recife
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escolar.
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment.
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNTE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PPP	Projeto Político Pedagógico
PSF	Programa Saúde da Família
RPA	Região Político-Administrativa
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEEL	Secretaria de Educação, Esportes e Lazer do Recife
SFCI	Secretaria Federal de Controle Interno
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SEM	Sala de Recursos Multifuncionais
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado.
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Abordagem teórico-metodológica	21
1.2 Seleção dos sujeitos da pesquisa	23
1.3 Procedimentos metodológicos e instrumentos da pesquisa	25
1.4 Escolas – campo de pesquisa	28
2 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A RELAÇÃO COM A GESTÃO E O FINANCIAMENTO	31
2.1 Qualidade da educação: aspectos controversos	31
2.2 Qualidade da educação: algumas concepções	37
2.3 Parâmetros quantitativos da qualidade da educação: um olhar sobre a educação brasileira	40
3 OS DESAFIOS EDUCACIONAIS E A ESTRATÉGIA PARA GARANTIR A EDUCAÇÃO PARA TODOS	43
3.1 Repercussões do processo de descentralização na educação municipal	43
3.2 Reflexões sobre o financiamento da educação	49
3.3 Gestão econômico-financeira da organização escolar	64
3.4 Formação dos custos organizacionais: conceitos básicos	69
3.5 Gestão do custo operacional escolar	73
4 A ESTRUTURAÇÃO E ORDENAMENTO LEGAL DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DO RECIFE	77
4.1 O município de Recife: breve caracterização	77
4.2 Alguns condicionantes da organização e gestão da rede municipal de ensino e das escolas	83
4.3 Formação das receitas públicas municipais	88
4.4 Gastos educacionais do município do Recife	98
5 GESTÃO DAS UNIDADES ESCOLARES: ASPECTOS ORGANIZACIONAIS E ORÇAMENTÁRIOS DA EMDES E EMDIP	110

5.1 O Sistema Munic. de Ensino do Recife e a caracterização das escolas	110
5.2 Fatores intervenientes na gestão das escolas municipais de Recife:	
analisando a EMDES e a EMDIP	126
5.3 Autonomia da escola: papel do gestor e atuação do conselho escolar	136
5.4. A Gestão e a dinâmica organizacional das escolas pesquisadas	145
 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 149
 REFERÊNCIAS	 155
 ANEXOS	 161
ANEXO A - Crescimento absoluto da população	162
ANEXO B - População residente por sexo	163
ANEXO C – População residente por grupo de idade	164
ANEXO D – Distribuição da população por idade	165
ANEXO E - População residente potencialmente ativa e inativa	166
ANEXO F - Razão de dependência das crianças e idosos	167
ANEXO G - População residente de 15 a 19 anos de idade alfabetizada	168
ANEXO H – População residente com 20 anos ou mais idade alfabetizada	169
ANEXO I - Taxa de alfabetização da população com 10 e 15 Anos de idade	170
ANEXO J – Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares	171
ANEXO L – Valor do rendimento nominal médio mensal	172
ANEXO M - Domicílios com rendimento mensal até 1 salário mínimo	173
ANEXO N - Domicílios com rendimento mensal acima de 5 salários mínimos	174
ANEXO O - Domicílios particulares sem rendimento mensal	175
ANEXO P - Média de Moradores Por Domicílio Particular	176
ANEXO Q - Domicílios Particulares com Banheiros ou Sanitários	177
ANEXO R - Carta de Anuência da SEEL	178
ANEXO S - Organograma da SEEL	179
ANEXO T - Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB Por Escola	180
ANEXO U - Formulário de Coleta de Dados	181

1 INTRODUÇÃO

Uma educação escolar básica que busque atender às necessidades de conhecimentos impostas pela sociedade contemporânea aos indivíduos, tem se transformado numa atividade complexa envolvendo variáveis extrínsecas ao panorama didático-pedagógico. A convivência do indivíduo com esse padrão de exigência termina por fazer da educação básica parte das suas próprias ambições, transmitindo a ideia de que é preciso se educar formalmente a fim de que possibilite elevar sua condição social ou mantê-la.

Para se alcançar um padrão de escolaridade básica que responda aos anseios e necessidades dos beneficiários, não bastam às escolas disporem de mecanismos didáticos e pedagógicos. A unidade escolar e toda sua estrutura operacional caracterizam-se como uma organização complexa, que contempla além dos aspectos didáticos e pedagógicos, a administração ou gestão de pessoas a ela vinculadas, dos recursos materiais indispensáveis como móveis, equipamentos, instalações arquitetônicas (manutenção e conservação dos bens patrimoniais) e dos recursos econômico-financeiros, fundamentais para garantir ao gestor “orquestrar” essa instituição. Para garantir seu funcionamento, a unidade escolar carece de uma gestão compatível com o que dela se espera, seja pública ou privada.

No Brasil, na esfera pública, uma preocupação permanente diz respeito aos meios disponibilizados para essa assunção de compromissos e se o orçamento educacional contempla essas novas responsabilidades pelas escolas. Para cada nova atribuição, é requerido não só professores capacitados, mas um conjunto de insumos operacionais.

Atentando para uma nova realidade das organizações estatais, no âmbito do Ministério da Educação, mais diretamente da organização escolar, através da Portaria Normativa Nº 27 de 21 de Junho de 2007, institui o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE - Escola, no sentido de atender a

necessidade de fortalecer a autonomia de gestão das escolas por meio de um diagnóstico efetivo de seus problemas e respectivas causas, suas dificuldades, suas potencialidades, bem como a definição de um plano de gestão para melhoria dos resultados, com foco na aprendizagem dos alunos (BRASIL, 2007).

Ao instituir o processo de maior e melhor controle das atividades da unidade escolar, mediante o planejamento estratégico, passa a exigir das escolas nacionais mecanismos mais operativos de acompanhamento dos processos operacionais. Não há dúvida de que a visão geral de maior controle no setor educacional brasileiro se implanta a partir do PDE no ano de 2007.

Certamente que nem tudo se resolve apenas com planos, mas sem dúvida eles colaboram com o diagnóstico. Por analogia, na medicina os exames ajudam no diagnóstico da doença e a partir os remédios são prescritos na expectativa de cura. Similarmente, na atividade educacional escolar essa processualística vem sendo continuamente implantada no Brasil, sem entretanto, sanar todos os problemas de um setor de atividades tão amplo e complexo.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, de aplicação no Brasil, visa mediar a proficiência dos alunos com base na série e não na idade, e possibilita resultado por unidade escolar. Este índice combina dois outros indicadores: a) indicadores de fluxo – proporção entre repetência e evasão -, e b) pontuações obtidas em exames padronizados, por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio). Fernandes (2007), ao apresentar seu trabalho sobre a criação do IDEB e a complexidade de um indicador que responda eficientemente e eficazmente.

Os indicadores apresentados apontam para a problemática da avaliação da qualidade educacional formal escolar, esta assumida como o desafio maior na atualidade para os sistemas nacionais de ensino. Tanto o fluxo escolar quanto a proficiência em exames padronizados representam preocupações que vão além da educação, mas também da economicidade dos recursos diretamente envolvidos.

Fernandes (2007), como outros analistas da situação educacional, entende que no Brasil resolveu-se a questão do acesso à educação formal, uma vez que quase a totalidade das crianças ingressa no sistema educacional, e que

o problema ainda reside nas altas taxas de repetência, na elevada proporção de adolescentes que abandonam a escola sem concluir a educação básica e na baixa proficiência obtida por nossos estudantes em exames padronizados (FERNANDES, 2007, p. 7).

De fato, a avaliação educacional, em especial a avaliação da educação básica passaram a ter um papel destacado no contexto das políticas públicas no país. Várias mudanças foram introduzidas nas últimas décadas, principalmente, pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo Ministro da Educação Fernando Haddad, no ano de 2007. Como Fernandes e Gremaud¹ assinalam, foram introduzidas três principais inovações:

i) a incorporação dos objetivos de accountability; ii) a criação de um indicador sintético da qualidade da educação básica, que considera tanto o desempenho dos estudantes em exames padronizados quanto a progressão desses alunos no sistema; e iii) a definição de metas tanto para o país quanto para cada sistema e escola em particular” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 1).

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) passou a divulgar resultados de avaliações por redes e escolas e a utilizar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como o principal indicador para monitorar a qualidade da educação básica. Como afirmam os autores,

O IDEB foi, também, utilizado para estabelecer as metas para redes e escolas e, assim, propiciar uma movimentação nacional para que, até 2021, o Brasil atinja o estágio educacional atual dos países desenvolvidos (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

Com a implantação do IDEB, o governo brasileiro sinalizou para as redes e escolas públicas que havia um objetivo a ser perseguido: obter o maior valor possível no indicador. Para reforçar este objetivo, o MEC cria o sistema de metas educacionais.

A ideia básica do sistema de metas era conseguir a adesão das redes e escolas para a melhoria do IDEB. Nesse sentido, o IDEB passou a fazer parte do PDE, no documento “Compromissos Todos pela Educação”, com metas estipuladas para 2021 e metas intermediárias para cada dois anos.

Como afirmam os seus autores, a meta para a média do Brasil foi estabelecida a partir de um indicador externo. Isto é,

¹ Vide texto sobre Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas, de Rynaldo Fernandes e Amaury Gremaud, divulgado em 25/4/2009. Disponível em: <http://www3.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf>. Acesso em 20 abr. 2011.

procurou-se simular o cálculo do IDEB para os países da OCDE e verificar qual seria o desempenho médio desses no indicador. Para isto foi utilizada a ordenação dos alunos brasileiros no PISA e no SAEB e a ordenação dos alunos da OCDE no PISA. Admitiu-se que os exames ordenam os alunos de forma similar e, assim, fez-se a conversão das escalas. Para o cálculo do IDEB dos países da OCDE, supôs-se uma taxa de aprovação de 96%. O IDEB nacional em 2005 foi, para a 4ª. série, de 3,5 e a meta estipulada foi de 6,0 (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 16).

Vale ressaltar que o *Programme for International Student Assessment – PISA*, exame de âmbito mundial, é aplicado aos estudantes que estão na faixa de 15 anos de idade. “A pesquisa PISA é aplicada a cada três anos nos países-membros da OCDE e um grupo de países parceiros, que, em conjunto, representam cerca de 90% da economia mundial” (PISA, 2006, p. 18).

Atende a uma perspectiva de saber médio global, indicando se o jovem adquiriu conhecimento padrão mundial. Naqueles países em que o conjunto das notas obtidas pelos jovens distorce o resultado médio mundial, passa a ser objeto de atenção. É uma providencia que se pretende criar ou selecionar para o futuro: jovens versáteis, capazes de serem cosmopolitas.

Certamente uma categoria de cosmopolita, na medida em que o exame objetiva indicar ou preparar jovens para assumirem qualificação de conhecimentos mínimos em âmbito global, porque facilitará o intercambio econômico e cultural. Segundo informações extraídas do relatório PISA 2006, a avaliação é realizada com estudantes com idade entre 15 anos e 3 meses e 16 anos e 2 meses no momento da avaliação, e que concluíram pelo menos seis anos de escolarização formal, independentemente do tipo de instituição na qual estão matriculados, da carga horária do programa que frequentam – meio período ou período integral –, do tipo de programa que frequentam – acadêmico ou profissional –, e quer a escola seja pública ou privada, ou ainda uma escola estrangeira dentro do país.

A utilização dessa idade no PISA, através dos países e ao longo do tempo, permite que o desempenho dos estudantes seja comparado de maneira consistente antes que concluem a educação compulsória. Esse programa é desenvolvido e coordenado internacionalmente pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), havendo em cada país participante uma coordenação nacional. No Brasil, o PISA é coordenado pelo Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”.

As avaliações do PISA incluem cadernos de prova e questionários e acontecem a cada três anos, com ênfases distintas em três áreas: Leitura, Matemática e Ciências. Em cada edição, o foco recai principalmente sobre uma dessas áreas. Em 2000, o foco era na Leitura; em 2003, a área principal foi a Matemática; em 2006, a avaliação teve ênfase em Ciências. Alguns elementos avaliados pelo PISA, como o domínio de conhecimentos científicos básicos, fazem parte do currículo das escolas, porém o PISA pretende ir além desse conhecimento escolar, examinando a capacidade dos alunos de analisar, raciocinar e refletir ativamente sobre seus conhecimentos e experiências, enfocando competências que serão relevantes para suas vidas futuras.

A amostra do PISA é definida com base no Censo Escolar. O Inep define os estratos para a amostra e a seleção é feita pelo Consórcio Internacional que administra o PISA. A escolha dos alunos é realizada por meio eletrônico, de forma aleatória, sendo sorteados 25 alunos de cada uma das escolas selecionadas para participar da avaliação. Nas duas primeiras edições do PISA a amostra brasileira permitiu identificar apenas resultados por região, embora fosse desejável obter resultados por estado, possibilitando estudos comparativos com alguns resultados do SAEB.

O IDEB é um indicador genuinamente brasileiro. O INEP divulgou para cada escola e/ou sistema de ensino participante da Prova Brasil, índices progressivos para o IDEB que deveriam ser alcançados de dois em dois anos, para que a média brasileira em 2021 atingisse seis. Assim, cada rede e cada escola passaram a ter suas metas próprias. Reconhecemos defeitos e virtudes contidas na idealização de avaliação *standartizada* da qualidade educacional através de instrumento quantitativo. A fragilidade do Ideb como indicador avaliativo é reconhecida, mas é que se tem.

Interessado em conhecer como na prática concreta das escolas a questão da qualidade da educação se relacionava com o IDEB, procuramos obter dados sobre o resultado deste indicador na rede municipal do Recife/PE, tendo em vista ter acesso fácil às fontes.

A obtenção da relação dos resultados das escolas municipais de 2009 e, despertou a atenção para o que ocorria com duas escolas, pois embora situadas em uma mesma microrregião do município do Recife, apresentavam resultados diametralmente opostos.

Esta realidade despertou o interesse de questionar em que medida os procedimentos de gestão e os recursos financeiros têm influência na qualidade do ensino, apresentada pelas escolas municipais do Recife, tendo como referência os resultados no IDEB?

De outra forma, a questão é saber qual a variável mais impactante na qualidade do ensino-aprendizagem escolar: os recursos financeiros ou a capacidade gestora? Até onde o valor orçamentário de uma escola impacta na qualidade da sua atividade de educação? Esta nos parece ser uma questão relevante quando se aprofunda o estudo da qualidade da educação prestada pelas escolas, indicando a hipótese de que eficiência da gestão constitui o fator principal para colaborar de modo positivo com a dinâmica escolar, refletindo-se no bom desempenho dos estudantes, obtido no IDEB.

A questão da pesquisa, uma vez colocada, orientou a investigação que buscou alcançar os seguintes objetivos.

Objetivo Geral:

Apreender em que medida a gestão e os recursos financeiros interferem na qualidade da educação oferecida em escolas da rede municipal do Recife, considerando os resultados do IDEB.

Objetivos Específicos:

- a) identificar o volume de recursos orçamentários repassados às escolas, com destaque para o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE;
- b) Identificar a formação dos custos operacionais de cada unidade escolar, como instrumento essencial para uma gestão orçamentária equilibrada;
- c) identificar o nível de autonomia dos gestores/diretores das escolas relacionado com a elaboração dos planos orçamentários em função dos planos pedagógicos;
- d) Conhecer as instalações físicas (insumos) de cada uma das escolas selecionadas, como importantes elementos da prática escolar e, a adequação da estrutura organizacional formal.
- e) Discutir a relação gestão, financiamento e qualidade da educação em duas escolas do município do Recife.

A relação entre a qualidade, o financiamento e a gestão das duas escolas de ensino fundamental da rede municipal do Recife selecionadas, constitui o Objeto de Estudo desta pesquisa.

O financiamento e a gestão das atividades escolares e a qualidade do ensino-aprendizagem, foram consideradas as categorias analíticas que orientaram o presente estudo.

1.1 Abordagem teórico-metodológica

Buscamos vários autores para apoiar as decisões epistemológicas e metodológicas atinentes à nossa investigação sobre as relações entre financiamento, gestão e qualidade da educação em escolas de Recife. Neste sentido, atentamos para algumas das características reservadas às Ciências Sociais destacadas por Minayo:

O objeto das Ciências Sociais é *histórico* [...] Vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro; O objeto de estudo das ciências sociais possui *consciência histórica*. Noutras palavras, não é o investigador que dá sentido a seu trabalho intelectual, mas os seres humanos, os grupos e as sociedades dão significado e intencionalidade a suas ações [...]; nas ciências sociais existe uma *identidade entre sujeito e objeto* [...]; outro aspecto distintivo das ciências sociais é o fato de que ela é *intrínseca e extrinsecamente ideológica* [...]; o objeto das ciências sociais é *essencialmente qualitativo* (MINAYO, 1994, p. 13-15).

O foco de nosso estudo nos levou escolher a abordagem quali-quantitativa na coleta e análise dos dados buscando apoio em Bauer, Gaskell e Allum (2007), quando afirmam que existe

muita confusão e muitas afirmações falsas da compreensão equivocada ao se fazer a distinção entre qualitativo/quantitativo na coleta e análise de dados [...] A mensuração dos fatos sociais depende da categorização do mundo social. As atividades sociais devem ser distinguidas antes que qualquer frequência ou percentual possa ser atribuído a qualquer distinção [...] Se alguém quer saber a distribuição de cores num jardim de flores, deve primeiramente identificar o conjunto de cores que existe no jardim; somente depois disso pode-se começar a contar as flores de determinada cor (BAUER; GASKELL; ALLUM, 2007, p. 20-24).

Esta abordagem coaduna-se com o objeto da investigação, tendo em vista que se trata de analisar, de um lado, questões relacionadas com o financiamento e seus desdobramentos econômico-financeiros operacionais, cuja essência é numérica, portanto utilizando na análise bases quantitativas. De outro lado, os dados

relacionados com a gestão da organização escolar sugerem uma abordagem qualitativa e interpretativa das entrevistas, dos questionários utilizados e das observações no campo empírico. Na interseção do financiamento e da gestão coloca-se a análise da qualidade da educação escolar.

Além disso, a comparação entre os dados de cada uma das unidades escolares selecionadas exigiu análises quantitativas e qualitativas relativas à origem e utilização de recursos financeiros, favorecendo se apropriar da técnica de triangulação dos métodos de análises, na perspectiva de Bauer e Gaskell (2007). Observa-se que “com a existência de dados obtidos mediante procedimentos diversos é que se torna possível a triangulação, que constitui um dos procedimentos mais indicados para obter a corroboração do fato ou fenômeno” (GIL, 2009, p. 55; 114).

Podemos classificar a pesquisa como sendo do tipo Estudo de Caso, possibilitando a insurgência de normas mais flexíveis quando do levantamento dos dados no campo. Segundo Yin (2005, p.32)

Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2005, p. 32).

A pesquisa se fundamenta numa interseção tripartite entre o financiamento, a gestão e a qualidade do ensino escolar que se realiza na rede pública municipal de educação do Recife, caracterizando-se como sendo o universo da pesquisa. A atenção foi voltada para a educação básica, mais precisamente o nível Fundamental – séries finais, ou seja, a escolarização da 5ª à 8ª séries (As escolas estavam em processo de adequação ao ensino fundamental de nove anos). Quanto à amostra, foram identificadas duas unidades escolares, localizadas na mesma 4ª RPA e detentoras das condições que atendessem aos objetivos do estudo.

Os dados secundários constituíram-se dos relatórios das escolas objeto de estudo, publicados ou não, especialmente os relacionados com a execução orçamentária, prestações de contas de recursos recebidos e o Projeto Político Pedagógico - PPP. Buscou-se também dados disponibilizados em sites na internet,

especialmente relacionados com o controle financeiro oriundo do município e aqueles originários dos órgãos estaduais e federais.

Quanto aos dados primários, diretamente obtidos pelo pesquisador, basicamente mediante visitas a cada uma das unidades escolares, utilização de entrevistas semiestruturadas, de questionários, além de outras formas de registro como observações in loco, contatos pessoais objetivando a coleta de informações pertinentes.

É importante registrar as dificuldades encontradas pelo pesquisador nas tentativas efetivadas para obtenção de dados a respeito da situação das escolas nas várias instâncias do sistema de ensino. Deparamo-nos nesse processo com uma barreira quase intransponível no que se refere à prestação de informações por parte dos funcionários, situação que atribuímos, em parte, aos aspectos precários da organização geral do setor da educação pública.

Há receio de prestar informações da parte dos funcionários, seja qual for o seu nível, quando interrogado. Observamos que desde os membros do Conselho Municipal de Educação do Recife - CMER aos técnico-administrativos das escolas, o comportamento é o mesmo: apreensão em prestar informações relacionadas com a gestão educacional, especialmente quando o assunto é sobre movimentação financeira. Tal situação seria diferente, provavelmente, se fossem designadas pessoas credenciadas a prestar informações nesses espaços e que os relatórios operacionais privilegiassem aspectos administrativo-financeiros.

O primeiro contato com a Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer do Recife – SEEL deu-se através da Diretoria Geral de Ensino e Formação Docente – DIRE quando foi apresentado o plano desenvolvimento da Pesquisa.

Buscamos os contatos com representantes do Conselho Municipal de Educação do Recife – CMER, cujas informações a respeito do ambiente administrativo-financeiro que iríamos encontrar nas escolas, foram relevantes.

1.2 Seleção dos sujeitos da pesquisa

O campo da pesquisa abrange instâncias e respectivos sujeitos que participam da gestão da educação municipal de Recife, a saber, a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação, Escolas Municipais de Recife – duas unidades.

Na Secretaria Municipal de Educação selecionamos a responsável pela DIRE por se tratar do órgão encarregado da gestão da rede de escolas. Na instância do Conselho Municipal de Educação, selecionamos duas representantes deste Conselho por estarem exercendo os cargos há mais tempo e acumularem experiências valiosas a respeito do funcionamento do Conselho e das redes de ensino. Nas entrevistas, as conselheiras deram informações relevante a respeito do financiamento e controle dos recursos. Entre os sujeitos da pesquisa foram incluídos os dirigentes das unidades escolares selecionadas, em função do desempenho individual no teste do Ideb de 2007.

A partir dos dados do Ideb de 2007 e análise dos resultados do conjunto das escolas, foram selecionadas duas escolas de acordo com os seguintes critérios: a) a primeira e a última unidade escolar situada no ranking das notas obtidas no IDEB; b) serem unidades escolares que funcionam, em tese, de acordo com um modelo de organização e gestão que se pode dizer “padrão”, pois suas ações e tarefas emanam de uma unidade administrativa superior pertencente à estrutura governamental que concebe a maneira de gerir a rede de escolas. As duas escolas, situadas na 4ª RPA, receberam os nomes EMDES e EMDIP para efeito de identificação no campo da pesquisa.

Selecionamos, nesta instância, os gestores que estavam em exercício nas escolas no período da coleta de dados, cabendo também informar que os substitutos legais desses gestores (Vice-diretor/a e/ou assessores) estiveram presentes nas reuniões realizadas.

É importante ressaltar que somente após as visitas às duas escolas campo da pesquisa é que foi identificado que a EMDES adotava o modelo de educação em tempo integral. Não havia nenhuma informação divulgada sobre esta situação. Inclusive, o primeiro relatório fornecido ao pesquisador pela SEEL (ANEXO V) se refere à relação das escolas do Ensino Fundamental Regular – Séries Finais (5ª a 8ª série), e que serviu de guia orientador para a seleção das duas escolas objetos de estudo.

Como se sabe, a escola de tempo integral ou de educação integral, é baseada no conceito de “educação como reconstrução da experiência” segundo a corrente filosófica pragmatista e do seu destacado autor John Dewey. No Brasil, Anísio Teixeira teve papel de destaque no movimento liberal reformador da Escola Nova, que teve grande influência na educação brasileira (CAVALIERE, 2002).

A proposição de educação pública de tempo integral no Brasil surgiu no estado da Bahia, durante o governo de Otávio Mangabeira (1947 – 1951), tendo como secretário da educação Anísio Teixeira, a quem coube executar o projeto. Na década de 1980, no Rio de Janeiro, sob a governança de Leonel Brizola e sob a coordenação do vice-governador Darcy Ribeiro é criado o CIEP—para amparar o Programa de Formação Integral da Criança, inspirado no projeto do governo paulista, Franco Montoro (1983-1986). Em 1991, na esfera federal, durante o governo de Fernando Collor de Melo, foram implantadas as escolas de ensino fundamental, denominadas de Centro Integrado de Apoio à Criança (CIACs).

Outras experiências foram desenvolvidas no Brasil e, na última década, observa-se um interesse dos gestores do estado de Pernambuco em ampliar as escolas nessa perspectiva.

1.3 Procedimentos metodológicos e instrumentos da pesquisa

Os dados da pesquisa foram obtidos em diversas fontes, sem descurar de uma apreciação do cotidiano das escolas selecionadas. Nesse sentido, buscamos captar as manifestações do convívio no ambiente escolar para subsidiar a análise da realidade estudada. Também optamos, como recurso metodológico de coleta dos dados, pela realização de entrevistas do tipo semiestruturada ou também denominada de entrevista informal, “que distingue-se da simples conversação porque o propósito do pesquisador é o de coletar dados”, conforme Gil (2009, p. 65), complementada pela aplicação de questionários e observações pessoais do campo empírico, que para Gil (2009, p. 71), “nada mais é que o uso dos sentidos para adquirir os conhecimentos necessários [...] mas representa uma das mais importantes estratégias para obtenção de dados na investigação científica”, visando alcançar os objetivos da pesquisa.

O pesquisador valeu-se, também, do registro de imagens (fotografias) que contribuíram para melhor elucidação do fenômeno em estudo. Segundo Loizos (2007, p. 138), “o ‘visual’ e a ‘mídia’ desempenham papéis importantes na vida social, política e econômica, eles se tornaram ‘fatos sociais’, no sentido de Durkheim, eles não podem ser ignorados”. Ainda sobre o uso de imagem como instrumento de coleta de dados numa pesquisa qualitativa, este autor registra que

a imagem, com ou sem acompanhamento de som, oferece um registro mais poderoso das ações temporais e dos acontecimentos reais – concretos, materiais. [...] embora a pesquisa social esteja tipicamente a serviço de complexas questões teóricas e abstratas, ela pode empregar, como dados primários, informação visual que não necessita ser nem em forma de palavras escritas, nem em forma de números [...] (LOIZOS, p. 137).

Enumeramos quais deveriam ser os atos praticados pelas unidades organizacionais escolares que estariam sendo considerados e que se constituíram no foco de atenções contidas nas observações, entrevistas e questionários. A sequência dos itens relacionados esteve sempre presente durante todo o processo de obtenção dos dados, através dos vários mecanismos de apreender da realidade:

a) cumprimento dos atos emanados da direção superior central (políticas, programas, normas do governo etc.) – a maneira como a direção e demais integrantes da equipe reagem ao cumprimento das normas, orientações e programas do sistema educativo municipal, originados dos setores centrais de gestão;

b) formato organizacional da unidade escolar, procurando destacar as relações hierárquicas formais e as informais – este item procura mostrar o desenho do organograma formal e o informal, como de fato ocorrem as relações hierárquicas, grau de envolvimento das pessoas com seus respectivos cargos/funções e o tipo da gestão

c) O grau de participação das pessoas nos processos operacionais/pedagógicos, comprometimento das pessoas na realização das suas tarefas;

d) absenteísmo/assiduidade por partes das pessoas: funcionários/servidores, professores e estudantes – o modo como ocorre a frequência dos professores, pessoal de apoio pedagógico e alunos demonstra o entusiasmo com que os atores cumprem seus papéis;

e) participação dos familiares no processo educacional, bem como sua configuração sócio-econômico-cultural.

f) exercício ordinário do conselho escolar – enfocando sua atuação, até que ponto influencia de fato o processo educacional. Sua participação efetiva na discussão do projeto político pedagógico e das questões da escola no seu dia-a-dia;

g) práticas relativas à gestão orçamentária – qual o nível de alçada da direção escolar na elaboração (participativo ou não) e na execução do orçamento. Análises extra-contábeis, tais como custo médio por aluno matriculado e por aluno formado.

h) aparelho arquitetônico: instalações físicas, materiais e equipamentos pertinentes ao processo educacional escolar, como disponibilidade de bibliotecas e laboratórios e a situação da manutenção e da conservação destes bens;

i) quantidade de estudantes, professores e servidores administrativos e sua distribuição temporal e espacial – a relação existente entre alunos e professores, alunos e pessoal administrativo denota uma tendência do grau de atenção que cada aluno vai ter;

j) capital cultural, social e econômico dos atores principais: professor e aluno – buscar identificar qual o nível de qualificação dos professores; quanto aos alunos, caracterização da situação sociocultural.

Como já mencionado, desenvolvemos o estudo com base na complementaridade entre as abordagens qualitativa e quantitativa ao campo de pesquisa. Entendemos que os dados quantitativos podem auxiliar muito o pesquisador a dar uma base consistente às suas análises a respeito dos fenômenos sociais. Minayo (1999, p. 32) já demonstrava que a relação entre as duas abordagens podem estar integradas e que uma pesquisa quantitativa pode desembocar em análises qualitativas de profundidade. Apoiando o formato qualitativo das pesquisas, Bourdieu (2007, p. 119) afirma que “efetivamente, as coisas sociais apenas se realizam através dos homens; são produto da atividade humana.”

A forma de abordagem junto aos membros da equipe gestora (diretor, supervisor e técnico administrativo) foi feita preferencialmente através de entrevistas, possibilitando um maior aprofundamento da problemática da pesquisa, pois, desta forma se obteve informações relevantes, que seriam improváveis através de questionários. O tom mais informal nas reuniões mostrou-se proveitoso na medida em que o pesquisador captava elementos importantes e que certamente não seriam obtidos através da formalidade dos questionários impressos. No dizer de Fialho (2007, p. 203) “*As escolhas metodológicas [...] nos conduzem ao entendimento*

emergente e recorrente dos processos nos quais o conhecimento é produzido através da troca dialógica entre ‘pesquisador’ e ‘pesquisado’”. Estes elementos captados estão retratados no texto, especialmente na análise e interpretação dos dados coletados. Desta forma seguimos os ensinamentos de Bourdieu ao recomendar que

A comunicação exige a organização dos enunciados. Não é necessário que o princípio dessa organização seja explicitamente formulado pela pessoa que fala ou percebido pelo interlocutor. As estruturas que enquadram o discurso podem ser de tipos variados: assim, é muitas vezes a questão formulada pelo entrevistador que determinará o ordenamento da descrição, ou então é o próprio entrevistado que determinará o ordenamento da descrição, ou então é o próprio entrevistado que encaixa o discurso em suas próprias estruturas (BOURDIEU, 2007, p. 209).

Optamos também pelo uso da entrevista semiestruturada, com uso de um guia de questões a serem respondidas (questionário), baseado nas lições de Triviños (1987), segundo o qual

Podemos entender por entrevista semiestruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas [...] Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar da elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987, p. 146).

1.4 Escolas – campo de pesquisa

Baseado nos dados do MEC/Inep (Anexo V) foram selecionadas as seguintes escolas:

Escola que apresentou o **maior** resultado no IDEB 2009:

ESCOLA MUNICIPAL DIVINO ESPÍRITO SANTO - EMDES

Av. Caxangá Nº 127 – Bairro Caxangá – CEP: 50800-210

Matrículas Média Anual (2 Turnos) = 400

IDEB Observado:

Ano 2005 = 3,0

Ano 2007 = 3,5

Meta para 2007 = 3,0

Escola que apresentou o **menor** resultado no IDEB 2009:

ESCOLA MUNICIPAL DA IPUTINGA

Av. Coronel Fernando Furtado Nº 479 – Bairro Iputinga –

CEP: 50731-110

Matrículas Média Anual (3 Turnos) = 784

IDEB Observado:

Ano 2005 = 2,4

Ano 2007 = 1,7

Meta para 2007 = 2,4

O fato de situarem-se na mesma RPA possibilitou uma melhor avaliação, na medida em que o entorno de cada uma apresenta semelhanças sócio-econômico-cultural por pertencerem à mesma microrregião. De certa forma as características dos bairros que formam esta RPA, têm proximidades e realidades parecidas.

A Lei Nº 16.293/93 dispõe sobre as Regiões Político-Administrativas do Município de Recife. Conforme consta “Art. 1º - O município do Recife é dividido em 6 (seis) Regiões Político-Administrativas – RPAs, para efeito de formulação, execução e avaliação permanente das políticas e de planejamento governamentais.” De acordo com o que estabelece esta Lei, a 4ª RPA é composta de três microrregiões homogêneas, assim, a microrregião 4.1 inclui os bairros Cordeiro, Ilha do Retiro, Iputinga, Madalena, Prado, Torre e Zumbi; a microrregião 4.2, os bairros Engenho do Meio e Torrões; a microrregião 4.3, Caxangá, Cidade Universitária e Várzea.

Os dados coletados na pesquisa foram examinados mediante a análise de conteúdo dos depoimentos e falas dos sujeitos da pesquisa, cotejando-os com os aportes teóricos escolhidos.

O trabalho está dividido em cinco capítulos. A introdução contempla os procedimentos metodológicos, como forma do leitor compreender o arcabouço que sustenta as opiniões do pesquisador. No capítulo primeiro discutimos a concepção de qualidade da educação, analisando as relações entre gestão e financiamento. No

segundo capítulo, exploramos o desafio educacional brasileiro e a estratégia oficial montada pelo estado através das políticas e ações governamentais Para enfrentar a questão do acesso e permanência dos estudantes na escola. No terceiro capítulo abordamos a estrutura e o ordenamento legal da educação municipal do Recife, necessária para o ingresso nos estudos sobre a realidade das escolas objeto de atenção da pesquisa, no quarto capítulo. Finalizando, apresentamos nossas considerações finais, sintetizando as constatações feitas ao longo do texto.

2 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A RELAÇÃO COM A GESTÃO E O FINANCIAMENTO

Problematiza-se, neste capítulo, concepções de qualidade da educação levando-se em consideração os aspectos da gestão e do financiamento que interferem no cotidiano das escolas públicas.

A aferição dessa qualidade sempre constituiu um desafio por se referir a diferentes parâmetros, e ter implicações de ordem político-ideológica e operacional para os sistemas e redes de ensino, em função dos costumes, da cultura e da realidade socioeconômica dos atores que participam dos processos educacionais e escolares.

Neste capítulo alguns aspectos relacionados com a qualidade da educação são tratados, sem, entretanto, pretender esgotar o assunto, considerando a produção sobre a temática na área e o grau de complexidade que a matéria encerra.

2.1 Qualidade da educação: aspectos controversos

A diversidade dos costumes e a cultura contemporânea seja local, regional ou mundial se entrelaçam como uma rede (MANUEL CASTELLS, 1996) impondo desafios no presente que preparam para as situações imponderáveis do futuro. Não é prerrogativa da educação experimentar mudanças profundas e diversas no aparato teórico-filosófico, outras instituições da sociedade também estão submetidas às transformações impostas pelas mudanças no mundo contemporâneo. Uma boa mostra dessas mudanças pode ser dada no campo da religião e da saúde. Para a igreja contemporânea, não basta o dogma da fé, que durante milênios acomodou os ritos religiosos. Houve época que a igreja católica ignorava questões relativas à diversidade dos gêneros, por exemplo, ou, ainda, a forte ligação político-operacional com o estado era aceita normalmente.

Estas eram questões “resolvidas”, não estavam presentes no debate social. Com o passar dos anos, foram se adaptando à realidade do seu tempo, provocando acomodação e mudanças no jogo político-operacional da igreja, conduzindo a mudanças no sentido da laicidade. Outro setor de atividade que vem enfrentado desafios na conduta e êxitos institucionais é a médico-hospitalar, que durante muito tempo se valia fundamentalmente ou mesmo essencialmente do médico e seu saber

sobre medicina; diferentemente dos dias atuais, onde não basta o saber médico para o êxito das suas atividades. Não só a posse do instrumental tecnológico interveniente neste processo de curar ou debelar doenças, mas questões sociais como o aborto, a eutanásia etc., interferem no procedimento médico-hospitalar, obrigando a que essa instituição conviva com novos desafios diuturnos surgidos e/ou trazidos pelas “redes” intranacionais e internacionais, caracterizando o ambiente inseguro e mutante das instituições de toda a sociedade.

Mudanças também ocorreram, talvez com mais intensidade, no ambiente educacional escolar, sobre o qual têm recaído inúmeras responsabilidades que antes eram privativas do ambiente domiciliar. A forma presente de convivência entre os cidadãos tem exigido cada vez mais dos pais e responsáveis maior atenção com suas atividades extra-lar, em detrimento de uma maior atenção ao convívio, à educação informal dos filhos. A sociedade contemporânea vem entregando à escola inúmeras tarefas que antes eram privativas e quase exclusivas dos pais, mães ou responsáveis, ou seja, tarefas típicas do ambiente doméstico.

Para cumprir com as novas expectativas, o arcabouço de funções que se espera da instituição escolar minimiza o aparato didático-pedagógico clássico, forçando a uma contínua adaptação da organização educacional formal a fim de se estruturar para

[...] o enfrentamento de questões como: fome, violência, drogas, sexualidade, desestruturação familiar, trabalho infantil, racismo, transporte escolar, acesso à cultura, saúde e lazer, dentre outros, considerando as especificidades de cada país e sistema educacional (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 17).

O desenho organizacional da escola para assumir as novas funções tem exigido dos profissionais da educação capacidade gestora e poder de decisão bem delineados, para desenvolver ações à altura dos objetivos que se atribui e se espera que a escola dê conta. A realidade prevista pelos autores (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007), requer uma equipe de profissionais “polivalentes”, encarregados de assumirem responsabilidades diversas no âmbito escolar, inclusive a de atuarem em sala de aula de forma transdisciplinar. Essa responsabilidade não deve ser atribuída a uma equipe de profissionais cujo equilíbrio entre seus deveres e seus direitos estejam desnivelados. É injusto, nos moldes atuais, incutir na sociedade que o

problema maior da escola é a exclusiva tarefa pedagógica, portanto, responsabilidade única atribuída ao professor.

De fato, a escola contemporânea está cercada de desafios, e seus enfrentamentos carecem de gestores capacitados, comprometidos, entusiasmados e respeitados. Estes são requisitos essenciais para um processo de escolarização democrática, compromissada com a sua comunidade. Como reconhece Afonso:

[...] não se aceita uma escola qualquer. É necessário que essa escola, bem como os seus alunos e professores, tenham todas as condições para poder reconstruir quotidianamente o sentido de uma escola promotora das aprendizagens e dos saberes que são imprescindíveis a uma participação ativa, digna e com espírito crítico, numa sociedade cada vez mais complexa (AFONSO, 2008, p. 70).

Afonso ao se posicionar favorável a não se aceitar “uma escola qualquer” reconhece a força de políticas públicas voltadas a apoiar a escola pública para que exerça seu papel de educadora de boa qualidade e formadora de cidadãos conscientes, para sobreviverem com dignidade e equanimidade numa sociedade cada dia mais complexa.

Entretanto, para que sejam formuladas e implementadas políticas que atendam à escola pública, é necessário que esta seja considerada um bem social e goze de atenção da sociedade. Como acentua Azevedo (2004), ao discutir a formação e estruturação das políticas públicas

[...] pode-se afirmar que um setor ou uma política pública para um setor, constitui-se a partir de uma questão que se torna socialmente problematizada. A partir de um problema que passa a ser discutido amplamente pela sociedade, exigindo a atuação do estado. (AZEVEDO, 2004, p. 61).

A literatura mostra que embora o Brasil apresente níveis elevados de acesso à escola pública, ainda revela um quadro insuficiente no tocante à qualidade da educação básica, panorama que requer elevado investimento financeiro e material para ser alterado.

No Brasil, a norma jurídico-constitucional, visando ampliar o acesso à educação, alarga seus efeitos ao estabelecer o *pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho* (Art. 205 CF/88, Lei Darcy Ribeiro - 1996, p. 9 – Lei de Diretrizes e Base da Educação).

Cumprir com o disposto neste diploma legal exigirá da instituição escolar um processo complexo de execução, que envolve escolha das alternativas e aplicação dos recursos disponíveis (humanos, materiais e econômico-financeiros), tendo como horizonte maximizar a utilidade desses recursos, porquanto serem todos escassos. Portanto, espera-se que a organização pública escolar preste o serviço educacional que lhe é atribuído e que este seja de boa qualidade e sem desperdiçar recursos.

A instituição educacional escolar carece de atenções redobradas com a gestão organizacional, englobando amplas atividades operacionais. Como afirma Aguiar

[...] o papel da educação e da escola é fundamental: ser um espaço de formação para a cidadania. [...] A questão central, nesse caso, é o modo como ocorre o processo educativo, o que envolve desde as formas de exercício da gestão da escola até as relações entre professor e aluno em sala de aula. Dessa perspectiva é que se pode entender a importância de se debater a vinculação entre a gestão da educação, os processos de ensino e aprendizagem e a busca de padrões de igualdade na relação entre educação e desenvolvimento social (AGUIAR, 2006).

Libâneo, ao se referir à escola afirma:

A escola necessária para fazer frente a essas realidades é a que provê formação cultural e científica, que possibilita o contato dos alunos com a cultura, aquela cultura provida pela ciência, pela técnica, pela linguagem, pela estética, pela ética (LIBÂNEO, 2004, p. 51).

Essa escola necessária fortalece o vínculo da cultura elaborada ao programa de matérias e disciplinas a serem ministradas, considerando os valores basilares da personalidade humana. Observa que a cultura emanada do coletivo social não seja desviada para servir a interesses outros que não o emanado da livre vontade democrática. Para Libâneo, a instituição escolar é um dever do Estado, especialmente a escola pública, como provedor dos recursos necessários, que não são poucos, dada a quantidade de atribuições educativas que são repassadas à escola, a exemplo da oferta de inúmeras matérias, “sufocando” o tempo destinado às disciplinas obrigatórias.

A escola busca utilizar técnicas didático-pedagógicas adequadas aos conteúdos curriculares propostos e certamente essas técnicas são relevantes para que o processo de ensino e aprendizagem ocorra da melhor forma possível. Mas, a

escola dos dias atuais, não é somente um palco didático-pedagógico. Este, por si só, não dá conta do êxito educacional escolar que se espera, principalmente no tocante a execução de ações e programas oriundos das políticas públicas, além das atividades inerentes à instituição idealizada para promover o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho.

O maior desafio da escola, não só a pública, não é o de prestar o restrito serviço educacional aos alunos. Se isto bastasse caberia interrogar se qualquer educação serve? Certamente que não! A educação formal que se pretende é uma educação de boa qualidade, que atenda aos desejos expressados pela sociedade da qual participa, tendo como guia seus valores culturais, a observância constitucional da nação, amparada pelos parâmetros curriculares aprovados pelo Projeto Político Pedagógico, ou qualquer outro mecanismo assemelhado, que contemple os anseios da comunidade quanto ao aprendizado dos alunos. Cavaliere interpreta o movimento provocador das “novas” atribuições da escola e realça o seu papel político-institucional

A ampliação das funções da escola, de forma a melhor cumprir um papel sócio integrador, vem ocorrendo por urgente imposição da realidade, e não por uma escolha político-educacional deliberada. Entretanto, a institucionalização do fenômeno pelos sistemas educacionais [...] envolverá escolhas, isto é, envolverá concepções e decisões políticas (CAVALIERE, 2002, p. 250).

Dito de outra maneira pode-se verificar em manifestação de uma instituição não pertencente à rede pública:

A função da escola está diretamente ligada a ensinar a conhecer, formar para compreender, desenvolver o pensar para que crianças e jovens saibam lidar com as informações e estabelecer relações entre elas, sejam elas quais forem, mas, mais que isso, saibam escolher, decidir, projetar, agir e criar, porque conhecem².

Entender essa missão da escola, considerando que se trata de uma organização formal e complexa, é certamente o maior desafio da prática administrativa ou da gestão educacional que resulte num ensino-aprendizagem de boa qualidade, como forma de melhor justificar os recursos despendidos, e mais que isto, seja de fato o artefato essencial da condição cidadã do indivíduo.

² Cf. Rede Salesiana de Escolas - Livro do Professor, 2007, p. 6

O serviço educacional pode ser simbolizado como um “guarda-chuva”, a proteger diversos interesses. Interesses justos dos pais e/ou responsáveis e da sociedade, no sentido de que os estudantes estejam recebendo ensinamentos de fato úteis para o pleno desenvolvimento do educando, preparando-o para o efetivo exercício da cidadania. É necessário que esse serviço alcance seus objetivos filosóficos, culturais e sociais, utilizando-se dos recursos disponíveis – materiais, humanos e financeiros – da melhor maneira esperada pela sociedade e que seja na perspectiva de uma educação de boa qualidade.

O termo “educação de qualidade”, como se sabe, é polissêmico e pode ser empregado tanto no sentido de uma “boa qualidade”, quanto para uma qualidade considerada “insuficiente”. O intervalo entre o bom e o insuficiente é considerável. A palavra qualidade exige complemento, isto é, qualificar a qualidade. Uma breve incursão pelo uso do termo qualidade nos mostra um conjunto variado de propriedades, que servem para diferenciar o bom do ruim ou o positivo do negativo. Entre o que seja bom e ruim existe um intervalo em que a qualidade varia enormemente, como numa escala, digamos de zero a dez, onde dez seria a melhor qualidade alcançada num dado momento. Definir os multigraus da qualidade que um bem ou serviço pode assumir é tarefa ingrata, seja em qual campo estejamos tratando, e mesmo assim nada garante que se consiga unanimidade, até por que *uma das dificuldades de definir qualidade é exatamente quem define, em que momento define, e em que local define* (PORDEUS, 2009, p. 16).

Mas, tem-se utilizado o termo qualidade na compreensão de que ao ser usado, seja “boa qualidade”. Quando nos referirmos à educação de qualidade, está subentendido que se trata de uma educação de qualidade boa e desejada pelos diversos atores envolvidos na dinâmica educacional e escolar: pais, alunos, professores, governantes e entidades interessadas. É necessário, também, não desconsiderar a realidade em que se situa geograficamente a comunidade na qual a escola esteja inserida, e suas relações com o contexto global.

Como se observa, a organização educacional adequada a tratar corretamente de todas essas responsabilidades, não é uma organização qualquer, simples e despreparada a enfrentar os desafios postos. Não há como administrá-la com princípios operacionais simplistas, desprovidas de controles e análises econômico-financeiras compatíveis. Impõe-se nesse contexto, a preparação dos gestores/diretores de unidades escolares públicas para o manuseio e uso dos

recursos financeiros, porquanto a estrutura organizativa escolar exige que a sua administração alcance resultados positivos satisfatórios integrados.

2.2 Qualidade da educação: algumas concepções

O paradigma da qualidade da educação tem provocado um grande debate, demandado muita energia intelectual e ocupado amplo espaço na mídia. Vários especialistas têm se dedicado a esta problemática. O estudo “A Qualidade da Educação: Conceitos e Definições”, patrocinado pelo INEP-MEC, de Dourado, Oliveira e Santos³, apresenta uma síntese dos questionamentos sobre a qualidade da educação no Brasil e em outros países participantes da Cúpula das Américas. Os autores ressaltam que

A concepção de qualidade que aparece nos documentos dos organismos, em que pese as variações, apresentam alguns pontos em comum, como por exemplo, a vinculação do conceito de qualidade a medição, rendimento e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida (p. 11).

Salientam que a Unesco/Orealc, ao abordar a questão da qualidade da educação “apontam quatro dimensões que compõem a qualidade da educação, quais sejam, pedagógica, cultural, social e financeira” (*ibid*, p.12).

Esta mesma instituição, no ano de 2008, através do seu Escritório Regional da UNESCO para a América Latina e o Caribe, em parceria com o LLCE – Laboratório Latinoamericano de Evaluacion de La Calidad de La Educacion, mediante o Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo – SERCE, e a partir de um enfoque da educação como direito humano, concebe um conceito de qualidade que inclui cinco dimensões de maneira integrada: Relevância, Pertinência, Equidade, Eficácia e Eficiência, e procura esclarecer cada uma delas:

- a) a relevância, promovendo aprendizagens que considerem as necessidades de desenvolvimento das pessoas e das sociedades;
- b) a pertinência, fazendo com que a aprendizagem seja significativa para as pessoas de diferentes contextos sociais e culturais;

³Disponível em: < www.publicacoes.inep.gov.br>. Acesso em: 9 abr. .2011.

- c) a equidade, proporcionando a cada um de recursos e apoios necessários para estar em igualdade de condições de aceder à educação, continuar os seus estudos e desenvolver ao máximo as suas capacidades;
- d) a eficácia, alcançando as metas relacionadas com a relevância, a pertinência e a equidade;
- e) e a eficiência, distribuindo e utilizando os recursos de forma adequada para atingir os objetivos propostos.

Trata-se de uma proposta bem elaborada, que visa em primeiro lugar a pessoa do estudante e quais atributos a qualidade deve oferecer. Entretanto, como as dimensões elencadas devem operar de maneira integrada e equivalentes em grau de intensidade, torna-se de difícil operacionalidade, especialmente quando o país dispõe de diversos sistemas educacionais estaduais e municipais. Este conceito de qualidade da educação enfoca uma dimensão mais abrangente do que seja qualidade da educação. A dificuldade de operacionalizar este modelo de avaliação da qualidade, não o inviabiliza por completo, na medida em que desperta a atenção para as cinco dimensões que a educação deve resultar para que seja considerada de boa qualidade. Talvez, a falta de instrumentos compatíveis com a ação de dimensionar cada uma das dimensões, seja o maior empecilho para que sirva como um indicador do grau da qualidade da educação escolar prestada por uma determinada instituição educacional.

Dourado, Oliveira e Santos (2007) apontam que o Banco Mundial também se define em relação à educação de qualidade que está voltada “para a mensuração da eficiência e eficácia dos sistemas educativos, por meio, sobretudo, da medição dos processos de ensino-aprendizagem”, privilegiando dessa forma a presença de insumos relevantes como livros textos, equipamentos, laboratórios e formação pedagógica dos professores das escolas. Para esta instituição que influencia as políticas educacionais da maioria dos países da América Latina, *o fator decisivo para que a qualidade se efetive nas escolas, sobretudo as que atendem às populações mais pobres é tornar o aluno no foco central do sistema educativo, de modo que sejam ativos no processo de aprendizagem (ibid, p. 14)*. Esta recomendação recai especialmente sobre a escola, e a sua efetivação é da equipe gestora.

Para os autores, vários estudos e pesquisas “*mostram que as dimensões extra-escolares afetam sobremaneira os processos educativos e os resultados*

escolares em termos de uma aprendizagem mais significativa” (ibid, p. 15). Essas dimensões extra-escolares “*dizem respeito às múltiplas determinações e às possibilidades de superação das condições de vida das camadas sociais menos favorecidas e assistidas” (ibid).* Esperar por superação das condições de vida das camadas sociais menos favorecidas é uma expectativa fundamental que a própria educação realize, é uma tarefa de macro gestão setorial e para que isto de fato aconteça, é necessário que a escola, como elemento micro gestor setorial esteja devidamente adequada.

Posicionamento no mesmo sentido é apresentado por Coleman (2008, p. 29-30) no “*Relatório Resumido: Igualdade de Oportunidades Educacionais*” reconhecendo o efeito das dimensões extras-escolares na aprendizagem dos estudantes oriundos de grupos étnicos/raciais norte-americanos. Constatou que

fatores socioeconômicos possuem uma grande relação com o desempenho acadêmico e assinala que nos E.U.A, mediante suas observações, a média de desempenho do aluno branco é menos afetada pela melhor ou pior condição de sua escola, currículos e professores do que a média de um aluno de um grupo de minoria e conclui que a melhoria da escola de um aluno de minoria afeta mais o seu desempenho do que o caso de melhoria da escola de um aluno branco, levando os pesquisadores a deduzirem que o que mais importava, de acordo com o relatório, não era de forma alguma a qualidade material da escola, mas o background familiar dos alunos antes de ingressarem na escola (COLEMAN, 2008, p. 77).

Este caso pode servir como indicativo de situação similar no Brasil, que lida com estas questões em todo o território nacional. A área geográfica, as condições de habitação, os afazeres profissionais e escolaridade dos pais são variáveis que influenciam o rendimento da formação educacional escolar do indivíduo, nos remetendo, de alguma maneira, à teoria do “Capital Cultural” de Bourdieu.

Sabe-se que o maior entrave para uma educação formal satisfatória, não em termos quantitativos, mas qualitativa e menos heterogênea é a desigualdade socioeconômica que marca fortemente a realidade brasileira, repercutindo no desenvolvimento regional, e esta situação foge completamente da alçada das escolas e das suas equipes gestoras, mas deve ser considerado na elaboração do planejamento educacional, consubstanciado no Projeto Político Pedagógico.

2.3 Parâmetros quantitativos da qualidade da educação: um olhar sobre a educação brasileira.

De fato o alcance do que seja boa qualidade educacional pode variar no tempo e no espaço, época e região geográfica, tudo influenciado pelos ditames socioculturais e pelo *locus* onde se efetiva essa educação. É de se esperar que a qualidade da educação praticada no Tibet, não seja a mesma que a esperada para Pequim, muito menos a de Nova Guiné ou Londres.

Levar em consideração a diversidade regional no Brasil é fundamental para o estabelecimento de compromissos educacionais por parte dos entes federados, da gestão do ensino e pelas unidades escolares. Mesmo numa determinada região existem estratos sociais que se caracterizam como microrregiões e que têm suas especificidades, exigindo atenções redobradas e até especiais, quando seu enfrentamento requer pessoas, recursos materiais e recursos financeiros diferentes das médias observadas.

O meio socioambiental determina padrões diferenciados de necessidades de aprendizado escolar. Uma comunidade urbana situada no interior do Nordeste apresenta realidades socioambiental e geopolítica diferentes de outra, também urbana, localizada no interior do Sudeste do Brasil. Numa mesma cidade, como Recife, registram-se especificidades próprias de cada Região Político-Administrativa – RPA. Diagnosticadas as especificidades, caberia às organizações escolares considerá-las, adequando seu Projeto Político Pedagógico. O nível de desenvolvimento e características econômicas de cada comunidade deve orientar as necessidades dos currículos escolares e consequentemente do modelo de gestão da organização da escola e não só dos aspectos didático-pedagógicos.

A Constituição Federal prevê que a atividade escolar concorra para a formação do aluno, cuja preparação vá além do ler, escrever e efetuar operações aritméticas, e, sim que desenvolva capacidade crítica para o pleno exercício da cidadania numa sociedade livre e democrática. Que sirva de incentivo para o indivíduo ascender socialmente, sendo-lhe permitido conquistar uma sobrevivência digna, compatível com um desejado bem-estar individual e familiar.

De fato não é tarefa simples avaliar o resultado educacional escolar. Porém a “educação, como um valor social, extrapola os interesses circunstanciais de grupos isolados e passa a ser uma preocupação da sociedade global” (VIANNA, 2000, p.

23). Com esta compreensão, a avaliação se tornou um campo riquíssimo de teorias e métodos que são debatidos por vários estudiosos do campo e por centros acadêmicos.

Há, contudo, uma perspectiva aceita de que não pode deixar de avaliar os resultados escolares, como forma de corrigir eventuais desvios e até como forma de justificar a demanda por recursos e fontes de financiamentos, bem como respaldar os gastos realizados. Ruim com ele, pior sem ele, este é o lema que parece apontar para o uso dos testes padronizados em voga, no mundo, e, que “medem” a qualidade educacional escolar através de escores.

As pessoas, normalmente não gostam de serem avaliadas. Através da avaliação as “mazelas” podem ser evidenciadas. Em época de prova nas escolas os alunos/as mudam o comportamento. A avaliação do aprendizado individual vem sendo utilizada há bastante tempo em base quantitativa, a despeito de posturas filosófico-ideológicas que orientam os processos educacionais. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Art. 24, V. a) já previu a avaliação qualitativa, mas não avançou o suficiente para garantir uma avaliação qualitativa que satisfizesse às partes. Estudiosos do campo educacional divergem sobre os métodos avaliativos, fazem severas críticas, mas não apontam para uma alternativa que contemple a compreensão e solução do problema, como o faz Steban:

A avaliação se revela um “mecanismo de controle” dos tempos, dos conteúdos, dos processos, dos sujeitos e dos resultados escolares. O estabelecimento de uma avaliação nacional pressiona no sentido de homogeneização curricular, pois todos os alunos e alunas devem ter acesso a conteúdos iguais para que tenham as “mesmas oportunidades” num processo de avaliação padronizada (STEBAN, 2008, p. 10-11).

O uso da avaliação do aprendizado escolar não deve ser interpretado como forma de pressão socioeconômica ou política. Porque haveria de ocorrer com a educação formal escolar? Outros segmentos de atividades humanas enfrentam com normalidade o processo de avaliação. Estranho seria admitir que todos os sistemas educacionais cumprissem regimento o compromisso da boa qualidade educacional e do aprendizado dos alunos/as. Ignorar ou mesmo não acompanhar a execução do processo de ensino-aprendizagem pelas unidades escolares poderia ser interpretado como desídia da parte dos responsáveis hierárquicos. Mesmo

recebendo críticas desfavoráveis, esses instrumentos de avaliação, quando cientificamente bem estruturados, oferecem a oportunidade de se buscar uma isonomia educativa, sem beneficiar esta ou aquela escola, nesta ou naquela região.

O IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado pelo governo brasileiro, em 2007, para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino, associado ao resultado da Prova Brasil, contribuem para evidenciar a complexidade de qualificar o processo educacional formal escolar de modo amplo. Na ausência de um modelo consensual, que assegure uma resposta confiável, assume a prevalência didático-pedagógica para uma educação formal de qualidade, desprezando os demais aspectos operacionais e filosóficos da educação. Focam as avaliações em matérias estudadas e ensinadas em salas de aulas (Português e Matemática). Tal fato pode ser preliminarmente compreendido como necessário face às dificuldades na elaboração de critérios consistentes e aceitos de qualidade da educação, haja vista a multiplicidade de conceitos existentes. Por exemplo, como avaliar a moral, a ética e a compreensão da cidadania numa turma de alunos/as do ensino fundamental, sem que essa avaliação traga mais problemas do que soluções?

O uso do índice como indicador da qualidade pode não corresponder às expectativas filosóficas e ideais educacionais, mas é um parâmetro orientador que atende a necessidade presente de “medir” o desempenho dos alunos/as, tanto no âmbito local, regional ou mesmo nacional, como retratado na Tabela 2.

De acordo com o MEC, o conjunto das escolas do Estado de Pernambuco apresentou nas três últimas avaliações o IDEB de 2,7 em 2005, 2,9 em 2007 e 3,4 no ano de 2009, conseguindo a cada avaliação melhorar a “qualidade” educacional, mesmo ficando abaixo da meta estabelecido e da média nacional⁴. Os modelos de avaliação quantitativa traduzem-se numa tentativa de quantificar a qualidade da educação, e que não prevaleçam outros modelos baseados numa avaliação abstrata e difusa.

⁴ Dados disponíveis em: <educacao.uol.com.br>. Acesso em 03 jun. 2011.

3 OS DESAFIOS EDUCACIONAIS E A ESTRATÉGIA PARA GARANTIR A EDUCAÇÃO PARA TODOS

Neste capítulo serão tratados os principais aspectos que afetam de alguma forma o cenário educacional brasileiro, considerando o elevado e complexo nível das relações existentes entre as políticas públicas e a democratização da educação.

Os dispositivos legais que regulamentam os recursos econômicos e financeiros das organizações educacionais públicas serão apresentados, levando em consideração a vigência do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE instituído em 2007 que inaugura uma visão mais ampla da noção de controle das atividades operacionais no âmbito das esferas federal, estadual e municipal.

3.1 Repercussões do Processo de Descentralização na Educação Municipal

A decisão de descentralizar as políticas e ações para a educação, patrocinada pela Constituição Federal de 1988 – CF/88 tomou vulto, ao incorporar o Município como membro ativo da federação e atribuir-lhe a responsabilidade com a educação infantil e fundamental. Essas duas etapas da educação básica passaram a ser área de atuação prioritária dos municípios (art. 211, § 2º). O funcionamento tem se mostrado complexo pela explosão de novos municípios⁵, dependentes quase exclusivamente do Fundo de Participação dos Municípios. Discutir descentralização implica a discussão de um termo polissêmico passível de interpretações diversas. No entendimento de Casassus (2001, p. 26)

a descentralização tem sido um processo de redistribuição de poder mediante a entrega de poderes às instâncias administrativamente inferiores. Não obstante, ao mesmo tempo, o centro ficou com as atribuições estratégicas.

Lobo (*apud* FARENZENA, 2006, p. 51-52) identifica três vertentes nas quais a descentralização se expressa no caso brasileiro: a primeira é a proliferação de

⁵ Cf. sobre o aumento quantitativo de municípios brasileiros: Revista Cidades do Brasil, Edição 13, setembro/2000.

organizações e empresas públicas que compõem um corpo poderoso à margem do controle do Estado central; a segunda refere-se às relações intergovernamentais, colocando os Estados e Municípios em acentuada dependência financeira e técnico-administrativa em relação ao governo central, e, a terceira vertente refere-se à transferência das funções do setor estatal para o setor privado. Farenzena (2006, p. 52), complementa a análise, afirmando:

Não há dúvida de que todas as vertentes estão presentes, nas últimas décadas, quando se trata de proposições para o setor educacional e de que cada vez que se ouve ou lê o termo 'descentralização', sempre é preciso traduzi-lo.

De fato é uma constatação cabível, na medida em que a partir da

década de 1990, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a organização da educação básica no Brasil (antigo 1º e 2º graus e mais creches e pré-escolas) passou de 26 grandes sistemas estaduais autônomos, articulados a partir da regulamentação estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases n. 4.024/1961 e na Lei n. 5.692/1971, para a possibilidade de existência de mais de cinco mil sistemas municipais, além dos estaduais (DUARTE, 2005, p. 2).

A república federativa brasileira é formada por 26 Estados, um Distrito Federal e mais de 5.565 Municípios,⁶ díspares, a maioria deles sobrevive apenas do repasse do FPM, com especificidades próprias, convivendo num regime político pluripartidário, o que torna difícil planejar políticas públicas estratégicas homogêneas, cujas execuções carecem de elevado grau de negociação para que surtam os resultados esperados.

No tocante à responsabilidade municipal para com a educação básica fundamental, há pleno reconhecimento das fragilidades que afetam o aparato técnico-administrativo e financeiro de parte das municipalidades, o que, no limite, compromete o bom desempenho qualitativo das escolas desta rede.

Para alterar este quadro, espera-se da equipe de profissionais da educação suficiente capacidade de gestão operacional numa área com pouca tradição "gerencial", segundo a lógica contemporânea. Como assinala Ball (2001, p. 104), "a figura central em tudo isto é um ator relativamente novo no cenário das

⁶ Vide Sinopse do Censo Demográfico 2010 divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

organizações do setor público – o gestor”, quando se percebe que essa figura não se instala de uma hora para outra, tem que apreender a cultura organizacional existente e ter capacitação para empreender ações inovadoras.

A organização das competências político-administrativas em relação à educação causa dificuldade operacional elevada em virtude das obrigações entrelaçadas dos entes federativos, sugerindo o modelo de uma matriz. Um sistema matricial implica ações em vários sentidos, cada um agindo e interagindo com o resultado esperado. No Brasil essa matriz tem em seus eixos os seguintes sujeitos: o Estado (União, Estados e Municípios), as famílias e a sociedade, todos simultaneamente promotores e receptores das ações. A raiz desse sistema está contida no Art. 205 da CF/88: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade...”. A evidência destes segmentos (Estado, família e sociedade) sugere uma leitura mais atenta buscando interpretar o porquê da presença de cada um deles e quais suas respectivas responsabilidades. O dever de suprir o direito é dividido entre o Estado e a família, enquanto as ações de promoção e de incentivo serão realizadas com a colaboração da sociedade.

O Estado efetiva seus deveres para com a educação, conforme a Constituição Federal do Brasil de 1988, Art. 208, mediante:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; [...]; VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. [...] (BRASIL, 2002).

Como se observa, é extensa a lista de como se efetivam os deveres do Estado para com a educação.

No que tange à família, deixa espaço para se deduzir que esta se complementa com o Estado no cumprimento do dever, salvo naqueles quesitos exclusivos do Estado como dispõe o Parágrafo 3º do Art. 208, que trata dos aspectos estatísticos do setor educacional, mas mesmo assim com a participação dos pais ou responsáveis. Ao se analisar mais detidamente o texto legal, percebe-se que o legislador constituinte deixou brechas para o Estado dividir com a família o ônus com a educação, na medida em que ambos são detentores do dever de

atender ao direito prescrito. A LDB, no seu Art. 6º, esclarece melhor ao estabelecer que “é dever dos pais ou responsáveis, efetuar a matrícula dos menores a partir dos sete anos de idade⁷ no ensino fundamental”, mas como lei é norma infraconstitucional, apenas adiciona obrigação.

Quanto à menção de que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família com a colaboração da sociedade (grifo nosso), mais uma vez o legislador constituinte não estabeleceu o limite dessa colaboração, nem a caracterização formal dessa sociedade. Isto porque, sociedade comporta inúmeras interpretações, desde “grupamento de seres que convivem em estado gregário e em colaboração mútua”, até a do pensador italiano Antonio Gramsci, para quem sociedade é a

esfera social de organizações privadas, associações e instituições de natureza econômica e política (empresas, escolas, igrejas, sindicatos etc.), caracterizada pela produção espontânea de ideias, pactos e acordos capazes de consolidar ou contestar a hegemonia dos grupos dominantes (HOUAISS, 2001).

Para qualquer das definições de sociedade apresentadas, o certo é que nenhuma necessita de uma forma jurídica de constituir-se, desde que não venha assumir compromissos – direitos e deveres -, caso contrário precisa sim, ser personificada e nesse caso numa pessoa jurídica. Portanto, cabe associar essa sociedade ao que a partir de certo tempo passou a denominar-se sociedade civil.

Segundo Nogueira (2003) “o conceito de sociedade civil perdeu precisão: empregam-no tanto a esquerda histórica quanto as novas esquerdas, tanto o centro liberal quanto a direita fascista”. Esse autor entende que “muitos governos falam de sociedade civil para legitimar programas de ajuste fiscal, tanto quanto para emprestar uma retórica modernizada para as mesmas políticas de sempre...” . Adverte ainda que

em decorrência, o Estado que corresponde a essa sociedade civil é um Estado mínimo, reduzido às funções de guarda da lei e da segurança, mais liberal e representativo do que democrático e participativo e que nessa concepção, a sociedade civil é externa ao Estado – uma instância pré-estatal ou infra-estatal -, e nela se busca compensar a lógica das burocracias públicas e do mercado com a lógica do associativismo sociocultural (NOGUEIRA, 2003).

⁷ Matrícula dos menores de seis anos conforme redação dada pela Lei n. 11.114/2005.

Confrontando o texto constitucional com o que vem ocorrendo no setor educacional brasileiro, somos impulsionados a concordar com o que Nogueira (2003) escreveu. Ao incorporar a ‘colaboração da sociedade’ no cumprimento do dever do Estado e da família para com a educação, abre um amplo campo de possibilidades de arranjos políticos e administrativos. Desse modo, a organização do sistema de educação brasileiro configura-se com a complexidade peculiar dos sistemas matriciais, implicando que uma ação praticada por qualquer dos membros dessa matriz repercute nos demais. Caso sejam duas ou mais de duas ações de membros distintos, as inter-relações elevam-se aumentando o grau de operacionalidade.

O Art. 211 da CF/88 estabelece o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no que se refere à organização dos seus sistemas de ensino de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e *padrão mínimo de qualidade* (grifo nosso) do ensino mediante assistência técnica e financeira; Os parágrafos A LDB, quase que repetindo o disposto no Art. 211 da CF/88, em seu Art. 8º, §1º, destaca que “Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”. No caput do Art. 75 desta Lei, consta que “A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o *padrão mínimo de qualidade* de ensino” (grifo nosso). Conforme assinalado pelo Conselho Nacional de Educação, pelo Art. 75, associados aos artigos 10 e 11 desta Lei, a União tem ação supletiva e redistributiva em relação aos Estados e Municípios no âmbito de toda a Educação Básica, enquanto os Estados têm ação supletiva e redistributiva em relação a seus municípios no tocante ao Ensino Fundamental (CNE – Parecer n. CP 26/97, de 02/12/97).

O Artigo 211, mediante os parágrafos 2º e 3º, reza que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. Ainda, no parágrafo 4º dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Diante disto, uma questão se impõe: qual o significado de padrão mínimo de qualidade de ensino sinalizado na LDB? Como quantificar padrão mínimo de qualidade? O que seria o padrão máximo? Como reconhecem Oliveira e Araújo (2005) é muito difícil chegar a uma noção do que seja qualidade de ensino, mesmo entre especialistas. Afirmam estes autores que no Brasil, a qualidade do ensino foi percebida de três formas distintas: “Na primeira, a qualidade determinada pela oferta insuficiente; na segunda, a qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e, na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados” (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005, p. 6). Essa falta de definição é manifestada no recente relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB.

Note-se que poucas referências apontam com clareza como atuarão as famílias e a sociedade, na CF/88, no que diz respeito ao sistema de ensino brasileiro, provocando incertezas e corroborando, possivelmente, para que a gestão governamental não atenda aos propósitos esperados.

Na LDB, o Art. 8º é cópia do Art. 211 da Constituição Federal, ao se referir à autonomia organizacional de cada sistema de ensino. Este artigo discrimina as competências da União, nomeadamente sua obrigação de coordenar a política nacional de educação, articular os diferentes níveis, exercer função normativa no nível de União, e redistribuir os recursos financeiros do sistema federal de ensino e atuar de forma supletiva, em relação às demais instâncias educacionais.

A qualidade de ensino terá seus contornos definidos a partir do lugar que a educação ocupar nesta complexa engenharia que envolve os entes federados. Como alerta Dourado (2007)

A concepção de educação é entendida como prática social, portanto, constitutiva e constituinte das relações sociais mais amplas, a partir de embates e processos em disputa que traduzem distintas concepções de homem, mundo e sociedade. A educação é entendida como processo amplo de socialização da cultura, historicamente produzida pelo homem, e a escola, como locus privilegiado de produção e apropriação do saber, cujas políticas, gestão e processos se organizam, coletivamente ou não, em prol dos objetivos de formação (DOURADO, 2007, p. 923).

A escola, como locus privilegiado, é depositária dos valores e expectativas que a educação formal é possuidora. Por receber esta missão, sua gestão não

prescindiria de análoga complexidade, sendo, entretanto, agravada quando, como instituição organizacional, se reveste de peculiaridades próprias desses organismos, uma vez que congrega em seu interior bens materiais, financeiros e humanos, além de ostentar compromissos sociais e legais.

3.2 Reflexões sobre o financiamento da educação

Os elementos essenciais do financiamento da educação no Brasil são “interdependentes”: a atividade econômica nacional e a arrecadação dos tributos incidentes sobre essas atividades. O crescimento da economia pressupõe maior volume de tributos recolhidos aos cofres públicos, o inverso também é verdadeiro. Como o gasto público com a área da educação é determinado constitucionalmente, é fundamental conhecer esses elementos estruturantes do financiamento educacional público.

A frequente relação entre Gasto Público e o Produto Interno Bruto de um país é um indicador que tenta demonstrar quanto que o estado hierarquiza suas políticas governamentais. Este indicador é utilizado enquanto não se apresente outro que melhor represente a realidade sócio-econômica do país.

O Produto Interno Bruto - PIB de um país é expressivo indicador do potencial gerador de riquezas, mas não necessariamente representa o nível de bem-estar da sua população. O sistema de governo, o grau de participação democrática das instituições influenciam a distribuição dos benefícios com a população, que nem sempre são proporcionais ao tamanho do PIB. Sobre o PIB incide uma determinada carga tributária, que será a fonte dos recursos financeiros do governo. Os estados e os municípios detêm algumas margens de manobras fiscais, fato que influencia a receita total tributária.

Segundo dados divulgados pela Associação Comercial de São Paulo, a arrecadação total pelos governos federal, estaduais e municipais no ano de 2010 foi de R\$1,27 trilhões⁸, o equivalente a US\$724 bilhões (US\$1,00 = R\$1,75), e representando mais de 30% do PIB brasileiro. A Receita Total do Governo Federal, arrecadada em 2010, segundo fonte oficial do Ministério do Planejamento, foi de R\$921 bilhões, tendo sido transferido aos entes subnacionais R\$133 bilhões, resultando numa Receita Líquida de R\$788 bilhões.

⁸ Disponível em: www.portalsoft.planejamento.gov.br. Acesso em: 02 maio 2011.

A partir destes dados apresentados, temos que a União arrecadou R\$ 788 bilhões e os Estados e os Municípios arrecadaram R\$ 482 bilhões. Uma análise mais detalhada da composição dos tributos que originaram esta arrecadação se faria necessária caso fosse o objetivo deste trabalho, mas é satisfatória a ordem de grandeza dos valores que orbitam os gastos com a área de educação nacional.

Outros países, especialmente da América do Sul, dispõem suas informações de gastos com a área de educação. É oportuno verificar os dados referentes a Produto Interno Bruto, Renda Per-capita e Gasto Educacional desses países, apenas como indicativo da política educacional do bloco sulamericano. Isto porque o valor gasto geralmente é derivado dos tributos arrecadados pelo estado e nem sempre o sistema tributário dos países são facilmente comparáveis. A carga tributária incidente sobre as atividades econômicas de cada país e até internamente pelas relações intraregionais são heterogêneas. Mesmo buscando-se equalizar os diversos sistemas econômicos, tributários e monetários dos países através da dolarização das contas e transações, para fins de avaliações dos Produtos Internos Brutos das nações, há de se considerar a existência de disparidades, mas por enquanto é o mecanismo que se dispõe para análises.

Uma análise preliminar da Tabela 1 permite destacar que o PIB brasileiro de US\$ 1,57 trilhões é maior que a soma dos PIBs de outros países que é de US\$ 824 bilhões. O mesmo ocorre com o valor dos Gastos com Educação, sendo o do Brasil de US\$ 79,9 bilhões e a soma dos demais US\$ 36,5 bilhões, já que o Equador e a Venezuela não disponibilizaram os dados referentes aos gastos com educação. Observa-se que Bolívia (6,3%) faz esforços maiores do que o Brasil no gasto público com a educação nacional, tomando o PIB por referência. Embora a “Taxa Bruta de Matrícula seja a razão entre o número total de pessoas de todas as faixas etárias que frequentam o fundamental, o ensino médio e o nível superior e a população de 7 a 22 anos”⁹, utilizamos como indicativo potencial, esclarecendo que o valor médio (Item F) do gasto por habitante pode variar em função da distribuição etária da população do país.

No item F da Tabela 1, o Chile aparece com o maior gasto educacional per-capita de US\$ 427,40, logo a seguir o Brasil com US\$ 387,50 e a Argentina com US\$ 299,90. Estes três países também participam da lista dos que apresentam

⁹ Disponível em: < www.pnud.org.br >.

pujança regional. O que se percebe é que ocorrendo uma alteração para mais, como se deseja no Brasil, do valor global destinado à educação, elevará o país à condição de primeiro lugar no ranking de gasto educacional sul-americano, mas permanece uma dúvida em relação ao fator eficácia.

Projetando o crescimento do PIB Brasil, com base numa taxa de 3,5% aa, para os próximos anos, até 2020 (Tabela 2), observa-se um crescimento elevado, atingindo US\$ 2,294 trilhões, o equivalente hoje a R\$3,670 trilhões (US\$1,00 = R\$ 1,60).

Naquele ano os recursos destinados à área da educação pública brasileira poderão ser de US\$ 114 bilhões, com base em 5,0% do PIB Brasil; de US\$ 160 bilhões, com base em 7% do PIB, e a surpreendente quantia de US\$ 229 bilhões caso o *quantum* orçamentário alcance 10% do PIB. Seja qual for o valor, qualquer dos três montantes representará uma quantia enorme, que exige rigor no gasto. Não só o rigor quantitativo, mas o qualitativo que implica saber onde aplicar bem os recursos. É premente a adoção de normas orientadas para melhor eficiência do gasto público, particularmente com a educação. Continuar com a atual estrutura de planejamento e controle dos gastos ou despesas com a educação escolar brasileira, torna-se prejudicial a toda sociedade. Essa escolha fundamentada passa a ser de fundamental relevância para a sociedade brasileira.

A projeção do crescimento médio anual de 3,5% do PIB Brasil ser considerado conservador, portanto, muito provável que de fato aconteça, tem o propósito de demonstrar como se comportará o valor total alocado nos orçamentos públicos brasileiros, destinados ao financiamento da educação. Observe-se que no ano de 2009 o gasto total foi de US\$ 78,6 bilhões, tomando por base o equivalente a 5% do PIB; com base em 7% do PIB teria sido US\$ 109,9 bilhões e de US\$ 157,1 bilhões numa eventual hipótese de 10% do PIB. Mantido os atuais 5%, atingiremos o valor total de US\$ 115 bilhões por volta do ano de 2020. Caso seja aprovado o *quantum* de 7% do PIB, os gastos totais com a educação brasileira atingirão US\$ 160 bilhões. O cálculo do valor total acumulado entre 2009 e 2020 atinge, em qualquer das alternativas apresentadas, montantes superiores a um trilhão de dólares.

Sejam US\$ 115 bilhões ou US\$ 160 bilhões, qualquer um dos dois valores mencionados representa uma quantia muito grande, e que não deve ser gerida ao sabor das consequências, ou de providências ocasionais. É necessário agir com

base num planejamento estratégico bem elaborado, baseado nos custos operacionais do sistema educacional, conhecendo as necessidades concretas de aporte de recursos.

TABELA 1 – Dados Econômicos dos Países da América do Sul - 2009

PAÍS	PIB US\$- Milhões (A)	População (B)	Taxa (%) Bruta de Matrícula (C)	Gasto com Educação % do PIB (D)	Gasto com Educação US\$ E = AxD	E / (BxC) (F)
Argentina	308.740	40.665.732	88,6	4,93	15,220	422,43
Bolívia	17.340	10.030.832	86,0	6,31	1,094	126,82
Brasil	1.571.957	190.732.694	87,2	5,08	79,855	480,13
Chile	163.305	17.134.708	82,5	3,99	6,516	460,95
Colômbia	229.693	46.300.196	79,0	3,92	9,004	246,16
Paraguai	14.692	6.459.727	72,1	4,00	588	126,25
Peru	128.416	29.496.120	88,1	2,68	3,441	132,42
Uruguai	31.511	3.372.222	90,9	2,85	898	2932,95

Fonte: www.ibge.gov.br/paisesat - Adaptado. Acesso em 05.05.11.

Visualizando a Tabela 1 que mostra os gastos com a educação em relação ao PIB de cada país elencado, percebe-se que a Bolívia, em termos relativos (US\$/PIB), desprende maior atenção dentre os países relacionados, mas é importante destacar que o PIB desse país é um dos menores do continente sul americano. Mesmo assim, demonstra que os bolivianos consideram a relevância da educação.

Mantido o atual quantitativo na ordem de 5% do PIB, os recursos orçamentários destinados à educação pública brasileira registrará um crescimento em dólar de 46%, registrando um valor acumulado dos próximos 11 anos de US\$1,054 trilhão. Baseado numa possível alteração para gastos equivalentes a 7% do PIB nacional, o acumulado alcança o valor de US\$ 1,605 trilhões e num eventual aprovação de 10% do PIB para gastos com a educação, o acumulado alcançaria a

fabulosa soma de US\$ 2,294 trilhões. Qualquer dos totais acumulados apresentados representa incremento superior ao crescimento da população, fato que normalmente melhora a distribuição per capita dos recursos; em se tratando da aprovação do índice de 7% do PIB, os recursos registrarão aumento de 148%, ou quase 2,5 vezes o valor atual. Caso isto venha a se confirmar, o grau do rigor gerencial será mais elevado, tendo em vista que o volume de recursos financeiros aportado exigirá providências cabais por parte dos gestores executores.

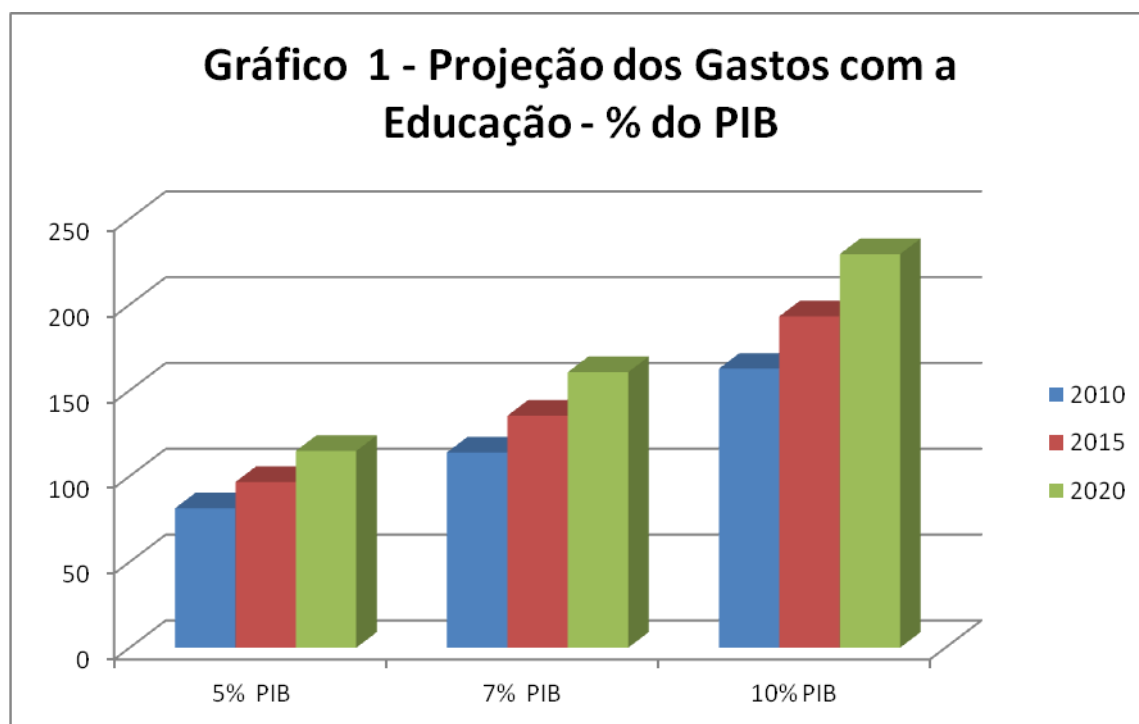
O que se pretende destacar é a necessidade de se estabelecer uma administração das estruturas educacionais das três esferas federativas de forma pragmática, conhecendo-se a formação dos custos individuais das atividades, em todos os níveis da estrutura organizacional e a partir deste conhecimento detalhado dos gastos, lutar por recursos orçamentários compatíveis.

TABELA 2 – Projeção do PIB e Gastos com a Educação

ANO	PIB – US\$ Trilhão	5,0 % do PIB	7,0 % do PIB	10,0 % do PIB
2009	1,572	78,6	109,9	157,1
2010	1,626	81,3	113,8	162,6
2011	1,683	84,2	117,8	168,3
2012	1,742	87,1	121,9	174,2
2013	1,803	90,2	126,2	180,3
2014	1,866	93,3	130,6	186,6
2015	1,931	96,6	135,2	193,1
2016	1,998	99,9	139,9	199,8
2017	2,069	103,5	144,8	206,9
2018	2,141	107,1	149,9	214,1
2019	2,216	110,8	155,1	221,6
2020	2,294	114,7	160,6	229,4
Total Acumulado		1.054	1.605	2.294

FONTE: O Autor. Adaptada

É uma necessidade premente que as organizações escolares se preparem para uma gestão integral, sob pena de permanecerem ineficientes.



FONTE: O Autor. Tabela 2.

Observe-se no Gráfico 1 o incremento dos recursos orçamentários brasileiro colocado à disposição dos gestores da educação nacional. O volume de recursos envolvido, em qualquer uma das hipóteses – 5%, 7% ou 10% do Produto Interno Bruto representa um desafio grandioso a fim de que se cumpra o compromisso da eficácia administrativa. Atente-se ao fato de que se trata de uma projeção e que em oito anos a economia pode apresentar mudanças.

O percurso da legislação brasileira direcionada à educação e a escolarização pública tem sido marcado por lutas ideológicas e políticas, com a participação nem sempre majoritária daqueles que se debruçaram a estudar e a defender a formação da pessoa humana baseada em princípios sociais equânimes. Devemos entender que em função desses princípios é que se caminha quando a democracia e a liberdade prevalecem numa nação como a brasileira que tem a sua história marcada pela desigualdade sócio-econômica e pela discriminação de grande parte de sua população. Dos 500 anos da história do Brasil, somente há 120 anos a escravidão foi abolida, conquistou-se o regime republicano e intensificou-se a luta pela

construção de uma democracia responsável, compromissada com a liberdade e a equidade do seu povo. O fosso entre as classes sociais, gerado durante os 400 anos, tornou-se visível ultimamente através das gigantescas demandas sociais, destacando-se a saúde, a educação, o trabalho, a infraestrutura.

A consciência de que a educação das pessoas é essencial à manutenção do bem-estar social, individual e coletivo e que acena para uma perspectiva de prosperidade já é aceita em grande parte dos países há algum tempo. Mas como decisão política estratégica de desenvolvimento é relativamente recente, especialmente no tocante ao amparo legal-jurídico nacional, a partir das constituições republicanas, luta dos mais aguerridos defensores dos direitos sociais.

Em maio de 2010 e junho de 2009, através do relato no Supremo Tribunal Federal¹⁰, o Ministro Eros Grau assim votou: “A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. A omissão da Administração importa afronta à Constituição”. Deste relato, sobressai a interpretação jurídica pela Suprema Corte de que a educação “é um direito indisponível dos indivíduos”, em outras palavras, não cabe ao indivíduo optar se se educa ou não. É dever dos pais ou responsáveis pela criança e do próprio adulto, matricular-se numa escola. Este dever doméstico é subsidiário ao estado. A educação alcançou elevada posição na escala dos direitos e deveres sociais, semelhante ao direito ao trabalho e do trabalhador. Tanto a pessoa física, quanto a pessoa jurídica se obrigam mutuamente a exercitar o direito e o dever de educar formalmente através da instituição escolar.

Para afirmar esta relevância sociopolítica, a educação carece de recursos econômicos e financeiros capazes de assegurar o exercício das suas atividades. O custeio da manutenção e desenvolvimento do sistema educacional brasileiro público obrigatório tem suas fontes na arrecadação tributária que o Estado realiza.

¹⁰ Processos: RE 603575 SC (DJe-086, 13.05.2010) e RE594018 RJ (DJe-148, 06.08.2009). O Supremo fixou entendimento no sentido de que “[a] educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental [...]. Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional”

Estabelecer as fontes dos recursos que irão compor o orçamento da educação escolar é uma tarefa de disputa política.

Há críticas quanto ao estabelecido constitucionalmente sobre as bases que servirão para determinar o *quantum* de recursos financeiros serão aportados para o sistema educacional, especialmente porque o montante deriva da arrecadação dos impostos, uma espécie de tributo. Convém entender a complexidade de um sistema tributário de um país:

O sistema tributário de um país é, inevitavelmente, o resultado da coordenação de suas diversas estruturas, desde aquelas fisiográficas, desde o solo, o clima, o seu sistema potamográfico, a flora, a fauna, com as suas reservas de matérias-primas, minérios, etc., até as suas estruturas humanas, até mesmo a sua religião. Isso influi. Max Weber o provou; e vários outros também – até a sua atitude mental, a sua posição contemplativa em relação à vida e, evidentemente, a sua capacidade técnica, seu nível de educação, seu grau de analfabetismo e tantos outros aspectos, sobretudo a sua história, a sua estrutura institucional (BALEEIRO; CAVALCANTI; BRITO, 2001, p. 52).

A educação escolar pública congrega algumas ações indispensáveis para a sua execução, dentre essas o financiamento das suas atividades. Todo financiamento pressupõe algo de retorno que justifique o aporte de recursos econômicos e financeiros, especialmente quando deriva dos escassos meios públicos. No caso da educação fundamental básica escolar, o retorno que se almeja é a formação básica da pessoa cidadã, a fim de que essa pessoa possa conviver harmonicamente consigo e em sociedade e alcançar a prosperidade.

Quando o Estado, forma organizada de uma nação, externa o desejo de se desenvolver, uma das primeiras providências é planejar a preparação do seu povo, jovens e adultos, capacitá-los para enfrentar o desafio de prover melhores condições de vida individual e de cada família e assim atingir toda a coletividade, através da exploração, transformação dos fatores de produção disponíveis.

A tarefa de planejar uma atividade econômica exige duas contas: despesas e receitas, em outras palavras, o que se gasta e o que se recebe ou ganha. Para a preparação educacional das pessoas, será necessário um plano do que se espera alcançar, quanto custa e qual a fonte dos recursos necessários para o êxito do que se espera que aconteça, avaliar os insumos. Hodiernamente, essa preparação envolve necessariamente a educação formal escolar. As novas propostas para que

as escolas dêem conta carecem de cuidadosas análises da repercussão nos gastos educacionais, se há correspondência orçamentária.

Convém esclarecer que essas novas propostas dizem respeito às atribuições que vêm sendo atribuídas à escola a: educação sexual, educação de trânsito, educação ambiental e uma grande lista de outras responsabilidades que a sociedade espera que a escola convencional cumpra. O governo federal ciente do grave desafio de custear essas demandas educacionais criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, na expectativa de amenizar o *gap* existente entre as demandas e oferta dos recursos.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE foi criado através do Decreto-Lei Nº 872 de 1969, a partir da Lei Nº 5.537 de 21 de Novembro de 1968, que criava o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação – INDEP, com personalidade jurídica de natureza autárquica vinculada ao Ministério da Educação, com a finalidade de captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, dando preferência a formação de recursos humanos para o desenvolvimento nacional. A criação deste Fundo representa o esforço que “o estado adota como forma de buscar lidar com os problemas específicos da sociedade capitalista, através de estratégias de conciliação e harmonização entre os processos de socialização...” (ALVES, 2002, p. 49).

Originalmente os recursos destinados à formação do FNDE foram descritos conforme consta do DL nº 872 da seguinte forma:

Art 4º Para fazer face aos encargos de que trata o art. 3º, o FNDE disporá de:

- recursos orçamentários que lhe forem consignados;
- recursos provenientes de incentivos fiscais;
- vinte por cento (20%) do Fundo Especial da Loteria Federal (Lei número 5.525, de 5 de novembro de 1968);
- trinta por cento (30%) da receita líquida da Loteria Esportiva Federal, de que trata o art. 3º, letra c, do Decreto-lei nº 594, de 27 de maio de 1969;
- recursos provenientes do salário-educação a que se refere a alínea b do art. 4º da Lei número 4.440, de 27 de outubro de 1964, com as modificações introduzidas pelo art. 35 da Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965;
- as quantias transferidas pelo Banco do Brasil S.A., mediante ordem dos Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como contrapartida da assistência financeira da União, conforme se dispuser em regulamento;

- as quantias recolhidas pela Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, na forma e para os fins previstos no parágrafo 4º do art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, na redação dada pelo Decreto-lei número 523, de 8 de abril de 1969;
- recursos decorrentes de restituições relativas as execuções do programa e projetos financeiros sob a condição de reembolso;
- receitas patrimoniais;
- doações e legados;¹¹
- juros bancários de suas contas;
- recursos de outras fontes.

Atualmente o FNDE é o principal indutor e provedor de programas da política educacional básica brasileira.

A educação no Brasil, numa dimensão mais formal, teve início com a chegada dos Jesuítas em 1549. Desde então o financiamento dessa área social tem sido permeado por diversos mecanismos historicamente configurados. A doação pela Coroa Portuguesa de terras e equipamentos que deram origem a uma rede de colégios jesuítas espalhada pelo litoral brasileiro, se constitui como um dos primeiros mecanismos de financiamento da educação. A partir daí outras configurações foram implementadas - o “Subsídio Literário” que financiava as Aulas-Régias; a criação do ICM em 1834, pelo Ato Adicional à Constituição do Império de 1824, com vistas a financiar a criação e manutenção de escolas da instrução primária nas províncias. A educação nacional não era, no entanto, um problema de Estado Nacional, nem mesmo com o advento da República e a nova Constituição Federal de 1891. Sob a influência do Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nova, a Constituição de 1934 vinculou pela primeira vez um percentual de recursos federais para a educação. A partir de então a vinculação constitucional de recursos sofre um movimento pendular, sendo sintomática a eliminação da vinculação pelos governos ditatoriais, tanto o civil como o Estado Novo, quanto o governo militar que assumiu o poder em regime de exceção e aí permaneceu até meados da década de 1980. Assim a Constituição de 1934 vinculou recursos, oriundos de impostos, à educação. A Constituição de 1937 aboliu a vinculação de recursos. A Constituição de 1946 retomou a vinculação de recursos, a de 1967 aboliu a vinculação e, por fim, a Constituição de 1988 retomou a vinculação. No bojo das lutas que permitiram a reinstalação da democracia política após o período ditatorial, merece destaque a

¹¹ Cf. Alves, 2002 para detalhamento desses mecanismos.

conquista representada pela aprovação da Emenda Calmon, que restabeleceu a vinculação de recursos constitucionais para a Educação no ano de 1983¹²

A Constituição de 1988, no seu Art. 212 vincula recursos para a educação nos seguintes termos:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2002)

Esta Constituição traz um importante diferencial exposto pela subvinculação de recursos para aplicação exclusiva no ensino fundamental, materializada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Esse Fundo foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que operou uma subvinculação dos recursos vinculados, acima mencionados, da seguinte forma: 60% dos 25% dos recursos que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem empregar na manutenção e desenvolvimento do ensino, passaram a ser destinados à formação de um fundo, de natureza contábil, específico para financiar a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental público e a valorização do magistério exercido neste nível. O Fundef é composto por 15% das principais transferências e impostos, parcelas do FPE, do FPM, do IPI, proporcional às exportações – IPI Exportação, Lei Kandir ICMS¹³. Também compõem o fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas. Com esses recursos é formado o Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, o qual juntamente com os seus municípios, tem seus recursos distribuídos de acordo com a quantidade de alunos matriculados nas oito séries¹⁴ do ensino fundamental do ano anterior, segundo dados fornecidos pelo Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. O Fundef se constitui como importante diferencial, porque

¹² Emenda Constitucional nº 24 de 1983, conhecida como Emenda Calmon em alusão ao seu autor. Regulamentada pela Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985.

¹³ FPE – Fundo de Participação Estadual; FPM – Fundo de Participação Municipal; IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados. Lei complementar nº 87/96, de autoria de Antonio Kandir, desonera as exportações; ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de quaisquer natureza.

¹⁴ O ensino fundamental de nove anos foi regulamentado pela Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.

mesmo as Constituições anteriores à de 1988, que vincularam recursos não chegaram a estabelecer uma forma de distribuição. Outra novidade relevante é a criação da figura econômica do “valor mínimo anual por aluno” estipulada anualmente pelo governo federal¹⁵

Esse valor é definido com base na razão entre a estimativa de arrecadação e a estimativa das matrículas no ensino fundamental. Quando os recursos do Fundo, no âmbito de um Estado, não alcançam o valor mínimo anual do custo aluno estimado, o governo federal faz a complementação dos recursos necessários a título de “Complementação da União”. Quanto à disponibilidade dos recursos e às prescrições para gastá-los, a legislação estabeleceu o seguinte: os recursos são depositados em conta específica do Banco do Brasil, de cada ente federativo, e a data dos depósitos varia de acordo com suas fontes. Do total recebido do Fundo, 40% devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, de acordo com o entendimento expresso nos artigos 70 e 71 da LDB nº 9.394/96. O restante de 60% deve ser obrigatoriamente destinado ao pagamento dos profissionais do magistério em pleno exercício no ensino fundamental.

O FUNDEF vigorou de 1997 a 2006, sendo substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. O Fundeb foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007

Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída no seu terceiro ano de existência, ou seja, 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública é considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do fundo atinge o patamar de 20%.

Além dos recursos originários dos entes estaduais e municipais, verbas federais também integram a composição do Fundeb, a título de complementação financeira, com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano, em 2012 estipulado no valor de R\$ 2.096,68 a cada estado, ou ao Distrito Federal, em

¹⁵ Competência da União conforme Lei nº 9.424 que regulamenta o Fundef.

que este limite mínimo não for alcançado com recursos dos próprios governos. Sem entrar no mérito da concepção economicista que orienta a definição do valor mínimo nacional por aluno (MELCHIOR, 1997, p.28). Esse valor definido nacionalmente visa reduzir a desigualdade entre os valores por aluno via complementação da União para os fundos estaduais com menor capacidade de arrecadação.

O Fundeb opera numa lógica semelhante à do Fundef, mas com algumas diferenças. A primeira delas é que o Fundeb financia todas as etapas da educação básica e reserva recursos para os programas direcionados a jovens e adultos. Outra diferença prende-se à ampliação das fontes de receitas, além daquelas que originariamente compunham o Fundef, foram incorporadas também o ITCMD, IPVA e a cota parte de 50% do ITR¹⁶ devida aos municípios. Uma outra diferença é que o Fundeb, ao financiar toda a educação básica, o faz com base numa distribuição de recursos orientada por fatores de ponderação, que variam de acordo com os desdobramentos da educação básica. Esses fatores podem ser melhor visualizados no quadro abaixo:

QUADRO 1 – Fatores de Ponderação do FUNDEB

Nível de Ensino	Fator de Ponderação	Nível de Ensino	Fator de Ponderação
Creche	0,80	Ens.Médio Urbano	1,20
Creche em tempo integral	1,10	Ens.Médio Rural	1,25
Creche em tempo parcial	0,80	Ens.Médio em Tempo Integral	1,30
Pré-escola	0,90	Ensino médio integrado à Edu. profissional	1,30
Pré-escola em tempo integral	1,25	Edu. Especial	1,20
Pré-escola em tempo parcial	1,00	Educação indígena e quilombola	1,20
Séries iniciais ensino fundamental	1,00	EJA c/ avaliação no processo	0,80

¹⁶ ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações; IPVA – Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores; ITR – Imposto Territorial Rural

urbano			
Séries iniciais ensino fundamental rural	1,15	EJA integrada à Edu.profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,00
Séries finais ens fund.urbano	1,10	Creche conveniada em tempo integral	1,10
Séries finais ens.fund. rural	1,20	Creche conveniada em tempo parcial	0,80
Ensino fund. em tempo integral	1,25	Pré-escola conveniada em tempo integral	1,25
Pré-escola conveniada em tempo parcial	1,00		

Fonte MEC: Resolução nº 1, de 15/02/07; Portaria nº 41, de 27/12/07; Portaria nº 932, de 30/07/08; Portaria nº 777, de 10/08/09

O fator de ponderação que serve de referência é o das séries iniciais do ensino fundamental urbano = 1,00. Ou seja, a partir do valor custo-aluno anual estipulado para essa etapa, todos os demais valores são calculados considerando os respectivos fatores de ponderação.

A aplicação desses recursos pelos gestores estaduais e municipais deve ser direcionada, considerando a responsabilidade constitucional que delimita a atuação dos estados e municípios em relação à educação básica, conforme art. 211 da Constituição Federal. No caso do Distrito Federal, a regra adotada, tanto para a distribuição quanto para a aplicação dos recursos, é adaptada à especificidade prevista no Parágrafo Único, art. 10 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei nº 9.394/96), que estabelece a responsabilidade do governo distrital em relação a toda a educação básica.

No âmbito do Fundeb, instituído pela EC nº 53/06, emerge o Piso Salarial Profissional Nacional - PSPN regulamentado pela Lei nº 11.738/2008, como outro importante diferencial. O presente trabalho, em função do seu objeto de estudo, não tem a pretensão de detalhar o debate que envolve o PSPN. Vale apenas ressaltar que o referido Piso não está consolidado na totalidade do território nacional, em

função de ataques que a Lei que o regulamenta tem sofrido, inclusive com questionamentos sobre a sua constitucionalidade¹⁷. Quanto ao controle social, previsto tanto no Fundef quanto no Fundeb, vale destacar o maior rigor da Lei que regulamenta o Fundeb, na perspectiva de evitar abusos e manipulações dos Conselhos de Controle a Acompanhamento do Fundo, pelo poder Executivo.

O Fundef e atualmente, o Fundeb tem sido alvo de críticas pertinentes (DAVIES 1999, 2000, 2008 e DOURADO,1999) quanto aos percalços da vinculação constitucional de recursos, da pouca confiabilidade dos órgãos fiscalizadores, das persistentes desigualdades regionais, do vago conceito de qualidade social da educação, da insuficiência de recursos, etc. No entanto, a implementação desses Fundos mudou o panorama do financiamento da educação, tanto do ponto de vista da captação, quanto da distribuição, quanto do controle social e estatal dos recursos. Apesar das críticas apontadas, o Fundeb se constitui como importante figura econômica e uma conquista para o setor educacional, sendo assunto indispensável para estudos voltados ao financiamento da educação no Brasil.

Outra importante fonte de recursos destinados à educação é o salário-educação, instituído em 1964. Trata-se de uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. Também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. A contribuição social do salário-educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal. Numa perspectiva atualizada, o salário-educação é calculado com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadado, fiscalizado e cobrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF). Ao FNDE compete a função redistributiva da contribuição social do salário-educação. Do montante arrecadado é deduzida a remuneração da RFB, correspondente a 1% (um por cento), a título de taxa de administração. O restante é distribuído em cotas pelo FNDE, observada em 90% (noventa por cento) de seu valor a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal, da seguinte forma:

¹⁷ Cf. ADI nº 4167 Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada por governadores de cinco Estados junto ao Supremo Tribunal Federal de Justiça.

- cota federal – correspondente a um terço do montante dos recursos, é destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais entre os municípios e os estados brasileiros.

- cota estadual e municipal – correspondente a dois terços do montante dos recursos, é creditada mensal e automaticamente em favor das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica.

A cota estadual e municipal da contribuição social do salário-educação é integralmente redistribuída entre os estados e seus municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição.

Os 10% restantes do montante da arrecadação do salário-educação são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para a educação básica. No rol de programas gerenciados pelo FNDE com recursos oriundos do salário-educação ou de outras fontes e considerando a Constituição Federal que, no art. 208 dispõe que o Estado tem o dever de efetivar a educação, entre outros fatores, mediante a garantia de “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (Inciso VII) destacam-se o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), Programa Nacional de Livro Didático (PNLD), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PENAE).

3.3 Gestão econômico-financeira da organização escolar

A missão de educar pessoas torna a escola uma organização cujos objetivos para serem atendidos requerem a presença dos insumos básicos: infraestrutura física e pedagógica, professores, auxiliares pedagógicos, técnicos administrativos e de serviços gerais, iluminação elétrica, limpeza e higiene, conservação e manutenção do prédio e dos equipamentos, dentre outras necessidades eventuais. Isto é, a escola precisa de recursos financeiros, aportados por quem a constituiu, que garantam seu funcionamento a contento, financie as ações que irão justificar

seus objetivos e compromissos sociais, especialmente quando se trata da escola pública.

A gestão escolar não difere muito daquelas praticadas em outras formas organizacionais, seja pública ou privada. De forma geral se amparam numa dotação orçamentária que lhe é atribuída, entretanto, as instituições de direito privado gozam de maior flexibilidade orçamentária, enquanto as de direito público prendem-se às rígidas normas da contabilidade pública, que segue o método de fixar as despesas e estimar as receitas. Em outros termos, o valor do orçamento da educação pública, seja federal, estadual ou municipal é apreciado pelo Poder Legislativo e aprovado. Como uma escola pública compõe o conjunto de escolas que forma a Secretaria Municipal de Educação, supõe-se que o seu orçamento de despesas obedeça ao mesmo princípio legal. A rigor, este valor estipulado no orçamento deve ser gasto no exercício anual do labor educacional. Não se trata de induzir a atividade escolar ao reducionismo empresarial, mas tratar das questões econômico-financeiras com seu devido cumprimento operacional e legal.

A escola, no sentido lato, é uma organização pertencente ao setor terciário da economia e caracteriza-se pela prestação de serviços educacionais. Estes, uma vez estabelecidos, segundo as normas legais que regem a educação no território brasileiro, submetem-se a princípios que dão sustentação organizacional.

Para uma organização prestadora de serviços criar uma metodologia de análise e controle econômico-financeiro, que forneça informações úteis, eficientes e eficazes ao exercício da gestão organizacional, passa a ser tão essencial quanto vital para a sua sobrevivência (CARNEIRO; CALLADO, 2000).

A sociedade espera do sistema educativo público a responsabilidade de atender aos preceitos legais e de modo satisfatório, pois na verdade a sustentação financeira deste sistema deriva dos cidadãos através dos seus impostos pagos. Como se observa, a escola, seja qual for o nível, incorpora toda a complexidade própria das organizações formais.

Os autores Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 22), compreendem que “o compromisso com a qualidade do processo ensino-aprendizagem inclui, certamente, o financiamento das escolas, materializado pelo custo-aluno”. Sobre este entendimento, queremos acrescentar duas observações. A primeira diz respeito ao elemento custo-aluno. Fazer referencia ao custo-aluno exige um complemento:

custo-aluno o quê? Oportunamente voltaremos a esta questão. A segunda observação diz respeito ao termo financiamento.

Em disciplinas de economia e finanças, o termo financiamento significa o aporte de recursos financeiros em determinada atividade que gere algum resultado, ou seja, que haja algo que possa ser considerado o retorno do valor aplicado. Resumidamente, os termos financiamento e custo se completam. O financiamento pressupõe existir um retorno, financia-se algo que venha produzir um bem ou um serviço; já o custo, pressupõe a existência de um produto. Na linguagem técnica especializada, quando ocorre a necessidades de insumos em algum processo de trabalho e estes insumos não são gratuitos e eventualmente não se espera nenhum resultado ou produto desses insumos, entende-se como sendo um gasto, mas quando esse gasto se refere a um insumo que se pretenda um resultado, então denomina-se custo, isto é, o custo está sempre atrelado a um produto. Quando não se espera nenhum bem ou serviço desse trabalho o respectivo dispêndio financeiro é registrado contabilmente e economicamente como gasto e não custo. Portanto, custo está relacionado a um produto. Mais adiante, voltaremos à discussão dos termos financiamento e custo.

Carreira e Pinto (2007) abordam o tema da educação escolar de qualidade e seus respectivos custos, e esquematizam um modelo ideal de funcionamento da escola, baseado no custo aluno-qualidade, o qual supõe a qualidade como o produto do processo educacional escolar. A definição de custo aluno-qualidade usada pelos dois autores apresenta uma abordagem mais quantitativa dos fatores humanos e materiais considerados suficientes para iniciar um processo que alcance uma educação básica de qualidade, pelo período regular de um ano. Estes autores sintetizam o desafio da qualidade da educação tomando como paradigma elementos que constituem o *modus operandi* da instituição escolar. Certamente foram inspirados na LDB quando diz que a educação básica deve obedecer a “padrões mínimos de qualidade de ensino definidos como variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 2006).

Inicialmente o trabalho desses autores parte de uma conduta técnica que projeta as atividades e respectivos recursos necessários para sua operacionalização. Os cálculos são projetados para um período anual, quando poderiam considerar todo o ciclo de escolaridade. Observa-se que mesmo que haja

o benefício da multiplicação pelo número de anos da etapa escolar, mesmo assim, o resultado do cálculo não expressa seguramente o custo total com a formação parcial do aluno/a, porque em cada série/ano escolar, existem benefícios dos custos fixos que são rateados pelos demais, existem custos variáveis que incidem em cada processo educacional em função dos conteúdos específicos da evolução gradativa de cada etapa.

Segundo consta no portal do Ministério da Educação: “A educação básica é o caminho para assegurar a todos os brasileiros a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes os meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”¹⁸ Destaque-se a palavra ‘formação’. O propósito da organização escolar pública é promover uma educação básica formal e obrigatória e levar o aluno a concluir essa formação esperada pela sociedade através das ações dos Governos Federal, Estadual e Municipal, voltados para o Ensino Fundamental e Médio. O primeiro com nove anos de escolaridade distribuído entre as séries iniciais – os primeiros cinco anos e as séries finais – os quatro anos restantes. O segundo com três anos de escolaridade, totalizando 12 anos de escolarização.

Não há interesse por parte do sistema educacional que o aluno abandone a formação educacional escolar durante o ciclo de aprendizado, muito menos que fique repetindo a mesma série por vários anos. O custo aluno-formação (habilitado) é propósito a que se pretende. Neste caso, entende-se como educação básica o ciclo educacional de 9 anos para o fundamental e de 12 anos quando inclui o ensino médio.

Uma das dificuldades no cálculo do custo-aluno diz respeito aos investimentos já ocorridos na construção do patrimônio existente. Economicamente e contabilmente, os bens registrados como ativos imobilizados sofrem depreciação ao longo do tempo, especialmente bens imobilizados como equipamentos, prédios e instalações e a parcela depreciada deve ser incorporada como custo do período; esses bens também recebem manutenção e conservação gerando gastos a cada momento de suas execuções.

Outro componente que deve ser levado em conta quando se discute a formação e análise dos custos operacionais da educação escolar, seja qual for o nível de escolaridade, é identificar e separar a natureza dos custos: custos fixos,

¹⁸ Disponível em: <www.mec.gov.br/index>. Acesso em: 02 jun. 2009.

custos variáveis e custos totais. Sabe-se que o regime de trabalho do servidor/a público/a obriga o ente governamental a manter os pagamentos de salários e encargos trabalhistas e sociais, independente de estarem ou não exercendo suas atividades normalmente. Por sua vez, a estrutura física das escolas requer gastos com conservação e manutenção, mais a depreciação tornando todos estes gastos em custos fixos; os materiais de uso diário, tais como energia elétrica, água, material de escritório, segurança, transporte e merenda escolar etc., deveriam ser registrados como custos variáveis, pois os seus gastos ocorrem em função da quantidade dos alunos/as e dos meses efetivos necessários. O custo total seria a soma dos dois tipos de custos: fixos e variáveis.

Acontece uma especificidade no âmbito técnico-legal: a contabilidade pública considera as despesas orçadas e aprovadas como sendo obrigatórias, tornando, na prática, todas as despesas fixas. Esta é uma particularidade da contabilidade governamental/orçamentária, na qual as despesas são fixadas e as receitas previstas. A lógica desta prática se baseia no fato de que os tributos são de competência externa, isto é, cabe às pessoas físicas e jurídicas pagarem os tributos incidentes sobre suas atividades econômicas. Já as despesas são aprovadas pelo Poder Legislativo, sancionadas pelo Executivo, tornando-se lei. A partir desse momento, as despesas terão de ocorrer.

Ao se voltar para o estudo da formação e análise dos custos de uma organização qualquer é necessário que se estabeleça qual o produto absorveu esses custos, portanto não existe custo sem produto, nem produto sem custo. Este entendimento se faz necessário a fim de que avancemos com esta questão.

Existem algumas diferenças operacionais em se tratando de uma organização escolar pública e uma privada. Não só a flexibilidade administrativa, mas de constituição, pois uma escola pública se estabelece com objetivos sociais e comunitários.

Uma escola pública se instala completa para atender determinada etapa da educação formal, ou seja, com todos os recursos humanos e materiais assumidos para certo ciclo operacional, mesmo que em quantidades insuficientes. A partir desse momento, o Estado passa a garantir o pagamento dos custos derivados da execução do processo de educação. Para tanto, em função do planejamento prévio, se estabelece o quantitativo de recursos humanos e materiais suficientes para a escola funcionar por longo período de tempo ou uma sucessão de ciclos

operacionais. Assim, o valor dos custos incorpora-se no orçamento público, e seja qual for o desempenho da escola e do processo de ensino-aprendizagem com os alunos, o gasto ocorrerá, caracterizando-se como um custo fixo de longa duração.

O tema do financiamento, ou melhor, da gestão econômico-financeiro-orçamentária, nesta incluída a formação e análise dos custos operacionais da educação formal escolar é abordado de forma limitada nos debates educacionais, bem como nos programas de formação de professores e gestores de organizações escolares, muito embora vários autores (AMARAL, 2001; DAVIES 1998; MONLEVADE, 2007, DOURADO 1999, MELCHIOR, 1997; PINTO, 2009, RIBEIRO, 1991, entre outros) desenvolvam estudos sobre o tema.

Uma vez que quase a totalidade dos gestores das escolas públicas são originários dos quadros de professores (formados em pedagogia e licenciaturas), assume, em geral, os cargos diretivos sem uma preparação específica para lidar com a realidade administrativo-econômico-financeira da organização escolar, fato que prejudica o bom desenvolvimento destas organizações, na medida em que conhecem de forma limitada os dados relacionados com os processos operativos. Tal limitação dificulta o processo de planejamento das atividades da organização escolar. Faz-se necessário uma abordagem mais especializada do tema em questão, numa perspectiva de contribuir para o enfrentamento crucial da gestão dos custos operacionais da educação escolar pública. O domínio do conhecimento da formação dos custos das escolas favorece a reivindicação dos recursos orçamentários. Sem este conhecimento dos custos, torna-se difícil a justificação dos valores pleiteados. Na “guerra” do rateio orçamentário, nas arenas decisórias pertinentes, ganham aqueles que apresentarem as melhores “armas” para o embate político.

3.4 Formação dos custos organizacionais: conceitos básicos

A gestão de uma organização seja um cartório, uma igreja, uma fábrica ou uma escola carece de mínimas noções de como os custos ou mesmo as despesas ocorrem ou como se formam. Essa noção fundamenta as decisões tomadas pelo gestor, que sai do campo hipotético para o campo pragmático da técnica administrativa-econômica-financeira. Caso os fatores de produção fossem abundantes, inesgotáveis e gratuitos, pouca importância teria o estudo da formação

dos custos. O fato dos fatores ou insumos utilizados na obtenção de qualquer bem ou serviço serem, de alguma forma, escassos, é a razão pela qual lhes são atribuídos valores econômicos e monetários.

Uma análise econômico-financeira mais cuidadosa da formação dos custos de uma organização deve contemplar a origem e o tipo do custo. Quanto ao direcionamento pode ser direto e indireto; quanto ao tipo será fixo e variável. Daí a combinação que possibilita ao analista melhor conhecimento da formação dos custos, neste caso de uma escola pública.

O custo direto diz respeito àquele que se origina na própria unidade escolar e que são derivados do processo operacional da escola. Como exemplo pode-se citar o consumo de energia elétrica da escola, o aluguel do imóvel ou dos equipamentos, os salários dos funcionários e professores, dentre outros; diz-se que o custo é indireto quando é originado noutra unidade administrativa vinculada indiretamente à escolar, como por exemplo, as despesas com a gestão geral do sistema escolar, no caso da Secretaria Municipal de Educação, gastos com a supervisão regional das escolas, dentre outros. Exemplificando: Quando uma determinada prefeitura informa que a despesa total com o setor de Educação atingiu a ordem de R\$400 milhões, certamente que este valor engloba todos os gastos. Mas, se obter uma melhor análise é preciso distinguir deste total quanto foi gasto diretamente com a rede escolar e individualizar por unidade escolar, e quanto indiretamente com os diversos setores da administração central. Certamente, a participação dos custos indiretos do setor de Educação municipal, estadual ou federal tem participação relativa considerada, comprometendo no geral a análise do custo-aluno em qualquer uma das esferas federativas.

Quanto ao tipo os custos podem ser fixos e variáveis. Por definição, os custos fixos ocorrem independentes do volume da produção. Em outras palavras, situando nosso enfoque numa unidade organizacional escolar, tem-se que uma vez instalada, essa unidade gerará custos, independente de ter alunos matriculados ou não. Isto é, se, por hipótese, cada sala de aula comporta fisicamente quarenta alunos, em se tratando de custo fixo essa quantidade só influenciará quando se pretende conhecer o custo fixo médio, porque o custo fixo total será sempre o mesmo, independente do número de alunos que esta sala atenda: se forem 40 alunos ou 4 alunos, por exemplo, o custo fixo será o mesmo independente do quantitativo de alunos matriculados, pois o que varia é o custo fixo médio por aluno. Suponhamos que o

custo fixo total de uma determinada unidade escolar seja de \$100 mil por ano, na hipótese de ter 400 alunos, o custo fixo médio por aluno é de \$250; se prevalecer a hipótese de ter apenas 40 alunos, então o custo fixo médio será de \$2,5 mil por aluno.

Ao relacionar quais contas (despesas) devem ser registradas como custo fixo direto, devem constar os salários e encargos sociais e trabalhistas com professores e servidores efetivos do quadro de pessoal da escola, depreciação do prédio e das instalações e equipamentos, manutenção, conservação e vigilância patrimonial, materiais de escritório, giz, canetas etc. e contratos que por força de lei devem ser cumpridos (aluguéis, assinaturas de periódicos, seguros etc.). Outros custos fixos ocorrem de forma indireta, como por exemplo, os gastos com a estrutura de pessoal pertencente ao sistema de supervisão regional educacional e que são lotados em outros setores administrativos, como a Secretaria da Educação, bem como as demais contas de despesas eventuais. Recomenda-se que seja considerado custo-aluno, apenas os gastos de custeio próprio desta atividade.

Como custos variáveis, devem ser considerados todos os outros gastos que ocorrem no processo de escolarização. Por definição, todo gasto ou despesa que não seja alocado como custo fixo, é variável. Grosso modo, estes gastos ocorrem na medida em que o processo educativo esteja em operação. Por exemplo, o custo com a merenda escolar somente ocorre no período de aulas, nas férias escolares não deve ocorrer gasto com merenda escolar. O mesmo ocorre com o transporte escolar se for o caso.

Aquelas despesas ou os insumos que são utilizados de modo proporcional à quantidade do bem ou serviço obtido são denominados de despesas ou custos variáveis. São assim identificadas porque variam de acordo com o volume produzido.

Numa organização escolar, por exemplo, muitas despesas têm o seu valor determinado em função do número de alunos matriculados. Esses gastos que ocorrem de acordo com o número de alunos, denominam-se de Custo Variável como, por exemplo, material de limpeza e higiene, consumo de copo descartável, fornecimento de refeição, material de escritório como papel para exercícios e provas, transporte escolar etc.. Particularmente, na escola pública, muitas despesas são consideradas fixas por questões do regime de contratação e dessa forma, por força da lei orçamentária, pode-se atribuir que todos os gastos como sendo do tipo fixo,

embora para análise gerencial recomenda-se a elaboração de relatórios descritivos da formação dos custos segundo suas características: fixo ou variável. Uma boa regra a seguir, é definir como custo variável, aquelas despesas que ocorrem independente de contratos.

Como já foi comentado, uma escola, especialmente a pública, ao ser instalada, assume desde o início determinado volume de gastos operacionais, que independem da quantidade de alunos matriculados, por exemplo, a equipe de professores e pessoal de apoio pedagógico. Desta forma, é aceitável considerar que todos os gastos orçados e aprovados sejam considerados Custo Fixo, assim, a separação dos custos entre fixo e variável fica prejudicada, porquanto os gastos registrados e ocorridos segundo o conceito de custo variável são praticamente nulos.

O custo total é representado pela soma do custo fixo mais o custo variável. Uma das vantagens da análise separada dos custos é possibilitar um planejamento administrativo mais realista, contribuindo para uma gestão amparada em técnica adequada. Favorece prever os gastos numa eventual expansão do sistema educacional ou mesmo de uma acomodação, favorecendo uma discussão política melhor fundamentada.

Reiteramos que na contabilidade pública ou governamental, a separação entre custos fixos e custos variáveis só ocorre na condição de análise extra-contábil, já que legalmente, por força de norma técnico-legal orçamentária, as despesas são fixas.

Tomemos o valor total gasto no processo de educação formal escolar como Custo Operacional. Avaliar o custo operacional da educação formal numa escola assume características próprias, que difere da forma geralmente usada por outras organizações prestadoras de serviços. O problema principal de uma abordagem econômico-financeira de uma escola de educação formal é quanto a designação do produto educacional escolar.

O objetivo de análise do custo educacional escolar, antes de pretender imprimir uma conotação 'economicista', oferece bases reais quantificáveis do processo educacional escolar, a fim de que as autoridades e gestores possam planejar as ações do setor com mais acuidade, considerando que gasto eficiente e eficaz com a educação formal das pessoas constitui investimento de retorno garantido a médio e longo prazo e não simplesmente despesa. Por outro lado, cada

vez mais, a consciência da sociedade se aproxima da convicção de que o insumo mais escasso em qualquer atividade é o financeiro. Questões relacionadas com o insumo econômico-financeiro devem ser tratadas mediante os postulados de economia e finanças, ainda mais quando se trata de administração pública.

3.5 Gestão do custo operacional escolar

Uma instituição escolar é semelhante em qualquer parte do mundo, o que muda fundamentalmente é o caráter social e filosófico da constituição organizacional e os objetivos que os anima. No caso de uma escola voltada para a educação formal, independente da sua constituição jurídica - pública ou privada, ocorrem despesas no exercício do processo operacional. Esse processo se opera, no Brasil, determinado pela legislação pertinente e pelo Ministério da Educação através dos conteúdos programáticos mínimos para cada nível de escolaridade.

As organizações escolares terão de cumprir as normas da legislação oficial à satisfação do órgão público fiscalizador e regulador, além dos pais e responsáveis pelos alunos matriculados. Para tanto, a escola é obrigada a manter uma equipe de professores e assistentes técnicos administrativos que atenda aos requisitos legais, incorrendo na realização de despesas.

A quantidade de alunos por professor é variável, seja uma escola pública ou privada. A variabilidade do número de alunos assume duas situações. A primeira diz respeito ao número de alunos por turma e professor, é uma variável interna; a segunda se refere ao número total de alunos que se matriculam nessa escola. Esta última situação comporta-se de modo independente, não havendo influência da direção da escola, trata-se de uma variável externa. Pelo exposto parece indicar que o número de alunos numa escola assume características de custo variável, e até poderia ser, desde que o número de insumos variasse de acordo com a quantidade de alunos matriculados, mas como já discutido, na escola pública o orçamento fixa as despesas.

Como se sabe, uma escola, independente do número de alunos matriculados se obriga a manter uma equipe de pessoas preparadas e especializadas para ministrar aulas e cuidar das tarefas administrativas. Um professor pode dar aula para dez, vinte ou quarenta alunos numa mesma turma, segundo a regra que a escola adote e obedecendo ao tamanho total dos alunos matriculados. Neste caso o gasto

com a remuneração do professor e auxiliares pedagógicos será o mesmo, variando apenas o gasto médio por aluno. Suponha que o gasto total mensal com mão-de-obra nesta escola seja R\$ 3 mil, então a média varia de R\$ 300 (para turma de 10 alunos) até R\$ 75 (para turma de 40 alunos).

Levando em consideração a realidade social contemporânea, na qual é cada vez mais exigida a certificação de conclusão de etapas de educação formal dos indivíduos, em qualquer atividade econômica que se apresente, será perfeitamente cabível admitir-se como produto educacional escolar a formação da pessoa estudante, em cada nível de escolaridade: Educação Básica e Educação Superior. Assim, quando a escola de educação básica for objeto de atenção, será a conclusão satisfatória do ciclo de ensino-aprendizagem dos alunos, nesta etapa, o produto esperado; semelhante proposição para a etapa da educação básica, e, conseqüentemente, para o nível superior.

A denominação de produto escolar é uma necessidade que se faz perante a lógica analítica econômica, principalmente quando o sentido da análise é determinar qual o custo médio tido pela escola para preparar a pessoa segundo as normas legais e as necessidades da sociedade. Sem a identificação de um produto, não cabe discutir a formação dos custos, uma vez que custo dos insumos pressupõe a existência de um produto, seja um bem ou um serviço. Em se tratando da escola que processa a educação formal, é sua formalização cabal que importa.

QUADRO 2 – Determinação do Produto Escolar

Nível de Escolaridade	Produto
Educação Básica	Número de alunos que conseguem concluir cada etapa de escolaridade: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio
Educação Superior	Número de alunos que concluem os estudos e são diplomados.

FONTE: O Autor

Constitui uma prática comum adotar o número total de alunos regularmente matriculados como divisor da equação que indicará o custo médio total por aluno em cada nível de escolaridade. Este raciocínio não é de todo equivocado, mas quando

se tratar de uma análise voltada para os reais objetivos da instituição escolar, o que de fato interessa será a quantidade de pessoas/alunos aptas a desempenharem as atividades conceituais esperadas para cada nível de escolaridade, e postas à disposição da sociedade, a fim de que exerçam com habilidade as tarefas adequadas à sua formação. Por outro lado este método de considerar o total das matrículas pode mascarar para baixo o custo médio por aluno, uma vez que os alunos reprovados e repetentes incorporam-se no total das matrículas, aumentando o dividendo da fórmula matemática e, conseqüentemente, diminuindo o resultado.

Para ilustrar tal informação, suponhamos que numa escola com capacidade para 400 alunos regularmente matriculados nas quatro séries finais do ensino fundamental, seja esperado que 100 alunos concluam esta etapa e acessem o ensino médio. Também é esperado que 100 novos alunos ingressem na primeira série desta etapa, egressos das séries iniciais. Ocorre que dos 400 alunos, 20 foram reprovados e vão repetir o ano escolar. O total de alunos na escola que deveria ser de 400 alunos passa para 420. Digamos que essa escola tem orçamento de gastar anualmente R\$ 690 mil com manutenção do processo educacional para os 400 alunos, provocando um custo médio por aluno anual de R\$1.725. Como o novo número total de alunos matriculados na escola passou a ser de 420 alunos, então no ano seguinte, mantido o mesmo valor de gastos de R\$ 690 mil, o novo cálculo do custo médio anual passará a ser de R\$ 1.643, acusando uma redução per capita de R\$ 82. Contudo, trata-se de uma redução ilusória, pois a redução é proveniente dos alunos reprovados que estão repetindo o ano escolar, fazendo com que o total de alunos seja 420 e não 400 como desejáveis. É importante ressaltar que o cálculo do custo médio total deve ser o resultado da soma dos custos fixos e dos custos variáveis e que o número de alunos e sua condição como ingressante ou repetente altera o resultado do cálculo do custo médio por aluno, real. Por essa razão o que referencia o custo médio total de modo mais estável é o número de alunos formados, ou que concluíram satisfatoriamente o nível de escolaridade em questão, até por que é para formar alunos que as escolas funcionam. A organização escolar é preparada ou instalada para executar o processo de formação de um determinado conjunto de alunos no prazo regulamentar, gerando custos operacionais e comprometendo recursos.

Ilustrativamente falando, uma organização cujo processo de produção seja adequado para elaborar o produto esperado a partir da soma dos insumos

incorporados, e que eficientemente a capacidade plena seja de colocar à disponibilidade da sociedade 100 unidades produzidas. Se por algum motivo é obtido somente 90 unidades, significa dizer que houve desperdício de dez unidades ou dez por cento do total esperado. Este mesmo raciocínio pode ser utilizado na análise do custo operacional de uma escola, pois será muito oneroso¹⁹ manter uma equipe especializada para atender tantos alunos em salas de aulas repetindo a mesma série sem que evoluam no aprendizado, rumo a uma conclusão satisfatória para a gestão escolar, para as famílias e consequentemente para a sociedade.

O desenvolvimento do processo educacional escolar exige planejamento detalhado das suas atividades, programas e ações, geralmente visando às demandas da comunidade que atende. O respectivo cumprimento do planejamento posto exigirá estratégias e dependerá, em parte, do volume de recursos financeiros destacado no orçamento da unidade escolar. Como recomendam as boas normas administrativa e contábil, o controle dos gastos orçamentários é uma atividade indispensável, não só de cunho fiscalista, mas como indicadores que servirão para subsidiar futuros planos e ações estratégicas.

O cálculo do custo médio unitário por aluno matriculado e por aluno formado é um desses indicadores. Para obtenção do custo de qualquer uma atividade produtiva é necessário que se estabeleça qual o produto será objeto de atenção. No caso da educação escolar, o produto estabelecido é a conclusão dos alunos nos respectivos níveis de aprendizado. Essa análise é importante para a compreensão do custo médio por aluno formado. Entretanto, definir o custo ideal, é uma tarefa que foge ao objetivo deste trabalho, além do que esse *quantum* ideal depende da cultura e das expectativas que a sociedade lhe atribui e poderá atribuir no curso da ampla discussão em torno da qualidade da educação pretendida, mediante aspectos políticos, históricos e filosóficos.

¹⁹Cf. Garschagen (2011); Goldenberg (1990); Ribeiro (1991) sobre o ônus da repetência e da evasão escolar.

4 A ESTRUTURAÇÃO E ORDENAMENTO LEGAL DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DO RECIFE

Neste capítulo objetivamos analisar aspectos das relações microeconômicas e financeiras pertinentes ao sistema municipal de educação e à gestão da organização escolar, dentre os quais se destacam a Lei Orgânica Municipal, o ambiente legal, fiscal e técnico-escritural e a formação das receitas públicas municipais, elementos nos quais as escolas pesquisadas estão circunscritas. A ótica utilizada para análise e interpretação desses dados não ignora postulados da economia válidos para o setor da educação e considerados pilares basilares para todas as atividades produtivas da sociedade.

4.1 O município de Recife: breve caracterização

O Brasil, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, apresenta uma população de 190.755.799 habitantes. Por sua vez, a Região Nordeste concentra 28% desse contingente populacional, mantendo-se como a 2ª região mais populosa do Brasil, nas duas últimas décadas. E, Pernambuco é o estado que se situa na 7ª posição entre os estados mais populosos, em 2000 e 2010,

embora sua participação venha decrescendo no contexto da população brasileira, ao longo do século, passando na última década de 4,7% para 4,6%. A Região Metropolitana do Recife (RM Recife) é a 5ª região mais populosa entre as RM brasileiras, concentra 3.690.485 habitantes que residem em 1.247.497 domicílios. 42,6% da população metropolitana está domiciliada na capital Recife, o polo da metrópole²⁰

O estado de Pernambuco está situado na costa do nordeste brasileiro, tem uma área de 98.311, 62 km, onde reside uma população de 8.796.448 habitantes em 2.993.825 domicílios distribuídos em 184 municípios e um Distrito Estadual. Desse total 2.390.427 estão situados em área urbana e 603.398 são domicílios rurais¹⁷. Como outros estados nordestinos,

²⁰h http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/Texto_BOLETIM_RECIFE_FINAL.pdf

Pernambuco se encontra em um momento favorável da sua economia. Atravessa um ciclo expansivo de investimentos e de ampliação das oportunidades de emprego formal. As transformações socioespaciais recentes no Estado estão sendo estimuladas por grandes projetos econômicos orquestrados a partir das agendas do governo. Entre eles se destacam: refinaria Abreu e Lima, estaleiro, montadora, siderúrgica, Cidade da Copa, Polo farmacológico, fábrica de veículos Fiat, transposição do rio São Francisco, transnordestina, perímetro irrigado do São Francisco etc. Esses projetos têm impulsionado a dinâmica local e atraindo população para as regiões nas quais estão instalados (BITOUN et al., 2010).

Por suas características fisiográficas, Pernambuco possui três Mesorregiões (Mata, Agreste e Sertão). Estas três regiões estão divididas, para fins de planejamento, em 12 Regiões de Desenvolvimento. O governo estadual, em 2003, promoveu uma adequação da regionalização existente (19 Microrregiões). A RM Metropolitana é a mais populosa e inclui, além da Região Metropolitana do Recife (RM-Recife), o Território de Fernando de Noronha.

Bitoun et al. (2010) afirmam que as novas informações censitárias mostram fortes contrastes no interior do Estado: “alguns investimentos econômicos e arranjos produtivos locais impulsionam o crescimento populacional, em patamares superiores às médias mesorregionais, enquanto outras áreas permanecem estagnadas e dependentes de um rural muito pouco produtivo” (BITOUN et al., 2010). Mas, alertam que a despeito dessa dinâmica, a forte centralidade ainda é exercida pela Região Metropolitana do Recife.

A RM Recife foi institucionalizada pela Lei Federal n. 14 de 1973, e é constituída por 14 municípios: Abreu e Lima, Araçoiaba, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Goiana, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife, São Lourenço da Mata. Concentra 42% da população em 2,81% do território estadual (IBGE, 2010). Apresenta também a maior parte do PIB estadual (65,1%) e, “as mais expressivas dinâmicas urbanas” (Bitoun et al, 2010).

Recife, capital do estado de Pernambuco, está localizada no litoral nordestino, e, situa-se, ao lado de Salvador e Fortaleza como uma das maiores aglomerações urbanas desta Região. Constitui um dos grandes centros metropolitanos do Brasil ostentando, segundo o Censo de 2010, do IBGE, uma população de 1.536.934 pessoas, sendo 827.871 mulheres e 709.063 homens, o que leva a cidade a ser a mais populosa no estado de Pernambuco e a ocupar a 9ª posição no país.

Entretanto, o Censo mostra os desafios para o Estado diminuir as desigualdades regionais:

a pobreza extrema (miséria) definida como aqueles domicílios com renda per capita inferior a um quarto do salário- mínimo ainda atingia 17,8% dos domicílios pernambucanos naquele ano. A pobreza, com critério semelhante, mas com renda per capita abaixo de meio salário-mínimo vulnerabilizava 45,3% dos domicílios estaduais.²¹

Educação e saúde continuam sendo os gargalos que puxam os índices de desenvolvimento para baixo.

A cidade possui 94 bairros, com extensões territoriais variando de 15 a 4.196 hectares, com elevada concentração populacional nos morros da zona norte, em especial no Alto José do Pinho (299,57 hab/ha.); na área sul, em Brasília Teimosa (272,98 hab/ha.), e ao sudoeste, onde se situa o bairro da Mangueira (290,05 hab/ha).

De modo similar a outras cidades do país, é marcada pelas desigualdades econômica-sociais, que se revelam na existência de 66 Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, distribuídas no espaço urbano, em aproximadamente 490 favelas, que representam 15% da área total do município e 25% da área ocupada. As ZEIS agregam cerca de 80% delas.

A cidade está dividida em 6 Regiões Político-Administrativa, a saber:

RPA: Centro RPA 1 – 11 bairros

RPA : Norte RPA 2 – 18 bairros

RPA: Noroeste RPA 3 – 29 bairros

RPA: Oeste RPA 4 – 12 bairros

RPA: Sudoeste RPA 5 – 16 bairros

RPA : Sul RPA 6 – 8 bairros.

A criação dessas RPAs, de acordo com Azevedo (2005)

atendeu à necessidade de formulação, execução e avaliação permanente das políticas e do planejamento governamentais. Cada Região Político Administrativa é, por sua vez, composta por três microrregiões, e o seu desenho surgiu como um instrumento auxiliar à implantação de políticas participativas na tentativa de implementação do diálogo entre o poder público e a população, mormente as que compõem os segmentos populares.

²¹ Vide: <http://www.ceplanconsult.com.br/noticia.php?tipo=opinioao&idnoticia=322>

De acordo com o IBGE, Recife tem o PIB de R\$ 24, 8 bilhões (2009), renda per capita de R\$ 15.903,00, suas principais atividades econômicas: indústria, comércio, serviços e turismo.

Na RPA 4, delimitada pela região Oeste da cidade e constituída por 12 bairros, encontram-se as duas escolas que constituem o campo empírico da nossa pesquisa. Considerando que alguns indicadores acerca do entorno da escola são importantes elementos que podem influenciar na análise da qualidade do aprendizado educacional por parte dos habitantes da microrregião, se faz necessário um conhecimento mais detido da RPA referida.

Diversos estudos apontam o meio socioeconômico como tendo influência no rendimento do aprendizado escolar dos alunos (BOURDIEU, 2007 e 2008; LAHIRE, 2004; Palácios, 2004; CASASSUS, 2007; JENKS, 2008; KLIKSBURG, 2010), em determinados momentos facilitando ou dificultando os indispensáveis laços da parceria casa-escola.

A Secretaria de Planejamento do Recife como uma das fontes de dados²² da pesquisa foi consultada na perspectiva do acesso aos indicadores sociais definidos por RPA e fundamentados no Censo realizado pelo IBGE. Entretanto, embora já tenha sido realizado o Censo de 2010, algumas informações ainda estão no seu estágio preliminar, com previsão de fase conclusiva para 2012. Por esta razão os dados disponibilizados pela Secretaria de Planejamento referem-se ao ano de 2000. Foram selecionadas tabelas que possibilitam a reflexão sobre o entorno sócio-econômico das escolas pesquisadas. Em 2000 a cidade do Recife contabilizava 1.422.905 habitantes. Desse total 253.015 pessoas são residentes na 4ª RPA (Anexo A -Tabela 2). Esta população representa 17,78% do município do Recife, acusando uma taxa média geométrica de crescimento anual entre os anos de 2000 e 2009 de 1,42% (Anexo B -Tabela 3), colocando-se como a segunda maior dentre as 6 RPAs, e superando a taxa média do crescimento populacional do município que foi de 1,02%. Mantendo-se essa taxa média geométrica de crescimento anual da população da 4ª RPA de 1,42%, ou seja, mantendo-se igual ao observado, é possível estimar essa população para o ano de 2009, que deve ser de aproximadamente 290.000 residentes (Tabela 15). Observa-se que a região tem

²² Cf. Regiões político-administrativas do Recife: aspectos gerais, documento publicado pela Prefeitura do Recife/Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, 2001. Disponível em: <www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/inforec/estatisticas.php>

predominância do sexo feminino entre os residentes (Anexo C - Tabela 4), fato que pode indicar maior propensão ao apoio educacional a crianças, como forma de apoiar mães trabalhadoras. Considerando que as referidas tabelas não trazem o escalonamento etário definindo especificamente criança e adolescente, é importante frisar que o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Nº 8.069/90 – considera criança a pessoa com até 12 anos de idade, e adolescente entre 12 e 18 anos de idade. Desse modo, a 4ª RPA registra que cerca de 36% da sua população, 90 mil pessoas aproximadamente, encontram-se nesse grupo geracional, conforme pode ser observado (Anexos D e E-Tabelas 5 e 6).

Outro dado que desperta atenção é quanto à razão de dependência²³ da 4ª RPA que é de 47,17%, colocando como a segunda menor, quando comparada com as demais RPAs, fato que denota uma situação socioeconômica mais confortável, pois a razão de dependência da Região Metropolitana é de quase 50%, e a do município de Recife alcança os 48,58% (Anexo F -Tabela 7). Quanto à razão de dependência das pessoas com até 14 anos de idade, potencialmente em idade escolar fundamental, é de 38,52%, alcançando 66 mil pessoas (Anexo G -Tabela 8).

No ano 2000 existiam na 4ª RPA 71.182 pessoas com idade entre 5 e 19 anos, dos quais 60.028 eram alfabetizadas, representando 84,33%, conforme retratado no Anexo H - Tabela 9. Desperta curiosidade o fato de que somente 59,37% das crianças entre 5 e 9 anos de idade eram alfabetizadas, mas alcançando a marca de 95% quando a faixa etária situa-se entre 10 e 19 anos. Uma análise preliminar deste fenômeno pode indicar que a alfabetização esteja sendo alcançada numa faixa de idade mais elevada do que a esperada, ou que haja uma forte demanda por vaga escolar quando as crianças alcançam 7 anos de idade.

A taxa de alfabetização na faixa etária dos 20 aos 24 anos atinge 95,56%, colocando-se com a maior dentre toda a região Metropolitana, conforme dados contidos do Anexo I - Tabela 10; dos 25 aos 59 anos, 91% dessas pessoas são alfabetizadas, indicando que pais e avós são instruídos o suficiente para incentivar as crianças e adolescentes a frequentarem a escola. Embora a taxa de analfabetos da 4ª RPA seja de 9,49%, fica atrás apenas da 6ª RPA que registra 9,00%,

²³ Razão de Dependência – peso da população considerada inativa (0 a 14 anos e 65 e mais de idade) sobre a população potencialmente ativa (15 a 64 anos de idade), segundo conceito do IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadores> Acesso em 8 nov. 2011.

demonstrando uma boa situação quando comparada com os 12,72% da Região Metropolitana (Anexo J -Tabela 11).

É muito provável que o baixo crescimento populacional desta microrregião numa década, de 38 mil habitantes, venha de alguma forma amenizar a pressão dos problemas sociais advindos das concentrações populacionais já enfrentados pelos moradores do lugar.

As peculiaridades do local, relacionadas com os anos de escolaridade dos responsáveis pelos domicílios na região, podem ser observadas mediante os dados constantes dos Anexos K e L - Tabelas 12 e 13.

Na perspectiva de situar a 4ª RPA no contexto geral das RPAs, tomando como referência a escolaridade acima de oito anos dos responsáveis pelos domicílios, convém informar que a 2ª RPA e a 6ª RPA acusam 41,59% e 55,43% respectivamente, enquanto que a 4ª RPA, mais uma vez coloca-se com a segunda melhor situação dentre as regiões, com 52,65% dos responsáveis pelos domicílios com mais de 8 anos de estudo, já que a Região Metropolitana possui 42,63% e o município do Recife 49,02%, reforçando a situação da 4ª RPA como bastante favorável à educação formal.

Ainda com relação ao perfil dos responsáveis pelos domicílios, no tocante ao rendimento nominal mensal, os Anexos M, N, O e P- Tabelas 14 a 17, trazem dados que indicam ser a 4ª RPA a terceira melhor posicionada, com 17,07% do total do município do Recife. A disparidade entre as RPAs é significativa com a 1ª RPA participando de apenas 5,17% e a 6ª RPA de 35,54% dos rendimentos mensais. A 4ª RPA abriga 67.486 domicílios, cuja soma dos ganhos médios financeiros dos responsáveis é de 389.071 salários mínimos mensais, representando R\$58.749.740,00 (Valor Nominal do Salário Mínimo de R\$151,00), o que representa uma média mensal por domicílio de 5,76 salários mínimos; deste total, 38,71% recebem até 2 salários mínimos mensal, e 5,33% recebem mais do 20 salários mínimos. Como se demonstra, embora ainda não seja o desejável, o nível de rendimento da 4ª RPA se destaca como um dos melhores do Município e da Região Metropolitana, corroborando para facilitar o processo educacional, principalmente quando habitam estes domicílios 3,73 pessoas em média (Anexo Q -Tabela 18).

Sabe-se que um elemento complementar da educação das pessoas é o sistema de saúde que atende essa população residente. Dados fornecidos pela

Secretaria de Saúde do Recife (AZEVEDO, 2007a), para o IV Distrito Sanitário que corresponde a 4ª RPA, podem ser observados na Tabela 16 quanto ao Programa Saúde da Família – PSF.

Pelo exposto na Tabela 3, o IV Distrito Sanitário, correspondente a 4ª RPA, garante que 43,5% da sua população é assistida pelo Programa Saúde da Família, parcela abaixo da média dos demais distritos, despertando atenção, mas que, certamente, não compromete o desempenho da população que frequenta a escola de nível fundamental, pois como se pode notar esta região registra razoável nível de rendimento médio mensal, quando comparado com as demais RPAs, que em determinadas situações é possível se abster dos préstimos exclusivos do PSF e buscar outra alternativa.

TABELA 3 – Cobertura do PSF por Distrito Sanitário – Recife, 2006.

Distrito (RPA)	População Existente	Nº ESF	População Coberta	% Cobertura
I	83.140	15	51.750	62
II	219.320	38	131.100	59,7
III	301.880	39	134.550	44,5
IV	269.400	34	117.300	43,5
V	264.560	27	93.150	35,2
VI	376.700	64	220.800	58,6
TOTAL	1.515.000	217	748.625	49,5

FONTE: AZEVEDO, 2007a.

4.2 Alguns condicionantes da organização e gestão da rede municipal de ensino e das escolas

A análise da situação das escolas pesquisadas requer levar em consideração os condicionantes da organização e gestão da rede municipal de ensino e das escolas, em especial as questões atinentes aos recursos financeiros..

Iniciaremos retratando o conceito de Receita Pública, utilizado pelo governo brasileiro, especialmente a Secretaria da Receita Federal, como sendo

todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidos pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas (BRASIL, 2004, p. 14).

A receita pública apresenta algumas características e denominações próprias como a Receita Corrente, cujo conceito é de que

São os ingressos de recursos financeiros oriundos das atividades operacionais, para aplicação em despesas correspondentes, também em atividades operacionais, correntes ou de capital, visando o atingimento dos objetivos constantes dos programas e ações de governo. São denominados receitas correntes porque são derivadas do poder de tributar ou da venda de produtos e serviços, que contribuem para a finalidade fundamental do órgão ou entidade pública (BRASIL, 2004, p. 16).

Ainda de modo mais específico, apresentamos o desdobramento da caracterização da receita e sua escrituração contábil governamental como a Receita Tributária, cujo entendimento se trata dos “ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Dessa forma, é uma receita privativa das entidades investidas do poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 2004, p. 16).

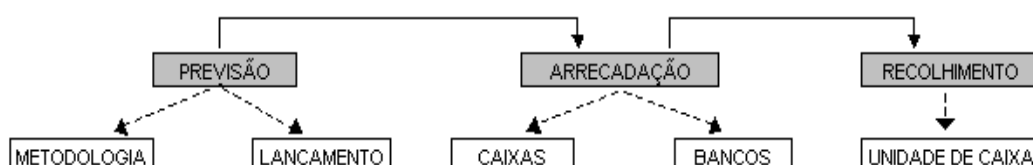
A operacionalização da receita pública obedece a uma sistemática de três estágios: O vetor inicial é a previsão do valor. O governo não interfere no fato gerador do tributo, pois a conjuntura econômica do município, do estado e da União interfere na expectativa tributária. O cálculo do valor a receber é precedido e fundamentado através da metodologia usada na previsão. Concluída esta etapa, o valor é lançado, ou seja, escriturado legalmente na contabilidade governamental; o estágio seguinte é da arrecadação, quando o contribuinte efetua o pagamento do tributo devido, para finalmente, ser recolhido aos “cofres” do ente confederado. Segundo o Manual de Procedimentos (BRASIL, 2004), em termos didáticos a ordem dos três estágios da Receita Pública é a apresentada na Figura 1. Via-de-regra, a previsão é estabelecida mediante a série histórica dos valores registrados nos anos anteriores, como efetivamente recolhidos aos cofres públicos. Este valor previsto é vulnerável, podendo ocorrer ou não.

Como no sistema federativo brasileiro existem transações intragovernamentais, surge a necessidade de contabilmente demonstrar com clareza o fluxo de recursos que existe. Normalmente o critério utilizado é o da Dedução da Receita Pública. Nesses casos adota-se o recolhimento do tributo, ou seja, o ingresso de disponibilidades a fim de que se realize o registro na conta da Receita Pública. As deduções da receita ocorrem mediante

transferências para outros entes, restituições, devoluções, descontos e outros abatimentos que não devem ser tratados como despesa, mas como dedução de receita. São recursos arrecadados que não pertencem ao arrecadador, não são aplicáveis em programas e ações governamentais sob a responsabilidade do ente arrecadador. Neste caso a contabilidade utiliza-se do conceito de conta redutora de receita e não de despesa, para evidenciar do fluxo de recursos a receita bruta e a líquida, em função de suas operações econômicas e sociais. No âmbito da administração pública a dedução de receita é utilizada nas seguintes situações:

- Restituição de tributos recebidos a maior ou indevidamente;
- Recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que pertencente a outro ente de acordo com a lei vigente. (BRASIL, 2004, p. 24)

FIGURA 1 – Diagrama dos Estágios da Receita Pública



A técnica de escrituração e controle utilizada tanto na elaboração quanto na execução do orçamento público obedece a um plano de codificação das contas visando também indicar a natureza da receita, quando for o caso. Os níveis abaixo expressam a referida codificação:

1º Nível – Categoria Econômica

2º Nível – Subcategoria Econômica

3º Nível – Fonte

4º Nível – Rubrica

5º Nível – Alínea

6º Nível – Subalínea

Exemplo: 1.1.1.2.04.10 – Pessoas Físicas:

1 = Receita Corrente (Categoria Econômica);

1 = Receita Tributária (Subcategoria Econômica);

1 = Receita de Impostos (Fonte);

2 = Impostos sobre o Patrimônio e a Renda (Rubrica);

04 = Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer
Natureza (Alínea);

10 = Pessoas Físicas (Subalínea)

Para os recursos destinados ao FUNDEB, existe regulamentação específica que orienta a escrituração das operações. A regulamentação emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN dispõe o objetivo da Norma:

Art. 1º Estabelecer, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, os procedimentos contábeis para registro dos recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, bem como aqueles originários do Fundo.

Art. 5º As receitas de que tratam os incisos I a IX do art. 4º deverão ser registradas contabilmente pelos seus valores brutos, em seus respectivos códigos de receitas orçamentárias.

§1º Os impostos de que tratam os incisos I, II e III, desde que a competência para arrecadação seja do ente federativo, serão registradas no grupo de contas “**1100.00.00 – Receita Tributária**”, devendo ser observado o detalhamento específico da conta de receita.

§ 2º As transferências de que tratam os incisos IV, V, VI, VII, VIII e IX, bem como as transferências para Municípios, decorrentes da arrecadação dos impostos estaduais constantes dos incisos II e III, serão registrados no grupo de contas “**1720.00.00 – Transferências Intergovernamentais**”, devendo ser observado o devido detalhamento da conta contábil. (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Dispondo da competência complementar, o Governo de Pernambuco adota para registro e controle das operações orçamentárias o instrumento denominado Cédula Orçamentária. Trata-se de “um código numérico composto por diversos outros códigos discriminando à programação do governo, os órgãos responsáveis pela sua execução e a natureza econômica das receitas e despesas orçadas e executadas” (Instrumentos Formais de Planejamento – Governo de Pernambuco, 2010). Mesmo reconhecendo a competência do Município para instituir seus processos administrativos, é comum existirem semelhanças operacionais contábeis entre estes e o Estado..

A informação do valor dos recursos destinado à educação escolar pela Prefeitura do Recife é obtida mediante análise do Balanço Geral do Município e dos Demonstrativos de Receitas e Despesas publicados. De fato a obtenção desses dados, regra geral, não é simples, especialmente para quem não flui com facilidade pela técnica da Contabilidade Governamental, pois, geralmente, são peças contábeis de complexidade mediana, exigindo inclusive certa familiaridade com os termos técnicos e algum domínio da linguagem das rubricas apresentadas. Caso contrário, o pesquisador encontrará barreiras quase intransponíveis.

Por ocasião do detalhamento do valor total dos recursos destinados à Educação, alguns aspectos como, por exemplo, a receita auferida oriunda de impostos inscritos na Dívida Ativa do órgão controlador/arrecadador deve ser levada em consideração. Pode passar despercebida esta rubrica, que deve ser incorporada ao volume dos impostos municipais, pois na verdade são receitas que em algum tempo não foi realizada por que o contribuinte não efetuou o recolhimento aos cofres públicos, e que no exercício financeiro em pauta resolveu quitar o débito com o fisco municipal. Tal situação pode ocorrer também com os impostos que são privativos de outra esfera governamental, como o Estado e a União. Ambos terão que oferecer ao rateio os valores efetivamente recebidos que estavam inscritos na respectiva Dívida Ativa.

A Portaria nº 48 de 2007 da Secretaria Nacional do Tesouro Nacional, resolve reconhecer a necessidade de padronizar os procedimentos contábeis nos três níveis de governo, com vistas a uma melhor classificação e maior transparência das etapas de movimentação dos recursos entre os entes federativos, na perspectiva de melhor controle das operações.

Tomando como exemplo o Fundeb, as receitas originadas da União, como FPE, FPM, ITR, IPI-Exportação e Desoneração do ICMS (LC nº 87/96 – Lei Kandir), transferida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, os registros contábeis devem ser feitos mediante exposto no Quadro 3.

QUADRO 3 – Registros Contábeis, Considerando Exemplo de 20%

Débito	Crédito
Pelo crédito das transferências Ativo Disponível 100%	Receita Bruta - conta 1721.... 100%
Pelo valor deduzido p/formação do FUNDEB Dedução da Rec.– Conta 9721..... 20%	Ativo Disponível – Conta.....20%

Fonte: STN - Res. 48/07 – Anexo 1

4.3 Formação das receitas públicas municipais

Em qualquer das suas formas, o estado conta com a cobrança de tributos para financiar os gastos com a sua própria existência. Independente do governo, o estado é o responsável pela manutenção dos direitos cidadãos. Na forma de estado de direito democrático, a gestão dos recursos arrecadados se apoia eminentemente no princípio da lisura, da transparência e da economicidade.

A República Federativa constituída pelos Municípios o Estados e a União se organiza administrativamente de modo que os recursos oriundos dos tributos arrecadados são repartidos entre os entes federados. O Sistema Tributário do Brasil é composto pelos impostos, taxas e contribuições, componentes da Receita Pública constituída mediante cobrança e arrecadação. dos mesmos. Como os impostos incidem sobre as atividades econômicas, o nível da pujança dessas atividades seja no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios é fundamental para a manutenção dos recursos destinados à educação.

A Lei Orçamentária Anual – LOA do Recife Nº 17.509/08 disciplina as atividades econômico-financeiras da Prefeitura, corresponde ao exercício financeiro

de 2009 e normatiza as operações do governo do Município do Recife para este exercício. Estima as receitas e fixa as despesas no mesmo valor da receita estimada. A lógica metodológica contábil-orçamentária pública preconiza que toda a receita estimada seja gasta com as despesas, não devendo o valor total de uma, ser diferente da outra. Aliás, adentrando ainda mais nos princípios que regem o orçamento público, iremos identificar que a origem das despesas do governo é que determina qual o valor da receita. Assim sendo, a carga tributária de qualquer estado democrático é estipulada em função das suas despesas.

O Art. 3º da Lei especifica a arrecadação tributária e das demais receitas corrente e de capital. Das receitas correntes totais no valor de R\$ 1.992.422.729,00, as tributárias participam com R\$ 670.933.000,00, dos quais R\$ 591.138.000,00 são originárias dos impostos. As transferências correntes somam R\$ 1.152.686.729,00. Quanto às deduções das receitas correntes, as do FUNDEB somam R\$194.021.000,00.

No Recife, o número de alunos matriculados na Educação Básica atinge cerca de 320 mil, dos quais 71,5% no ensino fundamental. Outros dados expressam com mais amplitude o cenário no qual os efeitos dos recursos financeiros atuarão com mais impacto, especialmente no tocante a área da educação para o município do Recife em 2009:

Nº de Matrículas no Ensino Fundamental	= 229.263
Nº de Matrículas no Ensino Médio	= 91.545
Nº de Docentes do Ensino Fundamental	=10.410
Nº de Docentes do Ensino Médio	= 4.990
Nascidos vivos – registrados	=29.446

Fonte: IBGE/Cidades

O número de crianças nascidas representa 10% da matrícula potencial, fato que possibilita prever a evolução desse cenário.

A seguir apresentamos a receita efetiva líquida, que corresponde à receita orçamentária total arrecadada, deduzida das transferências tributárias a municípios, das receitas de convênios e das operações de crédito, durante o exercício fiscal de 2009.

Os impostos apresentados na Tabela 4 participam no cômputo geral das receitas públicas do Recife com 33,95%. Na composição da receita de impostos no Recife, o ISS participa com mais da metade do total. Este imposto é derivado das atividades do setor terciário da economia, uma característica desta cidade. O IPTU representa cerca 1/3 do valor total da receita de impostos, e os dois outros somados atingem quase 15% do valor arrecadado. Deduz-se que as atividades do governo são dependentes do crescimento econômico local, regional e nacional na medida em que esse crescimento interfere nas receitas de transferências aos municípios pelos governos estadual e federal.

TABELA 4– Receitas de Impostos do Município do Recife – 2009

Código Contábil	Título da Conta	Valor em R\$	%
01.1.1.0.00.0000	Impostos	598.279.389,03	100,00
01.1.1.2.02.0100	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano – IPTU	170.013.791,64	28,42
01.1.1.2.04.0100	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR	42.730.468,99	7,14
01.1.1.2.08.0100	Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis e Direitos Reais – ITBI	39.850.282,66	6,66
01.1.1.3.05.0100	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS	345.684.845,74	57,78

FONTE: Prefeitura do Recife – Secretaria de Finanças: Receitas Municipais, 2009.

Os dados deixam bem clara a participação dos diversos impostos na formação das receitas do Município do Recife, cabendo destaques o ISS e o IPTU. Os impostos ITBI e IR representam pouco no cômputo geral, portanto o ISS é o maior contribuinte dos recursos destinados à educação municipal pública.

As Receitas derivadas das Transferências Federais para o Município do Recife, relativas ao Fundo de Participação que é uma forma que a União tem de repassar a cota-parte dos impostos que são arrecadados pela Receita Federal, no âmbito da circunscrição municipal.

O Fundo de Participação Municipal – FPM é responsável por 99,99% do total da receita municipal oriunda da participação na receita da União. Trata-se de uma transferência constitucional (CF/88. Art. 159, I, b) da União para os municípios calculada com base na alíquota de 22,5% incidente sobre o Imposto de Renda (IR) e sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) arrecadados pela União. No Recife, a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR é quase nula, uma vez que não existem propriedades rurais representativas no município.

TABELA 5 – Receitas de Transferências Federais do Município do Recife – 2009

Código Contábil	Título da Conta	Valor em R\$	%
01.7.2.1.01.00.0000	Participação na Receita da União	282.775.768,84	100,00
01.7.2.1.01.02.0100	Cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM	282.773.354,63	100,00
01.7.2.1.01.05.0100	Cota-parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR	2.414,21	0,00

FONTE: Prefeitura do Recife – Secretaria de Finanças: Receitas Municipais, 2009.

Outras transferências ocorrem entre as esferas administrativas da federação, visando atender às determinações constitucionais, às políticas públicas, às ações e programas de governos

Os recursos de transferidos pelo FNDE somam aproximadamente R\$ 22,6 milhões, dos quais 1,29% representa o percentual dos recursos da receita total pública do Município. No cômputo dessa receita o valor destinado ao PDDE é percentualmente insignificante com 0,12%. Sendo o Salário Educação representativo de com quase 30% o PNAE 25%.

TABELA 6 – Receitas de Transferências do FNDE do Município do Recife –2009

Código Contábil	Título da Conta	Valor em R\$	%
01.7.2.1.35.00.0000	Transferências de Recursos do Fundo Nacional do desenvolvimento da Educação – FNDE	22.682.464,85	100,00
01.7.2.1.35.01.0105	Transferência do FNDE – Salário Educação	6.710.408,61	29,58
01.7.2.1.35.02.0104	Transferências Diretas do FNDE Referente Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE	28.173,60	0,12
01.7.2.1.35.03.0104	Transferências Diretas do FNDE Referente a Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE	5.664.954,88	24,98
01.7.2.1.35.99.0104	Outras Transferências Diretas do FNDE	7.856.608,00	34,64
01.7.2.1.36.00.0100	Transferência Financeira do ICMS- Desoneração – LC nº87/96	2.422.319,76	10,68

FONTE: Prefeitura do Recife – Secretaria de Finanças: Receitas Municipais, 2009.

A conta Outras Transferências Diretas do FNDE alcança quase 35%, restando aproximadamente 10% para a Transferência Financeira relativa à desoneração do ICMS instituída pela Lei Complementar nº 87/96 – Lei Kandir, que prevê:

O ressarcimento, pela União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a título de compensação financeira pela perda de receitas do ICMS nas transações de produtos destinados à exportação, e sobre os bens de capital, a energia elétrica e os bens de uso e consumo adquiridos pelas empresas.

A União, através da sua função redistributiva implementa ações que beneficiam o conjunto federativo, restituindo inclusive o valor que os Estados e os Municípios deixaram de arrecadar com a desoneração do ICMS. A desoneração dos bens exportáveis é uma norma que visa facilitar as negociações no mercado internacional, na medida em que os preços finais dos produtos tornam-se mais competitivos.

**TABELA 7 – Receitas de Transferências Estaduais no Município do Recife–
2009**

Código Contábil	Título da Conta	Valor em R\$	%
01.7.2.1.01.00.0000	Participação na Receita dos Estados	660.579.720,20	100,00
01.7.2.2.01.01.0100	Cota-parte do ICMS	560.751.920,89	84,89
01.7.2.1.01.02.0100	Cota-parte do IPVA	98.372.879,01	14,89
01.7.2.1.01.04.0100	Cota-parte do IPI-Exportação	1.454.920,30	0,22

: Prefeitura do Recife – Secretaria de Finanças: Receitas Municipais, 2009.

Os impostos de competência do Estado são repartidos com os Municípios, O Valor de R\$ 660 milhões, responsável por quase 85% das transferências estaduais é referente à cobrança do ICMS. Quanto ao IPVA, este tributo representa cerca de 15%, enquanto IPI-Exportação tem uma representatividade ínfima, demonstrando que ainda é incipiente a atividade industrial para exportação no município do Recife, até o ano de 2008.

Aos Municípios são destinados recursos “dirigidos”, aqueles que não podem ser aplicados senão nas determinações legais, como o caso do FUNDEB. O Recife recebeu em 2009 o montante de R\$ 154.438.896,10 (Tabela 8), representando cerca de 9% dos recursos totais do Município. No rol das receitas municipais e comparando com as demais fontes de recursos, se coloca dentre as mais representativas, conforme pode ser observado na Tabela 8. Desses recursos, aproximadamente 80% são derivados do ICMS e do FPM, 15% se refere aos recursos complementares da União, e os 5% restantes às demais fontes.

A norma legal que regulamenta a formação das receitas governamentais prevê a inserção das multas e juros de mora incidentes sobre os impostos pagos pelos contribuintes além das datas do vencimento. Esta é uma medida significativa, especialmente para a área educacional, pois, representa um valor considerável (Tabela 9).

Outra medida importante é a que contempla o mesmo procedimento para as multas e juros de mora incidentes sobre os recebimentos dos impostos inscritos na Dívida Ativa do Município. Através dos dados da Tabela 10 é possível visualizar que estes recebimentos somam R\$12,5 milhões em 2009, dos quais sobressai o

relacionado ao IPTU, com quase 70% do total arrecadado, ficando logo a seguir o ISS com os 30% restantes.

TABELA 8 – Receitas de Transferências do FUNDEB do Município do Recife – 2009

Código	Título da Conta	Valor em R\$	%
01.7.2.2.01.00.0000	Transferências Multigovernamentais	154.438.896,10	100,00
01.7.2.4.01.01.0113	Transferência FUNDEB – FPM	55.851.107,90	36,16
01.7.2.4.01.02.0113	Transferência FUNDEB – Desoneração do ICMS – LC nº 87/96	304.477,56	0,20
01.7.2.4.01.03.0113	Transferência FUNDEB - ICMS	70.309.102,43	45,53
01.7.2.4.01.04.0113	Transferência FUNDEB – IPI- Exportação	182.653,09	0,12
01.7.2.4.01.05.0113	Transferência FUNDEB - ITR	19.555,04	0,01
01.7.2.4.01.06.0113	Transferência FUNDEB – IPVA	4.037.738,82	2,61
01.7.2.4.01.07.0113	Transferência FUNDEB – ITCD	205.966,02	0,13
01.7.2.4.02.00.0113	Transferência de Recursos da Compl. da União – FUNDEB	23.528.295,26	15,23

FONTE: Prefeitura do Recife – Secretaria de Finanças: Receitas Municipais, 2009.

TABELA 9 – Receitas de Multas e Juros de Mora de Impostos do Município do Recife – 2009

Código Contábil	Título da Conta	Valor em R\$	%
01.9.1.1.00.00.0000	Multas e Juros dos Tributos	10.592.769,85	100,00
01.9.1.1.38.00.0100	Multas e Juros de Mora do IPTU	4.631.247,85	43,52
01.9.1.1.39.00.0100	Multas e Juros de Mora do ITBI	92.167,17	0,87
01.9.1.1.40.00.0100	Multas e Juros de Mora do ISS	5.869.354,83	55,41

FONTE: Prefeitura do Recife – Secretaria de Finanças: Receitas Municipais, 2009.

A inclusão da arrecadação dos créditos tributários na Dívida Ativa representa o montante dos impostos que deixaram de ser pagos pelos contribuintes devedores no exercício fiscal. Quando a dívida é quitada, o recolhimento ocorre aos cofres da Prefeitura do Recife e passam a integrar o quantitativo para fins de calcular o *quantum* se destina ao financiamento da educação, conforme aparece na Tabela 10.

TABELA 10 – Receitas de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Impostos do Município do Recife – 2009

Código Contábil	Título da Conta	Valor em R\$	%
01.9.1.3.00.00.0000	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	12.596.357,76	100,00
01.9.1.3.11.00.0100	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do IPTU	8.632.954,25	68,54
01.9.1.3.12.00.0100	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do ITBI	55.901,85	0,44
01.9.1.3.13.00.0100	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do ISS	3.907.501,66	31,02

FONTE: Prefeitura do Recife – Secretaria de Finanças: Receitas Municipais, 2009.

O recebimento das diversas receitas registradas na conta da Dívida Ativa de Impostos pode ser constatado através da Tabela 11 cujo total alcança o valor de R\$ 20,2 milhões.

TABELA 11 – Receitas da Dívida Ativa de Impostos do Município do Recife – 2009

Código Contábil	Título da Conta	Valor em R\$	%
01.9.3.1.11.00.0000	Receita da Dívida Ativa Tributária	20.238.717,84	100,00
01.9.3.1.11.00.0100	Receita da Dívida Ativa do IPTU	13.873.200,71	68,55
01.9.3.1.12.00.0100	Receita da Dívida Ativa do ITBI	131.431,68	0,65
01.9.1.1.13.00.0100	Receita da Dívida Ativa do ISS	6.234.085,45	30,80

FONTE: Prefeitura do Recife – Secretaria de Finanças: Receitas Municipais, 2009.

A Tabela 12 apresenta as Transferências das receitas efetuadas pela União ao Município. Dos valores apresentados o destaque maior fica por conta do FPM com 99% do total das transferências. Estes recursos são redutores da Receita Bruta Total do Município.

Semelhante ao ocorrido com as Transferências Federais, o mesmo ocorre do Estado para o Município, referente àqueles tributos arrecadados pelo governo estadual e que são devolvidas partes aos Municípios.

TABELA 12 – Deduções das Receitas de Transferências da União do Município do Recife 2009

Código Contábil	Título da Conta	Valor em R\$	%
91.7.2.1.01.00.0000	Deduções das Receitas de Transferências da União	54.643.952,38	100,00
91.7.2.1.01.02.0100	Dedução de Receita do FPM-FUNDEB e Redutor Financeiro	54.159.005,72	99,11
91.7.2.1.01.05.0100	Dedução de Receita para Formação do FUNDEB-ITR	482,78	0,00
91.7.2.1.36.00.0100	Dedução de Receita para Formação FUNDEB – ICMS – Desoneração, LC nº 87/96	484.463,88	0,89

FONTE: Prefeitura do Recife – Secretaria de Finanças: Receitas Municipais, 2009.

TABELA 13 – Deduções das Receitas de Transferências do Estado para o Município do Recife – 2009

Código Contábil	Título da Conta	Valor em R\$	%
91.7.2.2.01.00.0100	Deduções das Receitas de Transferências do Estado	132.115.943,90	100,00
91.7.2.1.01.01.0100	Dedução de Receita para Formação do FUNDEB – ICMS	112.150.383,98	84,89
91.7.2.1.01.02.0100	Dedução de Receita para Formação do FUNDEB – IPVA	19.674.575,95	14,89
91.7.2.1.36.00.0100	Dedução de Receita para Formação do FUNDEB – IPI-Exportação	290.984,08	0,22

FONTE: Prefeitura do Recife – Secretaria de Finanças: Receitas Municipais, 2009.

A consolidação das diversas fontes de receitas do município (Tabela 14), possibilita enquadrar todas as receitas e as deduções cabíveis, a fim de se obter a Receita Total Líquida do Município do Recife, no exercício fiscal de 2009. Aproximadamente 70% é representado pelos impostos privativos do Município, especialmente o IPTU e o ISS e pelos de competência do Estado. A participação nas receitas da União é a terceira fonte mais expressiva com 16%. As demais receitas são responsáveis 14% restantes.

TABELA 14 – Demonstrativo Resumido da Receita Líquida do Município de Recife – 2009

Código Contábil	Título da Conta	Valor em R\$	%	Tabela Fonte
SOMA DAS RECEITAS		1.762.184.084,47	100,00	----
01.1.1.0.00.0000	Impostos	598.279.389,03	33,95	14
01.7.2.1.01.00.0000	Participação na Receita da União	282.775.768,84	16,05	15
01.7.2.1.35.00.0000	Transf. Rec. Fundo Nac. Des. Educação – FNDE	22.682.464,85	1,29	16
01.7.2.1.01.00.0000	Participação na Receita do Estado	660.579.720,20	37,49	17
01.7.2.2.01.00.0000	Transferências Multigovernamentais	154.438.896,10	8,76	18
01.9.1.1.00.00.0000	Multas e Juros dos Tributos	10.592.769,85	0,06	19
01.9.1.3.00.00.0000	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	12.596.357,76	0,71	20
01.9.3.1.11.00.0000	Receita da Dívida Ativa Tributária	20.238.717,84	1,15	21
SOMA DAS DEDUÇÕES		186.759.896,28	100,00	-----
91.7.2.1.01.00.0000	Deduções das Receitas de Transf. da União	54.643.952,38	29,26	22
91.7.2.2.01.00.0100	Deduções das Receitas de Transf. do Estado	132.115.943,90	70,74	23
RECEITA TOTAL LÍQUIDA (A – B)		1.595.662.906,03	----	-----

O valor do PIB estimada para o Município do Recife no ano de 2009 é de R\$ 23,5 bilhões. Baseado nesta estimativa e tomando o total da Receita Líquida R\$1,595 bilhões, é possível dizer que o gasto do Município do Recife com a educação representa 6,79% do seu PIB, portanto um percentual relativamente maior do que o de 4,5% do PIB nacional, representativo do gasto com a educação.

4.4 Gastos educacionais do município do Recife

A conta de despesa pública é uma “caixa preta” que tem que ser aberta cuidadosamente para se conseguir informações consistentes a fim de atingir o objetivo estabelecido. Observamos a complexidade dessa conta na contabilidade governamental, nos relatórios extra-contábeis e gerenciais, em especial para os profissionais da área de educação.

A título de exemplo, valemo-nos do Relatório “Dados Informados pelos Municípios – Planilha: Consolidado de Despesa – Ano 2009 – Período Anual” do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, pelo FNDE, órgão vinculado ao Ministério da Educação do Brasil:

Ano: 2009
 Período: Anual
 UF: Pernambuco
 Município: Recife
 Administração: Consolidada

No qual apresenta as seguintes situações de Despesas Correntes:

1. Dotação Atualizada	= R\$ 427.228.583,46
2. Despesas Empenhadas	= R\$ 416.770.878,74
3. Despesas Liquidadas	= R\$ 398.032.783,63
4. Despesas Pagas	= R\$ 377.887.760,58
5. Despesas Orçadas	= R\$ 405.489.300,00

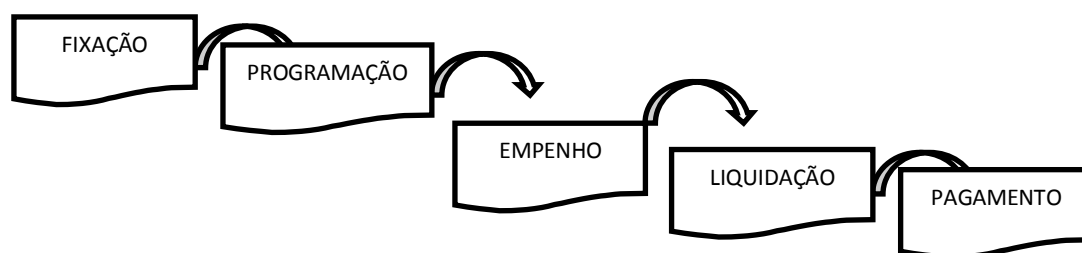
(Disponível em:< www.fnde.gov.br/siope/dadosInformadosMunicipio>. Acesso em: 17 maio 2011)

Há uma constelação de valores para o pesquisador basear sua análise. Diante da eventual inconsistência dos dados apresentados, tomemos, para fins de evolução do raciocínio as despesas orçamentárias em suas diversas versões: dotação atualizada, despesa empenhada, despesa liquidada, despesa paga e despesa orçada. Para uma mesma informação, afora as do SIOPE já mencionadas, existem as informações do Balanço Financeiro de R\$ 471.867.812,00 e também o valor apresentado na LOA, de R\$ 437.989.000,00. Resumindo: para o mesmo dado, dispomos de sete valores distintos. Diante desta situação, é procedente o alerta que Nicholas Davies faz:

Critérios de cálculo das despesas em MDE - valores empenhados, liquidados ou pagos no ano. Essa diferenciação é fundamental porque não é incomum os governos considerarem os valores empenhados como os aplicados no ensino mas cancelarem uma parte de tais empenhos no exercício seguinte, fraudando, assim, os valores supostamente aplicados no ensino. (DAVIES, 2010).

Considero necessária uma descrição sumária da sistemática escritural da despesa pública que se submete às seguintes fases:

FIGURA 2 – Fluxograma das Fases da Despesa Pública



O governo ao propor o orçamento anual ao Poder Legislativo o submete a apreciação e aprovação. Uma vez aprovado, o orçamento se converte em lei, portanto, a fixação da despesa pública é amparada por força de lei, legitimamente aprovada pela Câmara dos Vereadores, no caso de município. As etapas seguintes do processo orçamentário que disciplina as despesas públicas carecem de melhores esclarecimentos. Segundo Carvalho (2011)

Empenho da despesa é a primeira fase de sua execução e a liquidação, a segunda, o pagamento é a terceira. Portanto na execução da despesa pública, inicialmente existe a programação, em seguida o empenho, depois a liquidação e finalmente o pagamento. A despesa é fixada na lei orçamentária anual – LOA, após a sua aprovação, o governo elaborará a programação dos gastos públicos.

A fim de compreender o mecanismo pelo qual se submete o gasto educacional, federal, estadual e municipal é preciso que se tenha boa noção do processo legal. No Brasil, a Lei nº 4320/64 é a norma que disciplina o direito financeiro público e orçamentário. Destacamos os seguintes trechos, pertinentes ao assunto em pauta:

Art. 35 – Pertencem ao exercício financeiro, II – as despesas nele legalmente empenhadas.

Art. 36 – Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Art. 58 – O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art. 62 – O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63 – a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Art. 64 – A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. (BRASIL, 1964).

Antecede a proposta orçamentária do governo a observância aos parâmetros contidos nas Normas Legais: A CF/88 e a Lei Orgânica do Município do Recife, A primeira trata deste assunto da seguinte forma:

Art. 212 – A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18 (dezoito) e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2002).

Quanto ao Município do Recife, em sua Lei Orgânica, este assunto recebe a seguinte orientação:

Art. 133 – O Município aplicará, anualmente, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências governamentais, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nas escolas públicas municipais e nas escolas comunitárias conveniadas.

§ 1º - Não se incluem no percentual previsto neste Artigo as verbas *do orçamento municipal destinadas a atividades culturais*, desportivas, recreativas, programas suplementares de alimentação escolar, assistência à saúde, vestuário e transporte.

As normas orientadoras nos subsidiam para adotar, nesta análise, como parâmetro de gasto educacional no Município do Recife, o valor da fixação dos respectivos valores constantes da Lei Orçamentária Anual. Não é propósito desta pesquisa, aprofundar os estudos no sentido de assemelhar-se a uma auditoria operacional das contas públicas voltadas para a área de educação municipal, mas proporcionar ao leitor informações suficientes para a compreensão do tema em questão.

O Art. 4º da LOA 2009 - Recife de nº 17.509/08 determina as despesas por função, cabendo à Educação o total de R\$ 437.989.000,00, dos quais R\$ 420.849.000,00 com despesas correntes e R\$ 17.140.000,00 com despesas de capital, representando 96% e 4% do total, respectivamente. Dados divulgados pela Prefeitura do Recife relacionados com Balanço Financeiro Consolidado do exercício de 2009 indicam que as despesas totais com educação foram de R\$ 471.867.812,00, representando 21,72% das despesas totais do município em 2009 de R\$ 2.172.177.295,71. O confronto da despesa prevista com a realizada registra uma diferença a maior de R\$ 33.878.812,00, que pode significar adicional voluntário do governo municipal, ou mesmo o eventual pagamento de Restos a Pagar advindos de anos anteriores. Há também a possibilidade de complementação dos 25%, em virtude de insuficiência na arrecadação de impostos. No entanto, ao se trabalhar com os valores publicados há de se ter em mente que os valores divulgados podem encontrar-se em qualquer um dos estágios do processamento da despesa, e como já visto, cada estágio pode apresentar valores distintos.

O Demonstrativo da Função Educação, Tabela 15, para o Município do Recife, durante o ano de 2009, apresenta as despesas em suas diversas situações contábeis, fato que comprova a especificidade deste grupo de contas financeiras públicas. Tal forma tem sua razão de existir, pois o trato com dinheiro público exige o máximo de precauções de lisura e segurança processual.

TABELA 15 – Demonstrativo de Despesas da Função Educação – Recife 2009 – Em R\$1,00

Subfunções	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
361 – Ensino Fundamental	385.260.638,30	366.789.575,95	346.673.016,01
362 – Ensino Médio	152.400,00	152.400,00	152.400,00
365 – Educação Infantil	26.499.866,24	25.121.786,78	25.049.668,28
366 – Educação de Jovens e Adultos	7.994.718,71	7.994.718,71	7.920.532,65
367 – Educação Especial	1.030.666,21	1.030.666,21	1.021.102,27
Vinculadas a Contribuição Social do Salário Educação - CSSE	4.975.306,62	3.439.351,65	3.189.108,06
Total da Função Educação	425.913.596,28	404.528.499,30	384.005.827,27

FONTE: FNDE/SIOPE (Disponível em www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFuncaoEducacao - Acesso em 17.05.11)

A LOA de 2009 prevê gastos com a educação de R\$ 437.989.000,00, dos quais R\$ 420.849.000,00 com despesas correntes e R\$ 17.140.000,00 com despesas de capital. O Demonstrativo da Tabela 15 acusa despesas totais empenhadas de R\$ 425.913.596,28, apresentando uma diferença a menor de R\$ 12 milhões, apenas 2,7%, que pode ser oriunda da despesa de capital, como por exemplo, obras inacabadas ou mesmo canceladas.

Os dados disponíveis referentes aos gastos com a Função Educação do Município do Recife no ano de 2009 representou 26,69% da Receita Total Líquida, apresentada na Tabela 14. Adiante introduziremos na Tabela 16 demonstração do cálculo do percentual do gasto total com a Educação.

Uma análise dos dados da Tabela 16 proporciona uma visão mais ampla dos gastos educacionais no Município do Recife. Focaremos as despesas empenhadas, por que nesse estágio o tesouro municipal tem a responsabilidade assumida por ato legítimo do governo de efetuar o pagamento.

TABELA 16 – Percentual do Gasto Educacional – Recife - 2009

Conta	Valor – R\$	%	Fonte
Receita Total Líquida	1.595.662.906,03	100,00	Tabela 14
Despesa Educacional Total	425.913.596,28	26,69	Tabela 15

FONTE: O Autor - Adaptado

Os dados da Tabela 16 mostram que o governo municipal tem cumprido com a determinação legal, no tocante ao gasto com o Ensino Fundamental, destinando 90% do orçamento a este nível de educação. Quanto à Educação Infantil, os gastos representaram 6,22% do total. Estes valores correspondem aos gastos totais incorridos com as respectivas modalidades (Subfunções), ou seja, despesas com pessoal e materiais diversos.

O Demonstrativo da Função Educação do Recife para o ano de 2009, segundo o FNDE/SIOPE, revela que a despesa nas fases empenhadas, liquidadas e pagas, atinge valores bem diferentes, senão vejamos:

Despesas Empenhadas = R\$ 425,9 milhões

Despesas Liquidadas = R\$ 404,5 milhões

Despesas Pagas = R\$ 384,0 milhões

A diferença entre o valor empenhado e o pago é de R\$ 41,9 milhões, ou seja, quase 10% do total empenhado. Esta situação serve de alerta ao analista da área de educação para as sutilezas da contabilidade governamental.

TABELA 17 – Distribuição da Despesa Educacional – Recife – 2009

Despesa/Subfunção	Valor – R\$	Part. %
Ensino Fundamental	385.260.638,30	90,46
Ensino Médio	152.400,00	0,03
Educação Infantil	26.499.866,24	6,22
Educação de Jovens e Adultos	7.994.718,71	1,88
Educação Especial	1.030.666,21	0,24
Vinculadas a Contribuição Social do Salário Educação	4.975.306,62	1,17
Total da Função Educação	425.913.596,28	100,00

FONTE: FNDE/SIOPE – Demonstrativo da Função Educação – Recife, 2009. Disponível em www.fnde.gov.br/siope Acesso em 17.05.2011.

Os dados publicados no SIOPE – Relatório de Indicadores do ano de 2009 para o Município do Recife informa que 88,37% dos recursos do FUNDEB foram para a remuneração dos profissionais do magistério, quando o mínimo exigido seria de 60%, o que pode ser interpretado como sendo: a) melhores salários para a categoria ou b) maior quantidade de profissionais com os mesmos salários.

Quando a informação é referente aos dispêndios com pessoal em relação à despesa total com MDE, a conta de pessoal e encargos sociais da área educacional segundo o mesmo relatório representa 92,04%, o equivalente a R\$ 392 milhões, dos quais com professores 43, 87%, ou R\$ 187 milhões, do total de R\$ 425,9 milhões.

Esta constatação numérica é reflexo das observações realizadas pelo pesquisador durante a fase de levantamento dos dados desta pesquisa. Isto é indicativo da situação na qual as unidades escolares estão afastadas da elaboração orçamentária, desconhecendo ou renunciando ao controle e análise dos recursos financeiros que se destinam a educação, especialmente a formação dos seus custos fixos e variáveis, diretos e indiretos. A proximidade com o “poder” de determinar o rateio dos recursos privilegia os setores, as repartições e os cargos que estão mais próximos.

Considerando os dados do Relatório de Indicadores do SIOPE, torna-se relevante tecer comentários relativos aos Indicadores de Gasto por Aluno do Município do Recife, dispostos na Tabela 18. Os dados do ensino médio, da educação superior e educação profissional aparecem zerados no referido relatório.

O método utilizado para cálculo dos gastos por aluno é o de média aritmética simples, o que permite encontrar o quantitativo de alunos de cada categoria informada. Este método da média aritmética simples satisfaz na medida em que não se dispõe de mecanismos suficientes para se extrair dados mais elaborados e que possibilitem análises mais completas. O mais indicado seria a adoção de controles operacionais e orçamentários individualizados por unidade escolar.

TABELA 18 - Gastos Educacionais – Recife - 2009

Discriminação	Valor R\$
Gasto educacional por aluno infantil	1.595,51
Gasto educacional por aluno do ensino fundamental	4.489,30
Gasto educacional por aluno da educação jovens e adultos	551,89
Gasto educacional por aluno da educação básica	3.524,63
Gasto educacional por aluno	3.524,63
Despesa com professores por aluno da educação básica	1.701,65
Despesa com profissionais não docentes da área educacional por aluno da educação básica	2,56

Fonte: www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais. Acesso em 5.5.2011

A análise, a partir dos dados coletados, mostra que o volume dos recursos destinados às escolas municipais do Recife através do PDDE é relativamente muito pequeno, frente às demais formas de repasses. Embora se constate esta realidade, optamos em destacá-lo por se tratar de um dado disponível nas unidades escolares pesquisadas, já que informações sobre os demais recursos aportados ficaram prejudicadas pela escassez desses controles nas escolas.

No ano de 1995, o Ministério da Educação (MEC) deu início ao Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, que consiste na transferência de recursos

financeiros públicos da União às escolas públicas de ensino fundamental, para despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. A execução financeira é realizada na própria escola pela sua Unidade Executora, um colegiado formado por representantes dos diversos segmentos da comunidade escolar e da comunidade circundante. Trata-se de uma personalidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos. O recurso repassado é calculado com base no número de alunos matriculados na escola segundo o Censo Escolar do ano anterior.

Ao longo do processo investigativo dois documentos foram relevantes para apreender a situação das escolas. O primeiro, de um documento elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE. O segundo é originário do Poder Executivo do Estado de Pernambuco é especialmente dirigido à Secretaria Estadual de Educação. Ambos contribuem para esclarecer a situação que analisamos no município de Recife.

A utilidade da contribuição do TCE advém do fato de que se trata de um órgão preparado para lidar exclusivamente com as contas públicas, cuja lógica difere da particular ou privada. Portanto, se revelou um subsídio importante para o exame das contas de educação na rede pública de ensino de Recife.

Uma das atividades de rotina do TCE-PE é a realização de estudos nos órgãos públicos com o intuito de colaborar com melhoria da eficiência da administração estadual. A partir desta ação publicou, em 2008, a análise da auditoria operacional na Secretaria Municipal de Educação da Cidade do Recife – SEEL, cujo enfoque foi a ação Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental – 1º e 2º ciclos, atendendo crianças de 6 a 14 anos de idade.

A auditoria realizada visou avaliar

se os mecanismos de controle existentes nas escolas e na Secretaria de Educação são adequadas para o gerenciamento administrativo do Ensino Fundamental nas escolas da Prefeitura da Cidade do Recife - PCR; de que modo o sistema de avaliação de aprendizado dos alunos auxilia a gestão do Ensino Fundamental (1º e 2º ciclos); e por fim buscou verificar em que medida a formação continuada é adequada às necessidades dos professores do 1º e 2º ciclo do ensino fundamental da - PCR. [...] O objetivo geral do Programa Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental é assegurar na rede municipal de ensino a realização de processos de educação de qualidade, visando o desenvolvimento humano e social das pessoas (PERNAMBUCO, 2008).

A partir dos objetivos apresentados percebe-se a preocupação em se estabelecer uma correlação entre os mecanismos de controle existentes nas unidades escolares e a qualidade do serviço prestado, preocupação relevante não só do governo, mas também da sociedade. Segundo dados do TCE-PE (2008, p. 13), os gastos com a SEEL foram de R\$292.167.195,00 e R\$336.529.510,00 nos anos de 2006 e 2007 respectivamente, e com a ação Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental foram gastos os seguintes valores: R\$141.397.625,00 em 2006 e R\$169.779.747,00 em 2007 representando 48,40% e 50,45% do orçamento da SEEL, respectivamente. Como se observa são valores representativos, que demandam bons resultados por parte da rede municipal de ensino. O TCE-PE declara que:

Os mecanismos de controle existentes na SEEL são insuficientes para monitorar a gestão escolar durante o mandato do diretor. [...] Observou-se que a SEEL não dispõe de relatórios gerenciais sistematizados que consolidem e divulguem informações importantes da gestão escolar [...] A SEEL não se beneficia de indicadores de desempenho para o monitoramento das escolas municipais, não propiciando uma visão geral da rede (PERNAMBUCO, 2008, p. 14).

O alerta, desperta a necessidade de se aprofundar as análises que fundamentem o diagnóstico capaz de possibilitar o despertar para o fato de que as unidades escolares se ressentem de melhores habilidades administrativas. As iniciativas no sentido de se aproximar de uma conduta condizente com as exigências administrativas de uma organização, às vezes esbarram nos níveis superiores de comando, demonstrando que também carecem dos mesmos instrumentos. Ainda segundo o relatório do TCE-PE,

A avaliação e o acompanhamento do Projeto Político Pedagógico – PPP das escolas são insuficientes por parte da SEEL [...] Essa situação evidencia uma falha no processo de implementação de uma política eficaz de monitoramento e controle e que os PPPs não estão sendo utilizados como instrumentos de definição e acompanhamento de metas locais, nem como um meio de avaliação da gestão (PERNAMBUCO, 2008, p. 15).

Como se constata, a carência de instrumentos e normas administrativas voltadas para a gestão da organização escolar pode estar contribuindo para o

quadro que se constrói da educação pública municipal do Recife. Sobre este aspecto, há indícios de que as tarefas didático-pedagógicas constituem o interesse predominante, sendo relegados a um segundo plano o estudo e o emprego de técnicas comprovadas de gestão que quando bem trabalhadas contribuem para que os processos operacionais se tornem mais eficientes.

Mesmo primando pelas tarefas didático-pedagógicas, o relatório do TCE-PE (2008, p. 17), acusa que, nas escolas, “43.9% dos professores pesquisados informaram que a formação continuada só está ocorrendo em um dos turnos, se queixam também da inexistência de estagiários para assumirem as turmas durante a capacitação”.

O relatório registra que os “mecanismos de controle da Secretaria de Educação não são suficientes para monitorarem a realidade da formação continuada nas escolas, quanto à carga horária, regularidade dos encontros e conteúdo ministrado”, ademais “as informações existentes não estão sendo usadas como instrumentos gerenciais nem de diagnóstico para correções das ações”. Essas constatações são mostras repetidas de falhas no processo de planejamento e controle das ações organizacionais que acabam por comprometer o bom desempenho das atividades da escola.

Este relatório de monitoramento operacional deu origem a Decisão T.C. Nº 0084/09, a qual subscreve uma série de recomendações, das quais selecionamos aquelas que se relacionam de forma mais direta com o nosso objeto de estudo, a saber:

- (i) Elaborar relatórios gerenciais padronizados em cada escola que possibilite o monitoramento da gestão e a solução dos problemas;
- (ii) Adotar metas e indicadores de desempenho que ajudem a monitorar a gestão da escola;
- (iii) A partir da aferição das dificuldades enfrentadas pelas escolas para o envio dos PPPs, dar condições e cobrar para que sejam remetidos dentro do prazo pré-estabelecido;
- (iv) Realizar levantamento das escolas onde não estão sendo disponibilizados para todos os professores de 1º e 2º ciclos formações continuadas, bem como das causas dessa carência.

Admite-se que a recomendação que inicia a série, uma vez aceita e posta em prática, contribuirá para que a administração superior desenvolva eficientemente as atividades de planejamento e controle do conjunto das escolas do município, e individualmente, ajudará na correção de desvios da média por ventura existente.

Entendemos que a adoção de metas não constitui “amarras” do processo educacional, mas registra o compromisso da unidade escolar com o governo, com a comunidade escolar e com a sociedade como um todo. O sistema de gestão “*laissez faire*” não se coaduna com a realidade e contemporaneidade brasileira, pois o país se encontra numa etapa do desenvolvimento que exige resultados satisfatórios em todas as áreas de atividades, tais como da saúde, segurança e especialmente da educação, pilares de uma sociedade democrática e civilizada. Essa escola pública precisa de uma organização estrutural mais adequada aos compromissos que lhes são atribuídos, a fim de que o processo administrativo-operacional ocorra de modo mais eficaz.

Avancemos um pouco mais no exame da problemática da relação entre qualidade da educação, a gestão e o financiamento, considerando a situação de duas escolas da rede municipal de ensino do Recife, no próximo capítulo.

5 GESTÃO DAS UNIDADES ESCOLARES: ASPECTOS ORGANIZACIONAIS E ORÇAMENTÁRIOS DA EMDER E EMDIP

Buscamos, neste capítulo, caracterizar as escolas pesquisadas, bem como adentrar no exame dos aspectos organizacionais, orçamentários e de gestão. Tomamos como base para as análises efetuadas o Projeto Político-Pedagógico de cada unidade escolar, destacando aspectos relacionados à gestão democrática e à autonomia das equipes gestoras. Privilegiamos, nesta análise, os dados obtidos junto às gestoras, tendo em vista ocuparem postos estratégicos para a condução das atividades administrativas e pedagógicas das unidades escolares.

5.1 O Sistema Municipal de Ensino do Recife e a caracterização das escolas

O Sistema Municipal de Ensino do Recife – SMER foi instituído pela Lei Nº 16.768/2002. Dispõe de órgãos de

naturezas consultiva e normativa que, em colaboração com os Sistemas Federal e Estadual de Ensino, tem funções de planejar, organizar, implantar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais e estaduais, de educação (RECIFE, 2002).

O Sistema Municipal de Ensino do Recife compreende:

- I – a Secretaria Municipal de Educação;
- II – o Conselho Municipal de Educação;
- III – as Escolas Públicas Municipais de Ensino Fundamental;
- IV – as Instituições de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal e pela iniciativa privada;
- V – as Escolas Públicas Municipais de Ensino Médio.

Do ponto de vista educacional, Recife apresenta 11.187 alunos na pré-escola, 35.269 no Ensino Fundamental Séries Iniciais, 106.770 nas Séries Finais e 110.900 no Ensino Médio. Tem um percentual de 7,13 de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais (Censo 2010/IBGE); 14, 47% de crianças de 0 a 3 anos em creche ou pré-escola na rede pública ou particular (INEP, 2010); 13,50% de alunos reprovados no ensino fundamental na rede pública, por local de matrícula; 5,50% de

alunos que deixaram o ensino fundamental na rede pública, por local de matrícula; 14, 47% de crianças de 0 a 3 anos em creche ou pré-escola na rede pública ou particular; 51, 81% de crianças de 4 a 5 anos em pré-escola na rede pública ou particular.

Quanto à cobertura no ensino médio, os dados apontam 59,60% de alunos com 2 anos ou mais de defasagem em relação à idade ideal para as séries do ensino médio na rede pública, por local de matrícula (INEP, 2010); 13,40% de alunos reprovados no ensino médio na rede pública, por local de matrícula, o que significa 9. 473 alunos; é elevado o percentual de alunos que deixaram o ensino médio na rede pública, 16,80% o que significa em números absolutos 11.877 alunos.

Estes dados confirmam análise feita por Azevedo (2006), ao analisar o cumprimento das Metas do Milênio, no que se refere à educação fundamental da população recifense, quando afirma que “a política educacional das últimas décadas conseguiu apenas reduzir significativamente os índices de analfabetismo e garantir que grande parte das crianças, adolescentes e jovens ingressasse na escola” ²⁴

A Rede Municipal de Ensino do Recife apresenta a seguinte estrutura:

Educação Infantil

- Creches – 0 a 3 anos
- Pré-Escola – 4 a 5 anos

Ensino Fundamental

- 1º ciclo 6 a 8 anos
- 2º ciclo 9 a 10 anos
- 3º ciclo 11 a 12 anos
- 4º ciclo 13 a 14 anos

Ensino Médio e EJA – a partir de 15 anos

Recife dispõe, atualmente, de 214 escolas, 58 creches, 19 escolas profissionalizantes, 119 escolas comunitárias conveniadas e 25 creches comunitárias conveniadas. A Secretaria de Educação, Esporte e Lazer – SEEL desenvolve ações de infraestrutura e apoio social aos estudantes visando à melhoria da qualidade das condições de aprendizagem.

²⁴ Consultar AZEVEDO, J. M. L. Padrões de Educação da População Recifense. Disponível em <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/doc/analiticos>. Acesso: 10/10/2011.

A Média do índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para os anos iniciais do ensino fundamental é na ordem de 4,10 (INEP, 2010). Para os anos finais do ensino fundamental público o IDEB é de 2,80.

Esses índices sofrem variações significativas entre as regiões, como mostram estudos do Observatório do Recife²⁵, e, entre as escolas, conforme constatamos ao termos acesso aos resultados do IDEB da Rede Municipal do Recife, no ano 2009. Na relação dos resultados apresentados pelas escolas municipais chamou atenção a situação diferenciada quanto ao IDEB de duas unidades escolares situadas na RPA 4: a Escola Divino Espírito Santo - EMDES e a Escola Municipal da Iputinga - EMDIP. Tais diferenças podem ser verificadas no quadro que segue.

TABELA 19 – Notas do IDEB – Ensino Fundamental 8ª série, 9º ano – 2005 a 2009

Ano	2005	2007	2009
Resultado			
Brasil	3,5	3,8	4,0
Pernambuco	2,7	2,9	3,4
Recife	2,8	2,5	2,7
E.M. Divino Espírito Santo – EMDES	3,0	3,5	4,6
E.M. Da Iputinga – EMDIP	2,4	1,7	2,2

FONTE: MEC/Inep (www.inep.gov.br/educacao_basica/portaal_ideb2009 . Acesso em 25.05.11)

Analisando este quadro, verificamos que existe uma diferença significativa quanto ao IDEB entre a Escola Municipal Divino Espírito Santo e a Escola Municipal da Iputinga, ambas situadas na mesma Região Político-Administrativa – RPA 4. As diferenças podem ser explicadas quando se busca caracterizar a situação educacional dessas escolas, o que será feito a seguir.

A Escola Divino Espírito Santo e a Escola Municipal da Iputinga, campo da pesquisa, estão situadas na Região Oeste - RPA 4 da cidade, limitando-se com o município de São Lourenço da Mata e Camaragibe a oeste; ao norte com a RPA 3 e

²⁵ Consultar Observatório do Recife. Disponível em: www.observatoriodorecife.org.br. Acesso:out/2011.

Rio Capibaribe; ao sul com a RPA 5 e a leste com o Rio Capibaribe. Com uma população de 237.738 habitantes, distribuídos numa área de 4.214 ha e 61.125 domicílios, a RPA 4 é formada por 12 bairros: Cordeiro, Ilha do Retiro, Iputinga, Madalena, Prado, Torre, Zumbi, Engenho do Meio, Torrões, Caxangá, Cidade Universitária e Várzea (mapas 1 e 2). A região é cortada por importantes eixos de transporte como Avenida Recife, Avenida José Rufino, Avenida São Miguel, Avenida Caxangá, Avenida Abdias de Carvalho, BR 101 e BR 232.

As escolas EMDES e EMDIP estão localizadas na mesma microrregião homogênea, do Recife e vinculadas à Secretaria de Educação, Esporte e Lazer do Município do Recife – SEEL. Examinemos, inicialmente, os aspectos principais do Projeto Político-Pedagógico destas escolas.

De acordo com Libâneo, Oliveira e Toschi (2003, p. 101), o projeto político-pedagógico “é um documento que reflete as intenções, os objetivos, as aspirações e os ideais da equipe escolar, tendo em vista um processo de escolarização que atenda a todos os alunos”.

No tocante ao Projeto Político Pedagógico (PPP), analisamos a situação das escolas, localizando aspectos comuns, na tentativa de encontrar elementos que configurariam um comportamento organizacional capaz de justificar a diferença existente entre as duas unidades escolares no tocante à qualidade dos serviços educacionais prestados por cada uma das escolas, segundo o critério do IDEB.

Procuramos situar as dimensões relacionadas aos objetivos e missão das escolas, à estrutura curricular e à avaliação, bem como ao perfil dos estudantes.

Buscamos apreender nas duas escolas as bases filosóficas expressas nos respectivos projetos político-pedagógicos, pois, como destaca Charlot (2003)

Todo programa pedagógico, todo currículo, todo método pedagógico tem uma dimensão política. Por trás do que às vezes parece ser uma escolha técnica, operam valores éticos e políticos, uma certa representação do ser humano, da sociedade, das relações que cada um deve manter com o mundo, com os outros, consigo mesmo. Os debates pedagógicos nunca são meramente pedagógicos; eles sempre têm uma dimensão política. Um projeto pedagógico não é apenas um programa de ações, de organização, de gestão, mas remete a valores fundamentais.²⁶

²⁶ CHARLOT, Bernard.- Conferência durante o 2º Fórum Mundial de Educação, em Porto Alegre (RS), no dia 22 de janeiro de 2003.

Aspectos relevantes da filosofia das duas escolas estão expressos nos respectivos projetos pedagógicos e podem ser apreendidas ao se analisar a “missão estratégica da organização escolar” explicitados nestes documentos, conforme apresentado no quadro que segue.

QUADRO 4 – Missão Estratégica da Organização Escolar

<i>ITEM</i>	<i>EMDES</i>	<i>EMDIP</i>
Missão da unidade escola	<i>Educar nossos alunos visando preparar cidadãos conscientes para o exercício da cidadania crítica e participativa.</i>	<i>Preparar o cidadão solidário, crítico, autônomo, questionador, capaz de compreender e transformar o mundo, para construir, coletivamente, um projeto de inclusão e de qualidade social para o país.</i>

Missão da unidade escola	<i>Educar nossos alunos visando preparar cidadãos conscientes para o exercício da cidadania crítica e participativa.</i>	<i>Preparar o cidadão solidário, crítico, autônomo, questionador, capaz de compreender e transformar o mundo, para construir, coletivamente, um projeto de inclusão e de qualidade social para o país.</i>
Objetivos da unidade escolar	<i>Assegurar a melhoria do processo ensino-aprendizagem; Fortalecer a gestão participativa através da integração família e escola; Promover um clima de cooperação e busca de</i>	<i>Melhorar o índice de desempenho dos alunos. Fortalecer o projeto de gestão democrática da escola. Desenvolver mecanismos para o fortalecimento da gestão democrática.</i>

	<i>excelência;</i> <i>Resgatar o respeito da sociedade pela escola pública;</i> <i>Resgatar antigas parcerias visando sem saudosismo, a antiga qualidade de trabalho;</i> <i>Despertar no aluno o gosto e respeito pelo ambiente físico da escola;</i> <i>Promover a capacitação (dos servidores) continuada em serviço.</i>	
--	--	--

Fonte: O Autor.

Em consonância com a “missão da escola” , identificamos nos projetos analisados o estabelecimento de “objetivos estratégicos”, como são visualizados adiante.

QUADRO 5 – Objetivos Estratégicos da EMDES e EMDIP

ITEM	EMDES	EMDIP
Estratégias da unidade escolar	<i>Dinamizar as práticas pedagógicas, dando ênfase ao processo avaliado;</i> <i>Estimular processos de articulação dos diversos segmentos e instancias;</i> <i>Articular a comunidade escolar ao Projeto Político Pedagógico.</i>	<i>Objetivo Estratégico:</i> <i>Elevar o índice de desempenho dos alunos em todos os ciclos;</i> <i>Assegurar o desenvolvimento de estratégias para elevação do índice de competências;</i> <i>Desenvolver e assegurar estratégias inovadoras para melhorar o desempenho dos alunos;</i> <i>Fortalecer o projeto de gestão democrática da escola;</i> <i>Desenvolver mecanismos para fortalecimento da gestão democrática.</i>

Para apreender, no contexto do PPP, quais os processos utilizados para alcançar os objetivos anteriormente explicitados, analisamos os planos das duas escolas. A EMDES explicita em seu plano que tais estratégias visam:

Dinamizar as práticas pedagógicas, dando ênfase ao processo avaliado;
Estimular processos de articulação dos diversos segmentos e instâncias;
Articular a comunidade escolar ao Projeto Político Pedagógico.

Percebe-se que há uma preocupação em dinamizar as práticas pedagógicas estimulando os processos de participação.

Quanto à EMDIP, seus objetivos estratégicos compreendem:

Elevar o índice de desempenho dos alunos em todos os ciclos;
Assegurar o desenvolvimento de estratégias para elevação do índice de competências;
Desenvolver e assegurar estratégias inovadoras para melhorar o desempenho dos alunos.

Na EMDIP, a preocupação maior está centrada na busca da elevação do desempenho escolar dos alunos, mediante o desenvolvimento de estratégias inovadoras. O plano da escola nos parece atribuir maior peso a este objetivo estratégico deixando em segundo plano objetivos mais vinculados aos valores humanísticos anunciados na declaração da sua “Missão”.

Quanto à possibilidade de o Projeto Político Pedagógico ser o norte das atividades da escola, observa-se a dificuldade deste fato ocorrer, como se pode constatar nos depoimentos das gestoras:

Foi assinado por esta gestão um termo de compromisso onde se definiu as metas de desempenho, mas ainda não foi devolvido pela SEEL para poder informar com precisão... Sendo o PDDE um programa de repasse financeiro ele “materializa” um conjunto de ações apontadas no PDE (Dirigente da EMDES).

Fazemos o levantamento junto à Comunidade Escolar, realizamos os preenchimentos dos relatórios com os materiais solicitados... As metas existem, serão citados no PPP (Dirigente EMDIP).

Chama a atenção o fato de que as duas escolas dependem da SEEL para resolver questões básicas do seu funcionamento, situação que afeta a gestão em sua autonomia. Não há, contudo, indícios de que seja percebido desta forma, nas entrevistas com as dirigentes. Esta relação de dependência não suscita questionamentos. E, constitui uma prática estabelecida pelos órgãos centrais da secretaria de educação em relação à rede de ensino.

Mas, quem são os jovens atendidos por estas escolas? Tal pergunta nos levou a buscar informações sobre o universo atendido pelas escolas: quem são esses jovens e de que locais são oriundos?

O PPP da EMDES informa que os estudantes que frequentam o educandário procedem dos seguintes bairros do Recife:

Iputinga, Cordeiro, Detran, Brasilit, Várzea, UR-7, Torrões, Caxangá, Monsenhor Fabrício, Dois Irmãos.

Além desses bairros, ainda estão matriculados alunos de um município da Região Metropolitana de Recife, Camaragibe. Isto significa que alguns alunos pertencem a RPAs diferentes.

A dirigente da EMDIP mostra que os alunos matriculados procedem das seguintes localidades:

Caíara, Alto do Céu e adjacências.

Ao referir-se às características da moradia dos alunos, o documento político-pedagógico (PPP) da EMDES destaca que

residem em becos e na sua maioria fétidos, com esgotos a céu aberto, em vilas, morros, locais de difícil acesso e perigosos.

Quanto ao perfil familiar dos alunos, o PPP assinala que se trata de

Famílias de baixa renda e em sua maioria negligentes que não acompanham, não educam e não suprem as necessidades básicas.

Filhos (as) de pais desempregados, subempregados e empregados em número reduzidíssimo. A grande maioria provém de famílias com dependentes químicos (álcool e drogas). Os alunos apresentam agressividade e indiferença à aprendizagem. Muitos trabalham à noite, próximos de sinais e bares, desequilibrando o horário do sono e expondo-os a promiscuidade (PPP-EMDES).

Compreensão similar tem a dirigente da escola EMDIP quando afirma que as

Famílias em sua grande maioria, desestruturadas ou desfeitas. A renda para o sustento advém de trabalho assalariado, biscates, trabalhos avulsos, bolsa escola ou bolsa família. Destaca-se parcela considerada de desempregados e mulheres responsáveis pelo sustento da casa. Na comunidade existem pouquíssimos espaços de lazer disponíveis e um grande número de pessoas ociosas, principalmente adolescentes e jovens, que acabam se envolvendo com drogas, assaltos e prostituição. Os alunos trazem para o cotidiano escolar suas vivências, resultando num alto índice de violência entre eles. O descompromisso com o espaço físico da escola e com a aprendizagem acarreta em depredação das dependências entre outros problemas (PPP - EMDIP).

Como afirma Azevedo (2007, p. 1) se reportando à situação dos jovens,

No caso brasileiro, as preocupações com os jovens têm decorrido do reconhecimento do significativo contingente que eles vem representando em relação ao total da população, bem como das condições de vulnerabilidade que atingem um alto percentual dessa faixa etária. Fenômeno que, de resto, também atinge outros contingentes da população, mas que pode assumir proporções mais agudas por seus quantitativos e na medida em que a exclusão compromete não apenas a precariedade de vida no momento presente como também vai se encarregando de construí-las e perpetuá-las em termos do futuro.

Analisando os depoimentos acima, temos uma visão mais aproximada da realidade dos alunos e alunas dessas duas escolas. É uma dura realidade a desses jovens. Chama a atenção o PPP da EMDES que, a despeito de traçar um quadro deprimente da situação socioeconômica das famílias desses alunos, não deixa de contraditoriamente responsabilizá-las por “não educá-los” e por “não suprirem as necessidades básicas”, como se estas fossem questões resolvidas como uma questão de vontade pessoal.

É oportuno ter presente o que afirma Azevedo (2007, p. 2) se referindo às condições de vida dos jovens:

o modo desordenado e desigual como se deu a nossa expansão urbana colocou a maior parte da população dessas áreas em situação de penúria em termos do usufruto de direitos sociais e dos respectivos equipamentos públicos. Neste sentido, há que se considerar que nesses centros urbanos se tem a convivência de altos índices de desenvolvimento e bem estar frente a frente com significativos níveis de exclusão social, o que atinge diretamente altos contingentes da população jovem.

Na Escola Municipal Divino Espírito Santo a média de alunos por turma no Ensino Fundamental – Séries Iniciais é de 23,6, acima da média encontrada para Recife que é de 19,8, aproximando-se da média do Brasil 24,6. No Ensino Fundamental – Séries Finais, a média é 24,4 abaixo das médias verificadas em Pernambuco, no Nordeste e no Brasil, respectivamente 33, 28,7 e 29 (MEC/INEP/DTDIE).

No que tange à média de horas-aulas diárias, observou-se que a EMDS atinge a média de 9,5 em todo o Ensino Fundamental, acima do que se observa em Pernambuco, no Nordeste e no Brasil, cujas médias se situam, entre 4,3 e 4,6 (MEC/INEP/DTDIE).

Na Escola Municipal de Iputinga, a média de alunos por turma no Ensino Fundamental – Séries Iniciais é de 32,4, bem mais elevada que as médias do Recife, Pernambuco, Nordeste e Brasil, 19,8, 24,8, 25,5 e 24,6, respectivamente. Encontra-se, também, muito acima da média da EMDES. De modo similar, estas diferenças também são observadas no Ensino Fundamental – Séries Finais: a média é 34,6, acima das médias verificadas em Pernambuco, no Nordeste e no Brasil, respectivamente 33, 32,1, 28,7 e 29 (MEC/INEP/DTDIE).

Tais quantitativos já demonstram um primeiro diferencial entre as escolas, evidenciando uma melhor relação de alunos por turma na EMDS. Além disto, na Pré-Escola, a média de alunos por turma é 32,5.

No tocante à média de horas-aulas diárias, verifica-se que a Escola Municipal de Iputinga alcança a média de 4,5 em todo o Ensino Fundamental, o que a situa neste item em patamar semelhante às médias do Recife.

TABELA 20 – Médias de Horas-aulas Diárias - EMDIP

Referencia	Creche	Pré-Escola	E. F. iniciais	anos	E. F. finais	Ensino Médio
Média de alunos por turma	-	32,5	32,4		34,6	-
Recife	14,6	13,6	19,8		33,0	35,8
Pernambuco	17,2	19,9	24,8		32,1	33,6
Região Nordeste	19,7	19,4	25,5		28,7	33,7
Brasil	15,5	19,1	24,6		29,0	32,4
Média de horas-aulas diárias	-	4,5	4,5		4,5	-
Recife	6,9	4,3	4,4		4,5	4,5
Pernambuco	5,8	4,3	4,3		4,3	4,4
Região Nordeste	5,7	4,1	4,2		4,4	4,5
Brasil	7,8	4,7	4,4		4,6	4,6

FONTE: MEC/INEP

Média de alunos por turma- Fonte: MEC/INEP/DTDIE

Média de horas-aula diária – Fonte: MEC/INEP

Pernambuco, Nordeste e Brasil, cujas médias se situam, entre 4,5, 4,3, 4,4 e 4,6, respectivamente. Mas, fica aquém da média apresentada pela EMDS que é de 9,5. Nesta comparação entre as duas escolas, o pêndulo pende para a EMDS.

Em relação às taxas de abandono, promoção, repetência, reprovação e distorção idade-série, a situação das duas escolas pode ser visualizada nos quadros que seguem.

TABELA 21 - Escola Municipal da Iputinga - Taxa de Aprovação, Abandono, Evasão, Promoção, Repetência, Reprovação e Distorção Idade-Série – 2010 em %

	Ens. Fund. Anos iniciais	Ens. Fund. Anos Finais	Ensino Médio
Taxa de abandono	2,8	4,6	-
Recife	1,0	6,6	13,3
Pernambuco	2,6	7,3	11,1
Reg. Nordeste	3,2	8,0	14,2
Brasil	1,8	4,7	10,3
Taxa de Aprovação	80,7	86,8	-
Recife	93,2	78,6	74,9
Pernambuco	87,8	78,5	80,2
Reg. Nordeste	85,7	77,0	76,3
Brasil	89,9	82,7	77,2
Taxa de Distorção idade-série	30,1	38,9	-
Recife	14,4	34,4	48,6
Pernambuco	23,2	37,3	49,1
Reg. Nordeste	26,6	40,4	46,6
Brasil	18,5	29,6	34,5
Taxa de Reprovação	16,5	8,6	-
Recife	5,8	14,8	11,8
Pernambuco	9,6	14,2	8,7
Reg. Nordeste	11,1	15,0	9,5
Brasil	8,3	12,6	12,5

FONTES: Taxa de Abandono – MEC/INEP/DTDIE

Taxa de Aprovação – MEC/INEP/DTDIE

Taxa de Distorção Idade-série – MEC/INEP/DTDIE

Taxa de Reprovação – MEC/INEP/DTDIE

Em relação à Escola Municipal Divino Espírito Santo:

TABELA 22 – Escola Municipal Divino Espírito Santo - Taxa de Aprovação, Abandono, Evasão, Promoção, Repetência, Reprovação e Distorção Idade-Série – 2010
Em Percentual - %

	Ens. Fund. Anos iniciais	Ens. Fund. Anos Finais	Ensino Médio
Taxa de abandono	2,1	1,5	-
Recife	1,0	6,6	13,3
Pernambuco	2,6	7,3	11,1
Reg. Nordeste	3,2	8,0	14,2
Brasil	1,8	4,7	10,3
Taxa de Aprovação	82,4	82,5	-
Recife	93,2	78,6	74,9
Pernambuco	87,8	78,5	80,2
Reg. Nordeste	85,7	77,0	76,3
Brasil	89,9	82,7	77,2
Taxa de Distorção idade-série	16,4	20,0	-
Recife	14,4	34,4	48,6
Pernambuco	23,2	37,3	49,1
Reg. Nordeste	26,6	40,4	46,6
Brasil	18,5	29,6	34,5
Taxa de Reprovação	15,5	16,0	-
Recife	5,8	14,8	11,8
Pernambuco	9,6	14,2	8,7
Reg. Nordeste	11,1	15,0	9,5
Brasil	8,3	12,6	12,5

Taxa de Abandono – Fonte: MEC/INEP/DTDIE

Taxa de Aprovação – Fonte: MEC/INEP/DTDIE

Taxa de Distorção Idade-série – Fonte: MEC/INEP/DTDIE

Taxa de Reprovação – Fonte: MEC/INEP/DTDIE

Verificando as taxas de abandono das duas escolas, constata-se que a EI, nas Séries Iniciais do Ensino Fundamenta, perde mais alunos na comparação com a

EMDES, o que se acentua nas séries finais deste nível de ensino (EMDIP 4,6 e EMDES 1, 5).

No tocante à taxa de distorção idade-série, os dados mostram que há uma aproximação entre as duas escolas nas séries iniciais do Ensino fundamental (EMDIP 14,4 e EMDES 16,4), mas que se diferencia nas séries finais, quando a Escola Municipal da Iputinga apresenta uma taxa mais elevada (EMDIP 34,4 e EMDES 20,0) .

De modo similar, apresentam-se as taxas de reprovação em ambas as unidades escolares. Aproximam-se nas Séries Iniciais do Ensino Fundamental (EMDIP 16,5 e EMDES 8,6) e se distanciam quando se trata das Séries Finais (EI 8,6 e 16,0).

A análise dos dados relativos à taxa de aprovação traz surpresas. Nas séries iniciais do Ensino Fundamental , 80, 7 é a taxa de aprovação da EMDIP e de 82,4 da EMDES, o que não significa uma grande diferença. Mais surpreendente se apresentam as taxas relativas às séries finais deste nível de ensino. Muito embora, a Escola Municipal da Iputinga detenha taxas de abandono e de distorção idade-série superiores às taxas da EMDES, apresenta, contudo, um resultado mais expressivo no que diz respeito à taxa de aprovação dos alunos, ou seja EMDIP 86,8 e EMDES 82,5. Este quadro induz que sejam realizados estudos mais aprofundados sobre a prática pedagógica nas duas escolas de modo a fornecer mais elementos sobre os fatores que incidem nos resultados apresentados pela escola.

Outro elemento que entra neste estudo comparativo é a performance das duas escolas no que diz respeito da Prova Brasil, instrumento utilizado pelo Ministério de Educação para avaliação, a cada dois anos, do desempenho dos alunos da 4ª e da 8ª séries do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa e Matemática nas escolas públicas e urbanas. O desempenho médio das escolas EMDIP e EMDES, em 2009, na Prova Brasil, pode ser visto nos quadros que seguem.

Em relação à Escola Municipal da Iputinga:

QUADRO 6 - Prova Brasil – EMDIP (Desempenho Médio)

Local	4ª/5º EF – Port.	4ª/5º EF – Mat.	8ª/9º EF – Port.	8ª/9º EF – Mat.
E. M. da Iputinga (2009)	154,3	180,1	191,4	198,8
Recife (2009)	167,7	184,7	224,1	226,7

Fonte: MEC/INEP

Em relação à Escola Municipal Divino Espírito Santo:

QUADRO 7 - Prova Brasil – EMDES (Desempenho Médio)

Local	4ª/5º EF – Port.	4ª/5º EF – Mat.	8ª/9º EF – Port.	8ª/9º EF – Mat.
E. M Divino Espírito Santo(2009)	173,1	190,9	257,9	255,7
Recife (2009)	167,7	184,7	224,1	226,7

Fonte: MEC/INEP

A Escola Municipal Divino Espírito Santo, em relação à Prova Brasil, apresenta resultados superiores nos quesitos Língua Portuguesa e Matemática aos da Escola Municipal da Iputinga, em especial em Matemática na 8º/9º séries.

A realidade das duas escolas em relação ao IDEB pode ser visualizada nos quadros que seguem.

Escola Municipal da Iputinga:

QUADRO 8 – ESCOLA MUNICIPAL DA IPUTINGA - ÍNDICES – IDEB/2009

Local	Ens. Fund. – Anos Iniciais	Ens. Fund. – Anos Finais	Ensino Médio
E. M da Iputinga	3,5	2,2	-
Recife	4,1	2,8	-
Pernambuco	4,1	3,4	3,3
Reg. Nordeste	3,8	3,4	3,3
Brasil	4,6	4,0	3,6

Fonte: MEC/INEP

Escola Municipal Divino Espírito Santo:

QUADRO 9 – Escola Municipal Divino Espírito Santo - ÍNDICES – IDEB/2009

Local	Ens. Fund. – Anos Iniciais	Ens. Fund. – Anos Finais	Ensino Médio
E. M Divino Espírito Santo	4,0	4,6	-
Recife	4,1	2,8	-
Pernambuco	4,1	3,4	3,3
Reg. Nordeste	3,8	3,4	3,3
Brasil	4,6	4,0	3,6

Fonte: MEC/INEP

Por fim, a comparação entre os IDEB das duas escolas evidencia um melhor posicionamento da Escola Municipal Divino Espírito Santo tanto em relação às Séries Iniciais quanto às Séries Finais do Ensino Fundamental. A distância da EMDES em relação à Escola Municipal da Iputinga nas séries finais é elevada, ou seja, EMDES com IDEB 4,6 e EI com o IDEB 2,2.

Entender as razões destas diferenças nos levou a verificar quais os fatores que poderiam contribuir para estas diferenças e convergências, conforme se relata no item que segue.

5.2 Fatores intervenientes na gestão das escolas municipais de Recife: analisando a EMDES e a EMDIP

São vários os fatores que interferem na dinâmica da escola e que têm repercussão no desempenho dos estudantes. Dentre estes se destacam as condições de infraestrutura da escola, o quadro de pessoal, as condições da merenda escolar.

A consulta aos dados fornecidos pelo INEP, quanto às condições de infraestrutura da EMDES da ENDIP, mostra a situação das escolas pesquisadas, conforme os quadros que seguem:

Em relação à Escola Municipal da Iputinga:

QUADRO 10 – Escola Municipal da Iputinga – Infraestrutura - 2010

	Biblioteca	Lab. Informática	Acesso Internet	Energia Elétrica*	Água*	Esgoto*
E. M. Iputinga	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica – Deed/INEP/MEC

*Abastecimento pela Rede Pública

Em relação à Escola Municipal Divino Espírito Santo:

QUADRO 11 – Escola Municipal Divino Espírito Santo - Infraestrutura - 2010

	Biblioteca	Lab. Informática	Acesso Internet	Energia Elétrica*	Água*	Esgoto*
E. M. Div. Esp. Santo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica – Deed/INEP/MEC

*Abastecimento pela Rede Pública

Considerando os limites dos dados obtidos, fomos realizar as visitas *in loco* nas duas escolas e efetivamos as entrevistas com os seus gestores com o intuito de ampliar a análise.

Nestas visitas, observamos a infraestrutura que dispõem as duas escolas, como podem ser visualizadas no quadro comparativo que segue.

QUADRO 12 – Infraestrutura da EMDES e EMDIP

<i>ITEM</i>	<i>EMDES</i>	<i>EMDIP</i>
Infraestrutura da unidade escolar	08 Salas de aula 14 salas de oficina 01 sala de direção com banheiro 01 sala de coordenação e apoio 01 sala de educadores com banheiros M e F 01 laboratório de informática 01 biblioteca 01 sala de vídeo 01 auditório 01 sala de enfermagem – primeiros socorros 01 cozinha 01 guarita 04 banheiros infantis e adolescentes M e F 02 banheiros para funcionários M e F 01 depósito de material de limpeza 01 almoxarifado de materiais pedagógicos 01 quadra poliesportiva 01 campo de futebol 01 parque infantil 02 bebedouros	12 salas de aula 01 refeitório 01 biblioteca, 01 laboratório de informática, 01 sala de apoio pedagógico, 01 sala para os professores, 01 secretaria 01 cozinha, 01 sala de direção

FONTE: O Autor

Nas visitas realizadas às duas escolas, salta à vista a grande diferença dentre elas no que concerne à estrutura física. A EMDIP dispõe de instalações, equipamentos e recursos humanos em condições superiores aos da EMDES como pode ser observado nas figuras apresentadas adiante.

FIGURA 3: Vista Frontal da Entrada da EMDES– Recife, 2011.



Foto do autor em 10.07.2011

FIGURA 4 – Vista da Entrada Secundária da EMDES



Foto do autor em 10.07.2011

FIGURA 5 – Vista Ampliada da Entrada Principal da EMDES



Foto do autor em 10.07.2011

FIGURA 6 – Fachada Principal da EMDIP



Foto do autor em 11.01.2011

FIGURA 7 – Vista Ampliada da Entrada Principal da EMDIP

Foto do autor em 11.01.2011

As imagens revelam as condições precárias do acesso à Escola Municipal Divino Espírito Santo, o que vai de encontro aos padrões previstos para as edificações escolares. Reflete, por outro lado, a ausência de uma ação gerencial efetiva da parte das instâncias responsáveis pelo funcionamento da escola.

Outros itens que compõem a infraestrutura das escolas foram analisados a partir das visitas e dos depoimentos dos gestores, tais como biblioteca, laboratório de informática, acesso a internet, adequação e conservação das instalações. Sabe-se que esta dimensão tem influência no desenvolvimento das práticas educativas, como já foi suficientemente demonstrado, e que levou o Governo Federal a incluí-la no PAR – Plano de Ações Articuladas²⁷ – mecanismo de intervenção junto aos municípios e estados visando a melhoria da educação básica.

O Censo Escolar 2009 mostrou a necessidade de os governos investirem na melhoria da infraestrutura das escolas. Apontou a falta de adaptações nos espaços físicos de creche e pré-escolas, como também salas de leitura e laboratórios para adolescentes no ensino fundamental. Apontou, também, a questão da acessibilidade nas instituições de ensino médio e profissional no país.

As áreas físicas das duas escolas pesquisadas são diferentes: enquanto a EMDES dispõe de uma ampla área, com muito espaço livre, a EMDIP apresenta

uma área limitada por edificações. Contudo, muito embora as dimensões da área física sejam favoráveis à EMDES, a conservação da estrutura física é precária. Nas visitas realizadas à escola, constatou-se a precariedade das instalações físicas e a insuficiente conservação.

A descrição dos artefatos disponíveis na EMDES a coloca em vantagem sobre a EMDIP, todavia, as condições de conservação e uso demonstram a carência de recursos para assegurar uma melhor utilização. Observou-se que na EMDIP os artefatos construídos e disponíveis apresentam-se em melhores condições de conservação e manutenção.

Como exemplo das dificuldades da EMDES, destacamos que a quadra poliesportiva desta escola funciona mais como refeitório, enquanto a EMDIP dispõe de uma quadra poliesportiva em fase de conclusão das obras, destinada exclusivamente à prática de esportes, como mostram as imagens que seguem.

FIGURA 8 – Vista do Pátio Interno da EMDES



Foto do autor em 12.01.2011

FIGURA 9 – Vista Localizada do Pátio Interno da EMDES



Foto do autor em 24.01.2011

FIGURA 10 – Quadra Coberta (inacabada) da EMDIP



Foto do autor em 11.01.2011

Analisando os espaços e equipamentos disponíveis em ambas as unidades escolares, podemos verificar que a EMDES é mais bem estruturada do ponto de vista de estrutura física e de equipamentos.

Esta situação, na ótica da dirigente da EMDIP, resulta da insuficiência de recursos para a manutenção e conservação dos equipamentos escolares, conforme afirma no depoimento que segue:

Os recursos não são suficientes para suprir a demanda pedagógica e de conservação cotidiana (Diretor EMDIP).

Mas, vale apontar que a EMDES, mesmo que apresente uma situação melhor neste item, ainda não dispõe, como a EMDIP (FIGURA 11), de uma sala de multimídia, embora existisse, por ocasião da visita do pesquisador, um espaço reservado para estas atividades (SRM – Sala de Recursos Multifuncionais). De acordo com informação prestada pela direção, muito embora a escola tivesse recebido alguns equipamentos (uma TV de 42” , um computador desktop e um notebook), ainda aguardava as providências concernentes à instalação dos materiais. Vejamos as imagens que seguem:

FIGURA 11 – Sala de Multimídia da EMDIP



Foto do autor em 11.01.2011

FIGURA 12 – Vista Ampliada da Sala de Multimídia da EMDIP

Foto do autor em 11.01.2011

Vale ressaltar, dentre as dificuldades enfrentadas pelas escolas, que a EMDES dispõe apenas de um computador em funcionamento na secretaria, e mesmo assim não pode ser usado em dias de chuva. Existem mais um ou dois sem funcionar aguardando assistência técnica. Nenhuma sala (direção, secretaria, professores) dispõe de aparelho de ar refrigerado, item necessário considerando o clima quente da cidade do Recife (FIGURA 11).

FIGURA 13 – Vista das Salas da Direção, Secretaria e Quadrada EMDES

Foto do autor em 12.01.2011

Em relação às dimensões físicas das unidades escolares, a EMDES dispõe de grande espaço físico. De acordo com depoimentos da dirigente havia uma área para horta e salas para oficinas de artes e serigrafia, quando recebiam o apoio do Instituto de Assistência e Cidadania da Criança – IASC.

Do ponto de vista da infraestrutura, pode-se afirmar que a EMDIP dispõe de instalações e equipamentos em condições superiores aos da EMDES. No próximo item, serão analisadas as condições das escolas no tocante ao corpo docente e técnico-administrativo.

Pode-se mencionar outro item que interfere diretamente na dinâmica das escolas: a oferta da merenda escolar.

Como se sabe, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, visa garantir, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos estudantes da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

Tem o propósito de “atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis”²⁸. O valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa de ensino. O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, tomando por base o censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento.

O programa tem acompanhamento da sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), do FNDE, do Tribunal de Contas da União (TCU), da Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e do Ministério Público.

De acordo com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor do orçamento do programa devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que busca contribuir para o desenvolvimento econômico das comunidades.

Verifiquemos a visão das dirigentes com relação à alimentação dos estudantes das escolas pesquisadas. Na EMDES, a merenda escolar é de

²⁸ <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>

responsabilidade de uma empresa terceirizada. A este respeito, afirma a dirigente da escola:

a alimentação oferecida aos alunos deve ser preparada na própria escola, pois a que vem sendo fornecida por empresa terceirizada apresenta alguns problemas e as crianças não gostam. É oferecido café da manhã, lanche da manhã, almoço e lanche da tarde (Diretor EMDES).

Esta, contudo, não corresponde à opinião da dirigente da EMDIP que tem uma visão positiva da merenda ofertada aos alunos pela empresa terceirizada, conforme depoimento:

A merenda é terceirizada, de boa qualidade e servida nos três turnos (Dirigente EMDIP).

Pode-se verificar a partir da análise contextualizada das duas escolas que a gestão pode contribuir para uma melhor organização da dinâmica pedagógica e administrativa na medida em que o gestor procure atuar de forma colaborativa com todos os segmentos, em função dos objetivos definidos no Projeto Político-Pedagógico.

5.3 Autonomia da escola: papel do gestor e atuação do conselho escolar

Interessou-nos, também, apreender como os dirigentes percebiam a autonomia da escola e o seu papel de gestor. Para tanto, elaboramos um bloco de questões que procuravam estimular o dirigente a se manifestar sobre a questão da autonomia da escola e da gestão, a saber:

Quem determina a quantidade de professores da escola? Quem determina a quantidade de alunos por sala de aula? Até que ponto o orçamento global (não considerando o PDDE) da escola era elaborado pela direção e o Conselho Escolar? Se a escola tem autonomia de se organizar ou obedece a um modelo pré-estabelecido pela Secretaria Municipal de Educação? Se existem compromissos formais (metas) a serem alcançados pela escola? Caso existam, quais e como são controlados?

Como mencionado anteriormente, a EMDES funciona em regime de tempo integral. Em relação ao tempo que o diretor ocupa o cargo, no momento da realização da entrevista, a dirigente da EMDES assumira recentemente o cargo (10

dias), enquanto a vice-diretora afirmou ocupar esta função há 4 anos. Na EMDIP, a dirigente encontrava-se no cargo há 9 anos, no momento da entrevista.

No que tange ao provimento do cargo de diretor, ambas as escolas vivenciaram processos de escolha direta dos seus dirigentes.

Quanto ao número de professores, nenhuma escola tem autonomia de gestão para definir o quantitativo de docentes necessários. Tal decisão é circunscrita às instâncias superiores da Secretaria de Educação, conforme afirmam as gestoras entrevistadas:

“A demanda de turma versus matriz curricular da rede” (Dirigente da EMDES)

“De acordo com os ciclos é determinada pela Secretaria de Educação” (Dirigente da EMDIP)

Vale ressaltar que as duas escolas diferem em relação ao quantitativo de funcionários, apresentando-se a EMDIP com um maior número, o que parece favorecer um maior controle administrativo/gerencial. Tal situação se revelou, inclusive, na facilidade com que são obtidos os dados gerenciais da EMDIP.

Com relação ao número de professores do quadro efetivo, a EMDES registrava, no momento da coleta de dados da pesquisa, um quadro com 11 docentes e 10 estagiários, para atender uma média de 400 alunos, enquanto a EMDIP apresentava um quantitativo de 32 professores do quadro efetivo e 36 estagiários com vista a atender uma média de 784 alunos.

A situação de cada uma das escolas pode justificar o elevado quantitativo de servidores terceirizados designados para serviços gerais: 21 na EMDES e 15 na EMDIP. Certamente, o cálculo baseado na área física total da escola proporcionaria uma informação mais precisa. Efetivamente, a EMDES oferece mais espaço para seus alunos/as, fato que, por outro lado, gera preocupações para a equipe gestora da escola, especialmente, quanto à segurança dos alunos mais jovens. Há também preocupação com as tentativas de saídas da escola pelos jovens, segundo relato da equipe gestora da EMDES.

É preciso ressaltar que a EMDES funciona em tempo integral, onde o aluno ingressa às 7 horas e sai às 17 horas, permanecendo, portanto o período de 10 horas no recinto escolar, inclusive fazendo 4 refeições por dia.

Quanto à titulação dos professores das duas escolas a situação é a seguinte: a EMDES dispõe de 11 professores com curso superior, dos quais, 6 com curso de

especialização, e, 2 professores com mestrado em educação; a EMDIP dispõe de 36 docentes com nível superior, dos quais 34 com especializações e 2 com mestrado. Observa-se, assim, que na EMDES 55% dos professores possuem curso de especialização, enquanto que na EMDIP este quantitativo chega a 94%, caracterizando um elevado número de docentes qualificados.

No que tange à relação aluno/professor, também requer atenção o fato de as escolas terem formatos diferentes: os 21 docentes (11 professores mais 10 estagiários) da EMDES respondem a 400 alunos em tempo integral (cada aluno permanece 10 horas na escola); na EMDIP, os 69 docentes (33 professores mais 36 estagiários) atendem a 784 alunos (cada aluno permanece 4 horas na escola), distribuídos em 3 turnos diários.

As respostas dadas a respeito das decisões quanto aos quantitativos de alunos e professores mostram que ambas as dirigentes consideram um fato natural que tais definições ocorram em outra instância. Não se evidencia nenhuma alusão a uma ação mais direcionada da escola ou da gestão.

Em relação à implementação da gestão, observa-se, nas duas escolas, que os compromissos assumidos nas reuniões são pouco acompanhados ou controlados, especialmente aqueles que constam nos respectivos PPP's. Os projetos, muitas vezes ficam circunscritos às declarações de intenções, sobretudo pela ausência de recursos que garantam a operacionalização de certas ações estabelecidas.

As duas escolas pesquisadas possuem conselhos escolares: Conselho Escolar da Escola Municipal Divino Espírito Santo - CEEMDES e Conselho Escolar da Escola Municipal da Iputinga - CEEMDIP. Portanto, o que consta como liberação e repasse de recursos do PDDE para as duas escolas poderão ser observados nas tabelas adiante.

Foram identificados 15 repasses para a EMDES, entre os anos de 2007 e 2009, realizados através das diversas contas bancárias do CEEMDES, no valor total de R\$ 195.303,90. Em 2007 consta o total de R\$ 35 mil; em 2008 o valor atingiu R\$ 87,7 mil e em 2009 R\$ 72,6 mil. Não foi possível obter-se informações mais detalhadas com base nos valores obtidos, mas, pode-se admitir que representa uma média mensal na ordem de R\$ 5.425,00.

Quanto a EMDIP, foram identificados 13 repasses no valor total de R\$ 207.015,90, subdivididos em R\$ 35 mil no ano de 2007, R\$ 100,8 mil em 2008 e R\$

71,2 mil no ano de 2009, representando uma média mensal na ordem de R\$ 5.750,00.

TABELA 23 – FNDE – Liberações – PDDE/ EMDDES

Entidade: 02.018.619/0001-59 – Conselho Escolar da Escola Mun. Div. Esp. Sto. – IMDES

Data	OB	Atividade/Programa	Valor - R\$	Banco/Ag.	C/C
19.07.07	550.079	Funcionamento	17.610,00	CEF / 050	36.722.536
10.09.07	504208	PDDE	7.723,20	CEF / 050	31.690.024
31.12.07	550464	Funcionamento	9.666,00	CEF / 050	36.722.536
15.08.08	510344	PDDE	4.664,40	CEF / 050	31.691.152
16.08.08	510641	Funcionamento	18.825,00	CEF / 050	36.722.846
18.09.08	513224	Educ. Integral	25.889,40	CEF / 050	36.723.281
27.09.08	514178	Acessibilidade	16.000,00	CEF / 050	31.691.152
10.10.08	517639	Parcela Extra	2.332,20	CEF / 050	31.691.152
04.11.08	520687	Suplemento Educ.	20.000,00	CEF / 050	36.723.281
20.08.09	580317	Educação Integral	4.138,70	CEF / 050	31.691.152
21.08.09	560165	Comunidade na Escola	20.750,00	CEF / 050	36.725.128
03.09.09	520133	Manutenção Escolar	7.154,50	CEF / 050	31.691.152
03.09.09	521015	Extra Urbano	4.138,70	CEF / 050	36.723.281
09.09.09	571462	PDE Escola	13.000,00	CEF / 050	36.725.128
09.12.09	580866	Educ. Integral - Compl.	23.411,80	CEF / 050	36.723.281
SOMA			195.303,90		
Média dos Repasses			13.020,20		

FONTE: FNDE/PDDE Liberações (Ref. Fechamento em 22.08.2010 – Acesso em 23.08.10)

TABELA 24 – FNDE – Liberações – PDDE– EMDIP

Entidade: 03.030.699/0001-14 – Conselho Escolar da Escola Municipal da Iputinga – IMDIP

Data	OB	Atividade/Programa	Valor – R\$	Banco/Ag.	C/C
19.07.07	550079	PDDE	7.723,40	CEF / 050	31.690.024
10.09.07	504208	Func. Esc. Final de Semana	17.610,00	CEF / 050	36.722.536
31.12.07	550464	Func. Esc. Final de Semana	9.666,00	CEF / 050	36.722.536
29.07.08	507120	Funcionamento	20.832,00	CEF / 050	36.722.536
15.08.08	510344	PDDE	9.628,20	CEF / 050	31.690.024
02.09.08	511732	Plano Desenvolvimento.	31.000,00	CEF / 050	36.723.087
18.09.08	513224	Educação Integral	19.405,40	CEF / 050	36.723.273
04.11.08	520687	Suplemento Educação	20.000,00	CEF / 050	36.723.273
20.08.09	580317	Educação Integral	16.509,50	CEF / 050	36.723.273
21.08.09	560165	Comunidade na Escola	21.190,00	CEF / 050	36.722.536
01.09.09	570951	PDE Escola	18.000,00	CEF / 050	36.723.087
03.09.09	520133	PDDE	7.232,40	CEF / 050	31.690.024
09.12.09	580866	Educ. Integ. Complemento	8.219,00	CEF / 050	36.723.273
SOMA			207.015,90		
Média dos Repasses			15.924,30		

FONTE: FNDE/liberações-PDDE (Ref. Fechamento em 22.08.2010 – Acesso em 23.08.10)

No intervalo dos três anos a EMDES recebeu recursos, numa média anual, de R\$ 65 mil, enquanto a EMDIP recebeu R\$ 69 mil. Observando-se os dados divulgados pelo site do FNDE, a EMDES registra 381 alunos e a EMDIP 665 alunos. De acordo com estes dados, a média dos recursos recebida por aluno/ano foi de R\$ 170,60 e R\$ 103,76, respectivamente. Considerando que a EMDES reserva os dois turnos – manhã tarde – para o horário integral, o valor médio per capita se alteraria, e em vez dos 381 alunos do horário integral, equivaleria a 762 alunos nos dois turnos, fato que alteraria o valor médio per capita para R\$ 85,30. Considerando

estes dados analisados para a equivalência numérica dos alunos, a EMDES recebeu R\$ 85,30 por aluno/ano enquanto a EMDIP recebeu R\$ 103,76 por aluno/ano.

Sejam R\$ 65 mil ou R\$ 69 mil por ano, representam médias mensais de R\$ 5.416,00 e R\$ 5.750,00. Supondo a existência de 5 programas por escola, cada um contará com R\$ 1.083,20 e R\$ 1.150,00 por mês, para cada escola. Observe-se que o valor médio por programa é muito pequeno, mas que no conjunto global são recursos financeiros relevantes.

Em relação aos aspectos da gestão orçamentária, questões referentes a vários aspectos administrativo-financeiros das escolas foram objeto das entrevistas com os gestores. No tocante aos aspectos concernentes às despesas com pessoal da escola, buscou-se informações sobre:

1. o valor mensal das despesas com salários dos professores efetivos;
2. o valor mensal das despesas com salários e encargos sociais e trabalhistas dos professores substitutos/contratados/estagiários;
3. o valor mensal das despesas com salários de pessoal de apoio pedagógico e administrativo efetivos;
4. o valor mensal das despesas com salários e encargos sociais e trabalhistas de pessoal de apoio pedagógico e administrativo contratados/estagiários.

A dirigente da EMDES respondeu negativamente a este conjunto de questões. A dirigente da EMDIP afirmava que não sabia responder as questões, mas, ao mesmo tempo, adiantava algum tipo de informação. Em relação ao primeiro item, atribuía o seu desconhecimento ao fato de que

... o gerenciamento é realizado pela S.E²⁹. e pela PCR³⁰, existem os níveis de ensino que são de acordo com a LDB, p\ mudança os 3 primeiros anos, após de 2 em 2) (Diretor EMDIP).

Em relação às questões 2, 3 e 4, mencionadas anteriormente, a mesma dirigente adiantou que desconhecia os valores questionados, tendo em vista que estes assuntos “*eram com a SE e firmas terceirizadas*” (Diretor EMDIP).

Um segundo bloco de questões dizia respeito aos gastos com a manutenção da escola, por mês, conforme itens do Quadro 3. Assim, observa-se que a dirigente

²⁹ S.E = Secretaria de Educação do Recife

³⁰ PCR = Prefeitura da Cidade do Recife

da EMDES afirma desconhecer os gastos da manutenção da escola, o que não ocorre com a dirigente do EMDIP que discrimina os valores dos materiais e serviços de manutenção.

QUADRO 13 – Dados Administrativo-Financeiros - Gastos com a Manutenção da Escola

Quesito	DIRIGENTE EMDES	DIRIGENTE EMDIP
Informar quanto a escola gasta por mês com: Aluguel do imóvel Consumo de energia elétrica Água e esgoto Telecomunicações Material de escritório Material de limpeza e higiene Manutenção dos equipamentos Conservação das instalações Outras despesas eventuais	<i>Não tenho conhecimento aprofundado da escola que possibilite responder as próximas questões!</i>	<i>Material de escritório R\$ 350,00 Material de limpeza e higiene R\$ 100,00 Manutenção dos equipamentos R\$ 400,00 Conservação das instalações R\$ 200,00 Outras despesas eventuais R\$ 200,00</i>

FONTE: O Autor

Em relação à despesa mensal com os serviços de segurança, limpeza e higiene, refeitório e outros (terceirizados), ambas as dirigentes não se posicionaram.

Outro conjunto de questões foi relacionado aos recursos repassados pelo governo federal às escolas (FNDE/PDDE). Em relação aos recursos do PDDE recebidos, a dirigente do EMDES não respondeu, enquanto a dirigente do EMDIP respondeu as questões conforme o quadro que segue. Do mesmo modo, as questões sobre o per capita/aluno, o montante repassado, a suficiência dos recursos repassados e sobre a dinâmica da prestação de contas, a dirigente EMDES não se pronunciou, enquanto a dirigente da EMDIP se posicionou sobre as várias questões, de acordo com quadro que segue.

QUADRO 14 – Recursos do PDDE – Dados das Escolas

Sobre os Recursos do PDDE	Dirigente EMDIS	Dirigente EMDIP
Há quantos anos a Escola participa do PDDE? qual o valor anual que a Escola recebeu em (R\$): 2007 2008 2009	<i>Sem resposta</i>	9 anos. R\$ 10.000,00 R\$ 10.000,00 R\$ 10.000,00
Qual o valor per-capita/aluno que a escola recebe do FNDE/PDDE?	<i>Sem resposta</i>	<i>Sem resposta</i>
O valor recebido do FNDE-PDDE foi suficiente para atender ao programado pela escola?	<i>Sem resposta</i>	<i>Se houver a possibilidade de aumento com certeza faremos bem mais.</i>
Numa escala de 0 a 5 que nota você atribui a contribuição desse dinheiro para a melhoria da qualidade da educação prestada pela Escola? Assinale:	<i>Sem resposta</i>	5
A escola faz a prestação de contas dos recursos do PDDE recebido?Em caso positivo, a prestação de contas é relativa à comprovação apenas dos gastos efetuados, ou também das ações realizadas e seus resultados?	<i>Sem resposta</i>	<i>Sim. Como prestação de contas faz necessário a comprovação com uso de documentos e principalmente ações, porque existe a preocupação do desenvolvimento do ensino.</i>

FONTE: O Autor

Por fim, quando questionadas a respeito dos programas educacionais que a escola era beneficiária e que especificasse, se possível, os valores de cada um e a fonte do recurso (alimentação, transporte, material didático, outro), ambas as dirigentes não responderam a questão.

A análise destes dados mostra o distanciamento das gestoras escolares quanto às questões relacionadas com financiamento/orçamento da unidade escolar que dirige. Essa atitude, muito mais acentuada, nas falas da dirigente do EMDIP,

indica a dificuldade para a execução de muitas ações, a elaboração de projetos e o alcance dos compromissos assumidos perante a comunidade e o governo.

Com efeito, a elaboração de um orçamento só será exequível a partir do domínio e conhecimento da formação das receitas e despesas da organização. Esta situação compromete o desenvolvimento do projeto de gestão escolar democrática afetando a execução dos processos educacionais.

Por outro lado, vale registrar que nas observações feitas pelo pesquisador no período em que permaneceu nas duas escolas, foram evidenciados posicionamentos das dirigentes em relação aos aspectos administrativo-financeiros da escola.

Segundo a avaliação da direção da EMDES, a falta de um critério diferenciado para o fato de a Escola ser de tempo integral tem prejudicado a obtenção de recursos. Explica a diretora esta situação em seu depoimento:

Como a Escola registra cerca de 400 alunos nos dois turnos, equivaleria aos custos de outra escola normal de oitocentos alunos, sendo quatrocentos no turno matutino e outros quatrocentos no turno vespertino. O que preocupa é que não há por parte da SEEL estudos que tendam a corrigir esta situação (Direção do EMDES)

Entende-se que a direção tem um argumento correto: nestes casos, as verbas orçamentárias *per capita/aluno* beneficiam a escola de dois turnos e prejudica a escola de tempo integral. Mas, de modo geral, nos aspectos administrativo-financeiros há uma coincidência de conduta entre as duas direções escolares. Não evidenciam interesse em aprofundar o conhecimento das questões financeiras que têm desdobramento na unidade escolar.

Com efeito, ao se referirem a assuntos que envolvem algum tipo de conhecimento financeiro, as dirigentes se retraem, mostram-se pouco à vontade para se manifestarem, demonstrando dispor de informações limitadas e com certa dificuldade de se inteirar sobre a vida financeira da organização que dirige. É possível que o pouco conhecimento sobre aspectos financeiros evidenciados pelos gestores na pesquisa seja motivada pela monopolização destas informações nos âmbitos da Secretaria Municipal de Educação e da Prefeitura.

5.4. A Gestão e a Dinâmica Organizacional das Escolas Pesquisadas

O debate sobre a gestão democrática da educação e da escola no Brasil tem sido alimentado por vários autores (FERREIRA, 2004; MARTINS, 2001; DOURADO, 2004) que contribuem para demonstrar a complexidade dos processos democráticos nos espaços da sociedade, dentre eles, os espaços educacionais.

Uma característica da gestão democrática, reconhecida no debate, diz respeito à participação dos vários atores nos processos de decisão. Como assinala Silva (2004, p. 109),

entende-se por gestão democrática uma maneira de conduzir o fazer político, em que os objetivos, as ações, os atos, os compromissos, e os princípios são decididos e assumidos coletivamente por todos os sujeitos do sistema educacional, dispostos a desenvolver um consistente processo de aprendizagem do exercício da autonomia. Desse modo, há que se valorizar a todos e respeitar as limitações e as qualidades que são necessárias para construir uma sociedade mais justa coma as diferenças. A gestão democrática integra o pensar e a práxis num movimento histórico processual. Implica a capacidade política de intervir e de propor numa dada comunidade. É um movimento de aprender, de ensinar e de adesão contínua respeitando as alteridades e as singularidades.

Para entender melhor a dinâmica da gestão das escolas, procuramos identificar como ocorre o processo de participação nessas estruturas. Verificamos que ambas possuem conselho escolar e que estes funcionam, segundo seus depoimentos. Consideramos que o conselho escolar pode contribuir para a democratização das decisões nas escolas e concorrer para a melhoria do desempenho geral da escola.

Mas, como afirma Andrade (2007), em sua dissertação de mestrado, intitulada “O Papel do Conselho Escolar na Democratização da Gestão Educacional no Município de Recife”, “o discurso sobre o papel do conselho escolar na gestão da escola varia de acordo com as circunstâncias que requisitam a ação colegiada naquele recinto”. Na pesquisa que desenvolveu, Andrade constata que “o mesmo conselho escolar ora é reconhecido pelo seu desempenho exitoso, ora é alvo de críticas contundentes, justamente pela postura “desinteressada” de seus participantes” (ANDRADE, 2007, p. 89).

Alguns autores, como Moreira (2001), analisando a gestão financeira das escolas, tecem críticas ao PDDE:

Enfim, o PDDE é utilizado como uma estratégia de descentralização/desconcentração das políticas de financiamento do ensino fundamental no País e traz mais alardes na mídia do que resultados efetivos na qualidade da educação (MOREIRA, 2001, p. 151).

Esta autora realizou pesquisa desenvolvida em duas escolas públicas de ensino fundamental, localizadas em diferentes zonas econômicas, sociais e culturais do Distrito Federal, que recebem recursos financeiros do PDDE. No âmbito escolar, a pesquisa procurou analisar possíveis alterações ocorridas no processo de gestão financeira das duas escolas, destacando especificamente: a) os critérios utilizados para a determinação das despesas; b) o grau de autonomia que a escola possui na gestão da verba que recebe da União; c) a forma de participação da comunidade nessa gestão; d) o papel das Associações de Pais e Mestres - APMs; e) as atribuições do gestor escolar; e f) o projeto político-pedagógico da escola como eixo condutor da gestão escolar.

A autora avalia, em relação à questão da autonomia das escolas, que

Com um olhar mais atento e crítico para a realidade dessas duas escolas, observou-se que a autonomia é relativa a ações muito específicas, geralmente determinadas no próprio Programa, que as permite apenas aumentar seus campos de atuação, mas sem possibilitar um real poder de decisão (MOREIRA, 2001, p.149).

No tocante ao processo participativo da comunidade, a autora verificou que

[...] A participação da comunidade é determinada não por uma exigência do Programa, mas pela própria história política da sua relação com a escola. Quando essa história não possui traços marcantes, a participação pode se dar como um mero referendo do Conselho Escolar ao que é pré-estabelecido pela direção (MOREIRA, 2001, p.149).

Moreira (2001) destaca também a questão da competência do gestor escolar, afirmando que

Detectou-se, também, que a atividade financeira caminha como um apêndice, em paralelo às atribuições do gestor escolar. Há a necessidade de se desenvolver a competência da gestão financeira incorporada às atividades da gestão, direcionada a fins educativos e integrada ao projeto político-pedagógico da escola (MOREIRA, 2001, p.149).

Esta autora finaliza o seu estudo, sinalizando questões do PDDE e indicando a necessidade de melhoria na gestão financeira das escolas:

[...] Os recursos públicos enviados às escolas por meio do PDDE não atingem seu fim compensatório, de redução das desigualdades locais e regionais, como define o MEC. [...] Mas, em meio a esse cenário, chama-se a atenção para um processo crescente de autonomia das escolas públicas, que levanta a necessidade de se tocar em um ponto crítico: as relações de poder e responsabilidade na gestão dos recursos financeiros públicos. Há de se criar mecanismos para que esse processo de gestão financeira da educação seja mais condizente com a realidade de nossas escolas e integrante de seu funcionamento e administração direta. (MOREIRA, 2001).

A análise da situação das duas escolas que pesquisamos no município do Recife mostra que a atualidade da pesquisa de Moreira (2001), mesmo se tratando de realidades sócio-geográficas diferentes, elementos comuns são identificados.

Um destes elementos diz respeito à autonomia do (a) gestor (a) da escola. Com efeito, no estudo que realizamos, observamos em relação às duas escolas pesquisadas que, no tocante ao PDDE, a autonomia do gestor da escola diz respeito a ações localizadas, em geral decorrentes de exigências do próprio Programa, o que lhe “permite apenas aumentar seus campos de atuação, mas sem possibilitar um real poder de decisão”.

No que tange à participação da comunidade verificamos mediante as entrevistas com as equipes gestoras das duas escolas que a atuação do Conselho Escolar se limita ao que é estabelecido pela direção. Constatamos, também, durante as entrevistas, que o gestor não considera a atividade financeira como uma atribuição da gestão escolar. Esta dimensão da gestão escolar, relativamente pouco mencionada, nas entrevistas realizadas, parece ausente dos processos de construção do projeto político-pedagógico das escolas estudadas. Pode-se atribuir tal fato, em parte, a inexistência de formação específica, nestes aspectos, não

somente nos cursos de formação inicial como também nas iniciativas de formação continuada dos profissionais da educação.

A análise da administração das duas escolas evidencia, quanto à organização das unidades escolares, características similares nas mais diversas regiões do país. Sobressai a carência de formação específica na área de financiamento da educação ou, até mesmo, a negação, de parte de profissionais da área, em aceitar que as atividades financeiras pertinentes à unidade escolar devam ser privilegiadas. A permanência dessa situação parece favorecer, apenas, os interesses de outros setores da administração pública que, em tese, disporiam de melhores condições na disputa pelos recursos financeiros existentes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tínhamos como propósito inicial desta pesquisa apreender alguns elementos implicados na relação entre qualidade da educação, recursos financeiros e gestão da escola pública, baseado na análise da organização e funcionamento de duas escolas da rede municipal de ensino do município do Recife, no estado de Pernambuco, que, situadas em uma mesma região político-administrativa, apresentaram resultados díspares na avaliação do desempenho dos alunos, aferida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

Para tanto, procuramos adentrar no debate sobre a questão da qualidade da educação na escola pública básica, no Brasil e os fatores que, reconhecidamente, a influenciam e que dizem respeito aos recursos econômico-financeiros e à gestão escolar, com desdobramentos no desempenho dos estudantes.

Nunca será demais admitir a complexidade deste debate, refletido, de um lado, na literatura da área, que focaliza, em especial os processos de gestão, financiamento e organização das redes de ensino e escolas públicas; e, de outro lado, nas iniciativas e medidas de políticas educacionais que são definidas e implementadas em todas as esferas jurídico-administrativas, sem esquecer os embates filosóficos e pedagógicos a respeito da função social da educação.

Inicialmente, procuramos analisar o contexto em que se situavam as escolas, objeto do estudo, com o intuito de detectar os fatores atinentes à gestão e ao financiamento que interferem na dinâmica pedagógica e administrativa destas unidades, com base em autores reconhecidos no campo.

Dos aspectos mais pontuais da gestão das escolas analisados nesta pesquisa merecem ser destacados as questões referentes aos docentes e à gestão *stricto-sensu*. Reconhece-se a importância da formação e das condições de trabalho dos profissionais da educação para o bom desenvolvimento das atividades administrativas e pedagógicas das unidades escolares. Em ambas as escolas chama a atenção à questão da presença dos docentes em sala de aula. Verificou-se a presença de um contingente elevado de estagiários em substituição aos docentes efetivos. Assinala-se a precariedade deste vínculo, pois, muito embora os estagiários demonstrem, em geral, empenho e vontade de colaborar com a instituição, não podem legalmente assumir o lugar do professor, além de permanecerem atuando na escola no período máximo de dois anos.

Constatou-se, na pesquisa, que as condições de trabalho dos profissionais que atuam nas escolas seriam razoáveis se não fossem a carência de materiais e de instalações mais adequadas. Tais condições poderiam ser modificadas se a direção das escolas dispusesse de autonomia gerencial e financeira para tomar providências saneadoras e de manutenção e conservação destes espaços. Como foi demonstrado, neste estudo, as gestoras das duas escolas se deparam com limitações de recursos que dificultam uma ação gerencial mais efetiva.

Do ponto de vista da dinâmica da gestão, vários estudos mostram a importância da utilização de recursos que possibilitem, no cotidiano, o permanente fluxo de comunicação entre os membros da comunidade escolar. No entanto, nas escolas pesquisadas, percebe-se que tal fluxo de comunicação é prejudicado, devido, sobretudo, a ausência de normas e rotinas funcionais delineadas e escritas, que possam ser de conhecimento do coletivo escolar.

Admite-se que tal fato pode contribuir para inibir a participação dos atores e enfraquecer a execução dos planos idealizados. Pode ser, também, um fator que concorre para que o tempo de exercício da administração seja ocupado pelas providências emergenciais a serem efetivadas. Tal situação torna-se mais evidente quando se verifica a pouca autonomia que caracteriza a gestão das escolas.

Em relação ao corpo técnico-administrativo, sabe-se que a presença regular dos funcionários nas escolas contribui para o adequado desenvolvimento das atividades pedagógicas e administrativas. Deste ponto de vista, verificamos a permanência dos funcionários ao longo dos expedientes das escolas pesquisadas. Vale ressaltar, contudo, que, se de um lado verifica-se a existência de mecanismos de controle da assiduidade, de outro lado, evidencia-se, no dia a - dia das escolas, a dificuldade das gestoras no que tange ao acompanhamento do trabalho dos funcionários. Pode-se debitar tal contingência ao tempo escasso das dirigentes para atender tal demanda.

Considerando a necessária articulação escola-comunidade, o estudo evidencia, no tocante à participação dos familiares no acompanhamento da vida escolar dos alunos, que as condições precárias em que vivem constitui um fator de difícil superação, o que os leva a atribuir a responsabilidade pela educação dos filhos apenas à escola.

Estes fatores dificultam a instauração de uma prática efetiva de planejamento das atividades das escolas, com a participação da comunidade escolar, em especial das atividades que envolvem recursos financeiros.

De fato, na discussão da gestão educacional e escolar emerge com força a questão dos recursos financeiros que assegurem o funcionamento eficiente da instituição escolar. Como se tem conhecimento, a escola privada, dada a sua natureza jurídica, tem autonomia em relação à captação, definição e destinação dos seus recursos financeiros, a partir de uma planilha dos custos das suas atividades, programas e ações descritas no seu planejamento anual. A anuidade paga pelos alunos é obtida, em tese, a partir de uma equação simples: planejamento detalhado do trabalho a ser executado, estimativa das despesas envolvidas, e adequação das receitas financeiras.

Não é, todavia, o que ocorre no contexto da educação pública e gratuita. Como este tipo de autonomia não se coaduna com a natureza de uma instituição pública de ensino, o que se espera da escola pública é que estabeleça mecanismos de controle dos seus custos, e que acione as instâncias pertinentes para o provimento de recursos financeiros e materiais e de pessoal para que desempenhe a contento a sua função social. São, portanto, necessárias condições adequadas propiciadas pelo poder público para garantir a execução das atividades e ações traçadas nos seus respectivos projetos político-pedagógicos, guiados pelo princípio da razoabilidade.

A situação detectada nas duas unidades escolares em que se desenvolveu a pesquisa de campo mostra, contudo, que, na realidade educacional do município, a organização da escola tem que se adequar aos recursos financeiros que lhe são destinados pelas instâncias do poder público. E, neste processo, ainda aparece como uma dificuldade adicional: o pouco conhecimento do campo financeiro por parte dos diversos agentes escolares.

Constatamos, por ocasião das visitas nas escolas, situações que evidenciam a grande distância que se coloca a equipe gestora das escolas face aos aspectos de controles financeiros orçamentários. Tal prática tende a dificultar a obtenção de elementos que propiciem uma visão realista sobre a formação dos custos das unidades escolares.

Estudos mostram que o desconhecimento ou a pouca importância atribuída, muitas vezes, pelos gestores às atividades econômico-financeiras das unidades

escolares, têm dificultado o exercício do controle sobre os gastos apresentados pelos órgãos governamentais. Não são raros os casos em que gestores de secretarias de educação e dirigentes escolares assumem gastos de outros setores administrativos, até contrariando orientações legais, como se pertencessem ao processo escolar. Tal prática tem ocorrido e os prejuízos são arcados, em geral, pelas secretarias de educação.

Observa-se, também, que a ausência do domínio das operações orçamentárias por parte das equipes gestoras das organizações escolares dificulta a defesa de investimentos no setor educacional. Por outro lado, verifica-se que ignorar a formação dos custos dos processos educacionais não ajuda a luta por recursos orçamentários adicionais para as redes públicas de ensino.

O estudo mostra a necessidade de as autoridades educacionais propiciarem aos profissionais que atuam nas escolas oportunidades de atualização e de desenvolvimento de competências específicas para lidarem com os fatores econômico-financeiros que incidem sobre a oferta de uma educação escolar de qualidade. O pouco conhecimento, ou mesmo desconhecimento deste campo não ajuda a concretizar os fins específicos da escola pública.

Como se sabe, a dotação orçamentária é objeto de embate político, numa arena onde quem dispuser de melhores armas tem maiores chances de vencer a batalha. Instituir o controle dos custos operacionais de uma organização escolar permite que se dimensione com segurança e pragmatismo a necessidade de recursos suficientes. Ou seja, o volume da receita financeira pretendida passa a ser justificado, favorecendo a elaboração do planejamento e do Projeto Político Pedagógico pela comunidade escolar, o que implica uma dimensão pedagógica de favorecer o conhecimento sobre a relevância dos recursos econômicos e financeiros, essenciais em qualquer atividade humana.

As análises empreendidas ao longo da pesquisa corroboram com a tese já demonstrada também por outros pesquisadores do importante papel que cumpre o gestor escolar na busca de assegurar os recursos necessários ao adequado funcionamento da unidade escolar.

O estudo também evidencia a relevância da alocação de recursos financeiros para as escolas, de modo que estas possam se estruturar de forma adequada do ponto de vista pedagógico e administrativo.

As constatações referentes às dificuldades de ordem pedagógica e de gestão, encontradas nas escolas pesquisadas, de acordo com estudos na área, são comuns às redes públicas de ensino. Contudo, cada escola tem procurado estabelecer estratégias visando a melhoria da qualidade do ensino.

Nessa busca, é importante contar com a participação dos pais e de outros segmentos da comunidade educacional. A escola pode aproveitar melhor a existência do conselho escolar como destaca Andrade (2007) em pesquisa realizada no município do Recife:

... o conselho escolar constitui um espaço privilegiado para a ação colegiada, uma vez que os cidadãos que nele atuam constituem os principais beneficiários dos serviços públicos educacionais, razão pela qual inferimos que estes sujeitos representam os segmentos com maior interesse pela promoção da educação pública (ANDRADE, 2007, p. 61)

O conselho escolar já é um órgão previsto no âmbito da unidade escolar e tem suas responsabilidades definidas e pode se constituir em um grande aliado da escola na busca de melhores condições para seu funcionamento.

Dentre as atribuições normativas, deliberativas e de fiscalização, cabe ao conselho escolar aprovar o planejamento global da unidade escolar, definindo de forma cooperativa as diretrizes e metas que servirão de norte para o trabalho desenvolvido pela direção da escola.

Tomando por base os valores gastos pelas duas escolas pesquisadas, em que pese a EMDIP indicar ser mais onerosa, portanto receber mais recursos financeiros, não foi capaz de promover melhor resultado no teste de qualidade do ensino-aprendizado aplicado pelo IDEB, mesmo concordando com Mosteller e Moynihan (2008), quando dizem que “o desempenho acadêmico não é a única tarefa das escolas”.

Autores como Carreira e Pinto (2007), Dourado, Oliveira e Santos (2007), têm reconhecido os insumos escolares como importantes para uma melhor qualidade da educação escolar. Certamente que melhores insumos requerem maiores investimentos financeiros e maiores custos de manutenção. Observamos, contudo, que a escola que apresenta melhores insumos vem apresentando piores resultados nos testes do IDEB. Este resultado talvez seja mais afetado pelo fato de as

“organizações serem locais de ação social” como defendem Clegg e Hardy (2007), e esta “ação social” é mais fortemente exercitada na escola de tempo integral.

A EMDES, embora registre uma estrutura de despesas menor, vem apresentando sucessivos ganhos de qualidade do ensino-aprendizagem pelos alunos, segundo o IDEB, indicando que o aporte econômico-financeiro não deve ser o principal elemento da diferença apresentada nessas escolas, devendo prevalecer a ideia de que o professor é o mais importante componente para a melhoria da escola, conforme Stoll (2004).

Cabe examinar o modelo de gestão nas escolas de tempo integral. Há uma indicação de que esta pode ser relevante elemento capaz de promover a diferença na qualidade avaliada pelo IDEB das duas escolas objeto de atenção.

Inquestionavelmente, recursos financeiros bem aproveitados e práticas administrativas já consolidadas em outras organizações podem promover melhores resultados na qualidade da educação prestada pela escola.

A análise empreendida permite identificar como fator preponderante da melhor qualidade apresentada pelas duas escolas, refletida nos três últimos testes do IDEB, a efetivação do ensino em tempo integral.

Aspectos pontuais da gestão, a exemplo, da organização do tempo escolar com atividades sócio-cultural-recreativas, podem se constituir em fatores que afetam os resultados apresentados no IDEB. No entanto, identificar com segurança quais são os fatores determinantes da melhoria dos índices educacionais das escolas requer novos estudos empíricos, a serem desenvolvidos por pesquisadores da temática aqui focalizada.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Escola pública, comunidade e avaliação: resgatando a avaliação formativa como instrumento de emancipação. In: ESTEBAN, Maria Teresa (Org.) **Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos**. 5. ed. – Petrópolis, RJ: DP, 2008. p. 65-80.

AGUIAR, Márcia Angela da S. Desenvolvimento com igualdade social, educação e gestão escolar: notas para um debate. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; SCHLESENER, Anita Helena et al (Orgs.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Liber Livro Editora, p. 131-156, 2006.

ALVES, Maria do Socorro Valois. **Financiamento da educação: o Fundef e a valorização do magistério, uma análise em municípios pernambucanos**. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Um novo Fundef?** : as ideias de Anísio Teixeira. Educação & Sociedade, n. 75, ago./2001, p. 277-290.

ANDRADE, Edson Francisco de. **O papel do conselho escolar na democratização da gestão educacional no município de Recife**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48.

AZEVEDO, Ana Lucia Martins. Acesso à atenção à saúde no sus: O PSF como (estreita) Porta de Entrada. 2007. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Fundação Osvaldo Cruz. Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Recife, 2007a.

AZEVEDO, J. M. L. de. **Atlas do desenvolvimento humano do Recife**, 2005. CD ROM. Disponível em: www.recife.pe.gov.br/secplanejamento/pnud2006.> Acesso em: 20 abr. 2011.

AZEVEDO, J. M. L. Juventude, exclusão educacional e políticas locais: o caso da cidade do Recife. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO E COLÓQUIO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. 23.; 5.; 1. 2007. **Anais...** Porto Alegre: ANPAE; Editora da UFRG, 2007. v. 1. p. 1-12.

_____. **A educação como política pública**. 3. ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2004. (Coleção polêmicas do nosso tempo: v. 56).

_____. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, setembro/2002, p.49-71.

BALEEIRO, Aliomar; CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de. **Constituição Brasileira 1937**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (CD-ROM COLEÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS, v. 6 - 2007).

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Curriculo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, pp.99-116, jul./dez. 2001.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas C. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. p.17-36.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia; SOUZA, Maria Angela de Almeida et al. **Região metropolitana do recife no contexto de Pernambuco no censo 2010**. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/Texto_BOLETIM_RECIFE_FINAL.pdf>. Acesso: 12 jan. 2012.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz; 11. ed. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2007.

_____. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afranio. **Escritos de educação**. 10. ed. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2008, p.65-79.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BRASIL **Constituição da república federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas emendas constitucionais n. 1/92 a 40/2003 e pelas emendas constitucionais de revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal,, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em 18 maio 2011.

BRASIL. **Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996** – Lei Darcy Ribeiro – Estabelece as diretrizes e bases da educação. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 27, de 21 de junho de 2007**. Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola. Disponível: <http://www.ufpe.br/ceadmoodle/file.php/1/coord_ped/sala_3/arquivos/PORTARIA_NORMATIVA_N27.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2011.

CARNEIRO, Túlio Andrade; CALLADO, Antonio André Cunha. Um modelo de análise de custos para o setor de serviços. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 7., 2000. **Anais...** Recife, 2000.

CARREIRA, Denise. PINTO, José Marcelino Rezende. Custo aluno-qualidade inicial, rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, Deusvaldo; CECCATO, Marcio. Manual completo de contabilidade pública atualizado conforme a 4ª edição do manual de contabilidade pública/STN e normas do CFC. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Disponível em: <www.pontodosconcursos.com.br>. Acesso: 05 out. 2011.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 7-28, novembro/2001.

_____. **A escola e a desigualdade**. 2. ed. Brasília: Líber Livro Editora. UNESCO, 2007.

CASTRO, Adriana; LOPES, Roseli Esquerdo. A escola de tempo integral: desafios e possibilidades. Ensaio: **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 259-282, abr./jun. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ensaios/v19n71/a03v19n71>. Acesso em: 08 nov. 2011.

CAVALIERE, Ana Maria Villela. Escola integral: uma nova identidade para a escola brasileira? **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 81, p. 247-270, dez. 2002.

CLEGG, Stewart R., HARDY Cynthia. Introdução: organização e estudos organizacionais. In: CLEGG, Stewart R et al (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 21-58.

COLEMAN, James S. Relatório resumido: igualdade de oportunidades educacionais. In: BROOK, Nigel Brook; SOARES, José Francisco (Orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias Tradução: Viamundi Idiomas e Traduções; Cleusa Aguiar Brooke; Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v.64).

_____. O Tribunal de Contas de Pernambuco e seus procedimentos de contabilização de receita e despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino. **Educação em Questão**, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, v. 39, n. 25, set./dez. 2010.

_____. **Fundeb**: a redenção da educação básica? Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

_____. **Verbas da educação**: o legal X o real. Niterói: EdUFF, 2000.

DOURADO, Luiz F. et al. **Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor**. Brasília: MEC/SEB, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v.69).

DOURADO, Luiz Fernandes (Coord.); OLIVERA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Ministério da Educação – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, 2007. Disponível em: <www.publicações.inep.gov.br>. Acesso em: 18 jun. 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 18 jun. 2009.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica.. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP. v. 26, n. 92, p. 821-839, out. 2005.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) = Basic education development index**. 2. ed. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Obra bilíngue.

_____. **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Líber Livro, 2006.

FERREIRA, Naura S. Carapeto. Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na “cultura globalizada”. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, 2004.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

FIALHO, Vânia. Pesquisando no Nordeste indígena: processos coletivos, questões metodológicas e desafios In: WEBER, Silke; LEITAUZE, Thomas (Orgs.). **Métodos qualitativos nas ciências sociais e na prática social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Educacenso**. 2010. Disponível em: <<http://educacenso.inep.gov.br/Autenticacao/sair>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

JENKS, Christopher. Desigualdade no aproveitamento educacional. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Tradução: Viamundi Idiomas e Traduções; Cleusa Aguiar Brooke; Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

KLIKSBURG, Bernardo. Os desafios de um continente paradoxal. In: SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 139-376.

LAHIRE, Bernard. As origens da desigualdade escolar. In: MARCHESI, Álvaro; GIL, Carlos Hernández (Org.). **Fracasso escolar**: uma perspectiva multicultural. Tradução Ernani Rosa. Porto Alegre: Artmed, 2004.

LIBÂNIO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5. ed. rev. Ampl. Goiânia: Alternativa, 2004.

LIBÂNIO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003.

LOBO, Teresa. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 11-19, agosto, 1990.

LOIZOS, Peter. Vídeo, filme e fotografias como documentos de pesquisa. In: WABER, Martin W.; GASKELL, George (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 6. ed.. Petrópolis, RJ : Vozes, 2007. p. 137-155.

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 77, p. 28-48, 2001.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 57).

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). In: DESLANDES, Suely Ferreira; CRUZ NETO, Otávio; GOMES, Romeu. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, p. 13-15.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão Financeira na Escola Pública: o caso do PDDE. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 149-150, dez/2001.

MOSTELLER, Frederick; MOYNIHAN, Daniel P. Antecedentes, importância e descobertas do relatório sobre a igualdade de oportunidades educacionais. In: BROOK, Nigel; SOARES, José Francisco (Orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Tradução: Viamundi Idiomas e Traduções; Cleusa Aguiar Brooke; Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, jun./2003.

PALÁCIOS, Jesús. Relações família-escola: diferenças de *status* e fracasso escolar. In: MARCHESI, Álvaro; GIL, Carlos Hernández (Orgs.). **Fracasso escolar**: uma perspectiva multicultural. Tradução Ernani Rosa. Porto Alegre: Artmed, 2004.

RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, v. 5, n. 12, IEA/USP, São Paulo, maio/ago. 1991.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Coordenadoria de Controle Externo. Gerência de Avaliação de Programas e Órgãos Públicos. **Avaliação da ação universalização e qualificação do ensino fundamental**: 1º e 2º Ciclos (Prefeitura da Cidade Do Recife). Conselheiro Relator: Romário Dias. Recife: TCE, 2008.

PORDEUS, Isabel Almeida. **Revista Ensino Superior**, mar. 2009.

RECIFE. **Lei 16.768 de 2002**. Cria o sistema municipal de ensino do Recife – SMRE. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>>. Acesso em: 20 abr. 2002.

STEBAN, Maria Teresa. A avaliação no cotidiano escolar. In: **Avaliação**: uma prática em busca de novos sentidos. STEBAN, Maria Teresa (Org.). 5. ed. Petrópolis : DP, 2008.

STOLL, Louise. Melhorar a capacidade interna e externa: condições para uma educação de qualidade universal. In: **Fracasso escolar**: uma perspectiva multicultural. MARCHESI, Álvaro; GIL, Carlos Hernández (Orgs.). Tradução: Ernani Rosa. Porto Alegre: Artmed, 2004.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo. São Paulo: Atlas, 1987. In: ANDRADE, Edson Francisco de. **O papel do conselho escolar na democratização da gestão educacional no município do Recife**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, 2007.

VIANNA, Heraldo Marelím. **Avaliação educacional e o avaliador**. São Paulo: IBRASA, 2000.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXOS

ANEXO A - Crescimento absoluto da população

Tabela 2 - População Residente, Crescimento Populacional absoluto e taxa média geométrica de crescimento anual, segundo as RPAs
Recife - 1991 / 2000

RM/Município, RPA	População				Crescimento Absoluto 1991 - 2000	Taxa média geométrica de crescimento anual (%) 1991 - 2000
	2000	1991	% sobre Recife			
			2000	1991		
RM -RECIFE	3.337.565	2.919.979			417.586	1,50
% Recife sobre RMR			42,63	44,46		
RECIFE	1.422.905	1.298.229	100,00	100,00	124.676	1,02
RPA 01 – Centro	78.098	83.010	5,49	6,39	-4.912	-0,68
RPA 02 – Norte	205.986	197.710	14,48	15,23	8.276	0,46
RPA 03 – Noroeste	283.525	258.096	19,93	19,88	25.429	1,05
RPA 04 – Oeste	253.015	222.936	17,78	17,17	30.079	1,42
RPA 05 – Sudoeste	248.483	231.523	17,46	17,83	16.960	0,79
RPA 06 - Sul	353.798	304.954	24,86	23,49	48.844	1,66

FONTE: IBGE - Censos Demograficos 1991 e 2000.

Elaboração: PCR/SEPLAM - Projeto PNUD

BRA/01/032.

ANEXO B - População residente por sexo

Tabela 3 - População residente por sexo e razão de sexo, segundo as RPAs
Recife - 2000

RM/Município, RPA	População residente					
	Total	Sexo				Razão de sexo (1) %
		Homens		Mulheres		
		Total	%	Total	%	
RM	3.337.565	1.581.990	47,40	1.755.575	52,60	90,11
RECIFE	1.422.905	661.690	46,50	761.215	53,50	86,93
RPA 01 – Centro	78.098	35.639	45,63	42.459	54,37	83,94
RPA 02 – Norte	205.986	95.876	46,54	110.110	53,46	87,07
RPA 03 – Noroeste	283.525	132.227	46,64	151.298	53,36	87,40
RPA 04 – Oeste	253.015	117.249	46,34	135.766	53,66	86,36
RPA 05 – Sudoeste	248.483	116.529	46,90	131.954	53,10	88,31
RPA 06 - Sul	353.798	164.170	46,40	189.628	53,60	86,57

Fonte: IBGE, Censo Demográfico
2000.

(1) Razão de sexo = número médio de homens para cada 100
mulheres.

Elaboração: PCR/SEPLAM - Projeto PNUD BRA/01/032

ANEXO C – População residente por grupo de idade

Tabela 4 - População Residente, por grupos de idade, segundo as RPAs e o sexo
Recife – 2000

RM/Município, RPA	População residente							
	Total	Grupos de idade						
		0 a 4 anos	5 a 9 anos	10 a 14 anos	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 64 anos	65 anos e mais
RM	3.337.565	297.430	302.712	325.348	351.612	335.092	1.537.540	183.159
RECIFE	1.422.905	118.032	121.413	132.735	145.468	139.140	671.947	92.526
RPA 01 – Centro	78.098	6.715	6.751	7.303	8.101	7.479	35.499	6.241
RPA 02 – Norte	205.986	17.992	18.539	19.617	21.130	20.019	94.848	13.841
RPA 03 – Noroeste	283.525	23.391	24.331	27.050	29.244	28.040	132.525	18.904
RPA 04 – Oeste	253.015	20.688	21.648	23.813	25.721	24.774	121.246	14.854
RPA 05 – Sudoeste	248.483	20.902	21.256	23.036	25.046	23.520	117.483	15.916
RPA 06 - Sul	353.798	28.344	28.888	31.916	36.226	35.308	170.346	22.770

Fonte: IBGE, Censo Demográfico
2000.

Nota: (1) O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90- Art. 2) considera criança: a pessoa até 12 anos de idade incompletos, e adolescente: a pessoa entre 12 e 18 anos de idade.

ANEXO D – Distribuição da população por idade

Tabela 5 - Distribuição percentual da população residente, por grupos de idade, segundo as RPAs e o sexo
Recife - 2000

RM/Município, RPA	População residente							
	Total	Distribuição percentual por Grupos de Idade						
		0 a 4 anos	5 a 9 anos	10 a 14 anos	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 64 anos	65 anos e mais
RM	3.337.565	8,91	9,07	9,75	10,53	10,04	46,07	5,49
RECIFE	1.422.905	8,30	8,53	9,33	10,22	9,78	47,22	6,50
RPA 01 – Centro	78.098	8,60	8,64	9,35	10,37	9,58	45,45	7,99
RPA 02 – Norte	205.986	8,73	9,00	9,52	10,26	9,72	46,05	6,72
RPA 03 – Noroeste	283.525	8,25	8,58	9,54	10,31	9,89	46,74	6,67
RPA 04 – Oeste	253.015	8,18	8,56	9,41	10,17	9,79	47,92	5,87
RPA 05 – Sudoeste	248.483	8,41	8,55	9,27	10,08	9,47	47,28	6,41
RPA 06 - Sul	353.798	8,01	8,17	9,02	10,24	9,98	48,15	6,44

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Nota: (1) O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90- Art. 2) considera criança: a pessoa até 12 anos de idade incompletos, e adolescente: a pessoa entre 12 e 18 anos de idade.

(2) O Estatuto (Art 60) - proíbe qualquer trabalho a menores de 14 anos de idade, salvo na condição de aprendiz.

Elaboração: PCR/SEPLAM - Projeto PNUD BRA/01/032

ANEXO E - População residente potencialmente ativa e inativa

Tabela 6 - População residente potencialmente ativa e inativa, segundo as RPAs – Recife 2000

RM/Município, RPA	População residente, por sexo							Razão de dependência (%) (População potencialmente inativa / população ativa)
	Total	Grupos de idade						
		População potencialmente inativa (1)				População potencialmente ativa (2)		
		0 a 14 anos		65 anos e mais		15 a 64 Anos		
		Total	%	Total	%	Total	%	
RM	3.337.565	925.490	27,73	183.159	5,49	2.224.244	66,64	49,84
RECIFE	1.422.905	372.180	26,16	92.526	6,50	956.555	67,23	48,58
RPA 01 – Centro	78.098	20.769	26,59	6.241	7,99	51.079	65,40	52,88
RPA 02 – Norte	205.986	56.148	27,26	13.841	6,72	135.997	66,02	51,46
RPA 03 – Noroeste	283.525	74.772	26,37	18.904	6,67	189.809	66,95	49,35
RPA 04 – Oeste	253.015	66.149	26,14	14.854	5,87	171.741	67,88	47,17
RPA 05 – Sudoeste	248.483	65.194	26,24	15.916	6,41	166.049	66,83	48,85
RPA 06 - Sul	353.798	89.148	25,20	22.770	6,44	241.880	68,37	46,27

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Notas: 1. População potencialmente inativa ou população em idade inativa = crianças com idades inferiores a 15 anos, e os idosos com 65 anos e mais.

2. Razão de Dependência: mede o peso da população em idade potencialmente inativa (0a 14 anos e 65 anos e mais) Sobre a população potencialmente ativa (15 a 64 anos de idade). Este indicador expressa o número de pessoas em Idades potencialmente inativas para cada grupo de 100 pessoas potencialmente ativas.

Elaboração: PCR/SEPLAM - Projeto PNUD.RA/01/32

ANEXO F - Razão de dependência das crianças e idosos

Tabela 7 – Razão de dependência das crianças e dos idosos e relação idoso/criança, segundo as RPAs
Recife – 2000

RM/Município, RPA	Jovens e Adultos	Razão de dependência das crianças e dos idosos sobre os jovens e adultos (%)				Relação idoso/criança (%) Índice de envelhecimento populacional
	Grupo de Idade 15 a 64 anos	Crianças		Idosos		
		Menos de 15 anos		Com 65 anos e mais		
	Total	Total	%	Total	%	
RM	2.224.244	925.490	41,61	183.159	8,23	19,79
RECIFE	956.555	372.180	38,91	92.526	9,67	24,86
RPA 01 – Centro	51.079	20.769	40,66	6.241	12,22	30,05
RPA 02 – Norte	135.997	56.148	41,29	13.841	10,18	24,65
RPA 03 – Noroeste	189.809	74.772	39,39	18.904	9,96	25,28
RPA 04 – Oeste	171.741	66.149	38,52	14.854	8,65	22,46
RPA 05 – Sudoeste	166.049	65.194	39,26	15.916	9,59	24,41
RPA 06 - Sul	241.880	89.148	36,86	22.770	9,41	25,54

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Notas: 1. Razão de dependência menos de 15 anos = (Pop 0 a 14 / Pop 15 a 64) * 100

2. Razão de dependência 65 anos ou mais = (Pop 65+ / Pop 15-64)

*100

3. Relação idoso/criança = (Pop 65+ / Pop 0-14) * 100: quanto maior sua magnitude, mais elevada é a proporção de idosos em relação à proporção de crianças.

Elaboração: PCR/SEPLAM - Projeto PNUD BRA/01/032

ANEXO G - População residente de 15 a 19 anos de idade alfabetizada

Tabela 8 - População residente de 5 a 19 anos de idade, por grupos de idade, total e alfabetizada, segundo as RPAs

Recife - 2000

RM/Município, RPA	População residente de 5 a 19 anos de idade, por grupos de idade								
	Total	Alfabetizada (1)		5 a 9 anos			10 a 19 anos		
		Total	%	Total	Alfabetizada	%	Total	Alfabetizada	%
RM	979.672	792.941	80,94	302.712	163.168	53,90	676.960	629.773	93,03
RECIFE	399.616	329.355	82,42	121.413	67.577	55,66	278.203	261.778	94,10
RPA 01 – Centro	22.155	17.114	77,25	6.751	3.069	45,46	15.404	14.045	91,18
RPA 02 – Norte	59.286	47.510	80,14	18.539	9.622	51,90	40.747	37.888	92,98
RPA 03 – Noroeste	80.625	66.333	82,27	24.331	13.285	54,60	56.294	53.048	94,23
RPA 04 – Oeste	71.182	60.028	84,33	21.648	12.853	59,37	49.534	47.175	95,24
RPA 05 – Sudoeste	69.338	57.266	82,59	21.256	12.137	57,10	48.082	45.129	93,86
RPA 06 - Sul	97.030	81.104	83,59	28.888	16.611	57,50	68.142	64.493	94,65

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Nota: (1) Alfabetizada é a pessoa capaz de ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhecia. Aquela que aprendeu a ler e escrever, mas esqueceu e a que apenas assinava o próprio nome foi considerada analfabeta.

Elaboração: PCR/SEPLAM - Projeto PNUD BRA/01/032

ANEXO H – População residente com 20 anos ou mais idade alfabetizada

Tabela 9 - População residente 20 ou mais anos de idade, total e alfabetizada, segundo as RPAs
Recife - 2000

RM/Município, RPA	População residente de 20 ou mais anos de idade, por grupos de idade								
	20 a 24 anos			25 a 59 anos			60 anos e mais		
	Total	Alfabetizada (1)	%	Total	Alfabetizada (1)	%	Total	Alfabetizada (1)	%
RM	335.092	313.582	93,58	1.449.901	1.269.175	87,54	270.798	185.958	68,67
RECIFE	139.140	131.965	94,84	631.056	566.487	89,77	133.417	101.084	75,77
RPA 01 – Centro	7.479	6.904	92,31	33.018	28.420	86,07	8.722	6.698	76,79
RPA 02 – Norte	20.019	18.868	94,25	88.895	78.815	88,66	19.794	14.172	71,60
RPA 03 – Noroeste	28.040	26.592	94,84	124.218	110.532	88,98	27.211	19.673	72,30
RPA 04 – Oeste	24.774	23.673	95,56	114.534	103.779	90,61	21.566	16.633	77,13
RPA 05 – Sudoeste	23.520	22.233	94,53	110.514	99.537	90,07	22.885	16.954	74,08
RPA 06 - Sul	35.308	33.695	95,43	159.877	145.404	90,95	33.239	26.954	81,09

Fonte: IBGE, Censo Demográfico
2000.

Nota: (1) Alfabetizada é a pessoa capaz de ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhecia. Aquela que aprendeu

a ler e escrever, mas esqueceu e a que apenas assinava o próprio nome foi considerada analfabeta.

Elaboração: PCR/SEPLAM - Projeto PNUD BRA/01/032

ANEXO I - Taxa de alfabetização da população com 10 e 15 Anos de idade

Tabela 10 - População residente de 10 e 15 anos ou mais de idade, total, alfabetizada e taxa de alfabetização, segundo as RPAs
Recife - 2000

RM/Município, RPA	População residente de 10 e 15 anos ou mais de idade, total, alfabetizada e taxa de alfabetização e de Analfabetismo						
	10 anos e mais			15 anos e mais			
	Total	Alfabetizada (1)	Taxa de Alfabetização (%)	Total	Alfabetizada (1)	Taxa de (%)	
						Alfabetização	Analfabetismo (2)
RM	2.732.751	2.398.488	87,77	2.407.403	2.101.274	87,28	12,72
RECIFE	1.181.816	1.061.314	89,80	1.049.081	938.566	89,47	10,53
RPA 01 – Centro	64.623	56.067	86,76	57.320	49.570	86,48	13,52
RPA 02 – Norte	169.455	149.743	88,37	149.838	131.927	88,05	11,95
RPA 03 – Noroeste	235.763	209.845	89,01	208.713	184.732	88,51	11,49
RPA 04 – Oeste	210.408	191.260	90,90	186.595	168.878	90,51	9,49
RPA 05 – Sudoeste	205.001	183.853	89,68	181.965	162.627	89,37	10,63
RPA 06 - Sul	296.566	270.546	91,23	264.650	240.832	91,00	9,00

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Nota: (1) Alfabetizada é a pessoa capaz de ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhecia. Aquela que aprendeu a ler e escrever, mas esqueceu e a que apenas assinava o próprio nome foi considerada analfabeta.

(2) Taxa de Analfabetismo é dada pelo percentual das pessoas com 15 anos e mais de idade incapazes de ler ou escrever um bilhete simples.

Elaboração: PCR/SEPLAM - Projeto PNUD BRA/01/032

ANEXO J – Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares

Tabela 11 - Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes, por grupos de anos de estudo, segundo as RPAs
Recife - 2000

RM/Município, RPA	Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes								
	Total	Grupos de anos de estudo							
		Sem instrução e menos de 1 ano	1 a 3 anos	Menos de 4 anos (1)	4 a 7 anos	Menos de 8 anos(2)	8 a 10 anos	11 anos e mais (3)	Não determinados
RM	859.657	114.413	126.011	240.424	251.384	491.808	117.128	249.420	1.301
RECIFE	376.022	39.239	48.709	87.948	103.140	191.088	48.924	135.418	592
RPA 01 – Centro	22.202	2.658	3.044	5.702	5.526	11.228	2.555	8.394	25
RPA 02 – Norte	52.383	6.578	7.561	14.139	16.403	30.542	7.301	14.484	56
RPA 03 – Noroeste	73.436	8.481	9.636	18.117	20.977	39.094	9.281	24.931	130
RPA 04 – Oeste	67.486	6.515	8.096	14.611	17.209	31.820	8.297	27.240	129
RPA 05 – Sudoeste	64.108	6.627	9.092	15.719	19.863	35.582	9.518	18.905	103
RPA 06 - Sul	96.407	8.380	11.280	19.660	23.162	42.822	11.972	41.464	149

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Nota: (1) Menos de 4 anos de estudo (incluindo-se as pessoas sem nenhum grau de escolaridade), representa o percentual das pessoas neste segmento etário que não tem nem o ensino fundamental (antigo curso primário completo)

(2) Menos de 8 anos de estudo (incluindo-se pessoas sem nenhum grau de escolaridade) - representa o percentual das pessoas neste segmento etário que não tem nem o 1º grau completo.

(3) 11 anos e mais de estudo - (11 anos) representa o percentual das pessoas que concluíram o 1º e 2º grau.

(Mais de 11 anos de estudo) representa percentual das pessoas que concluíram oelo menos 1 ano de universidade.

ANEXO L – Valor do rendimento nominal médio mensal

Tabela 13 - Valor do rendimento nominal médio mensal, valor do rendimento nominal mediano mensal das pessoas com rendimento, responsáveis pelos domicílios particulares permanentes, segundo as RPAs
Recife - 2000

RM/Município, RPA	Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas com rendimento, responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (R\$)		
	Total	s/salário mínimo (2)	% s/Recife
RM	576.261.821	3 816 303,45	-
RECIFE	344.187.895	2 279 390,03	100,00
RPA 01 – Centro	17.806.517	117 923,95	5,17
RPA 02 – Norte	29.937.124	198 259,10	8,70
RPA 03 - Noroeste	82.942.853	549 290,42	24,10
RPA 04 – Oeste	58.749.740	389 071,13	17,07
RPA 05 - Sudoeste	32.414.837	214 667,79	9,42
RPA 06 - Sul	122.336.824	810 177,64	35,54

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Nota: 1. Rendimento nominal mensal - considerou-se como rendimento nominal mensal da pessoa de 10 anos ou mais de idade, responsável pelo domicílio particular permanente, a soma do rendimento nominal mensal de trabalho com o proveniente de outras fontes.

2. Salário mínimo = R\$ 151,00 (cento e cinquenta e um reais) - julho de 2000.

Elaboração: PCR/SEPLAM - Projeto PNUD BRA/01/032

ANEXO M - Domicílios com rendimento mensal até 1 salário mínimo

Tabela 14 - Domicílios particulares permanentes, com rendimento nominal mensal de até 1 salário mínimo, da pessoa responsável pelo domicílio, segundo as RPAs
Recife - 2000

RM/Município, RPA	Domicílios particulares permanentes									
	Total	Classes de rendimento nominal mensal da pessoa responsável pelo domicílio (salário mínimo) (2)								
		Até 2					Mais de 2 a 3		Mais de 3 a 5	
		até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Total	%	Total	%	Total	%
RM	859.657	16.507	200.879	183.655	401.041	46,65	84.421	9,82	94.930	11,04
RECIFE	376.022	6.723	78.686	72.967	158.376	42,12	32.338	8,60	38.976	10,37
RPA 01 – Centro	22.202	608	5.045	3.732	9.385	42,27	1.509	6,80	2.143	9,65
RPA 02 – Norte	52.383	1.100	13.750	11.417	26.267	50,14	4.763	9,09	5.367	10,25
RPA 03 – Noroeste	73.436	1.158	17.180	15.272	33.610	45,77	5.955	8,11	6.110	8,32
RPA 04 – Oeste	67.486	1.166	12.829	12.128	26.123	38,71	5.564	8,24	7.404	10,97
RPA 05 – Sudoeste	64.108	1.165	14.112	13.589	28.866	45,03	6.775	10,57	8.146	12,71
RPA 06 - Sul	96.407	1.526	15.770	16.829	34.125	35,40	7.772	8,06	9.806	10,17

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

(1) Salário mínimo utilizado: R\$ 151,00.

(2) Inclusive os domicílios cuja pessoa responsável recebia somente em benefícios,

Elaboração: PCR/SEPLAM - Projeto PNUD BRA/01/032

ANEXO N - Domicílios com rendimento mensal acima de 5 salários mínimos

Tabela 15 - Domicílios particulares permanentes, com rendimento nominal mensal acima de 5 a mais de 20 salários mínimos, da pessoa responsável pelo domicílio, segundo as RPAs
Recife – 2000

RM/Município, RPA	Domicílios particulares permanentes								
	Total	Classes de rendimento nominal mensal da pessoa responsável pelo domicílio (salário mínimo) (2)							
		Mais de 5 a 10	%	Mais de 10 a 15	%	Mais de 15 a 20	%	Mais de 20	%
RM	859.657	93.756	10,91	29.391	3,42	20.798	2,42	32.452	3,77
RECIFE	376.022	48.247	12,83	18.555	4,93	14.501	3,86	24.813	6,60
RPA 01 – Centro	22.202	3.088	13,91	1.243	5,60	868	3,91	1.097	4,94
RPA 02 – Norte	52.383	5.835	11,14	1.867	3,56	1.193	2,28	1.320	2,52
RPA 03 – Noroeste	73.436	6.630	9,03	3.033	4,13	3.201	4,36	7.802	10,62
RPA 04 – Oeste	67.486	10.525	15,60	4.334	6,42	3.042	4,51	3.595	5,33
RPA 05 – Sudoeste	64.108	8.460	13,20	2.114	3,30	959	1,50	759	1,18
RPA 06 - Sul	96.407	13.709	14,22	5.964	6,19	5.238	5,43	10.240	10,62

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

(1) Salário mínimo utilizado: R\$ 151,00.

(2) Inclusive os domicílios cuja pessoa responsável recebia somente em benefícios.

Elaboração: PCR/SEPLAM - Projeto PNUD BRA/01/032

ANEXO O - Domicílios particulares sem rendimento mensal

Tabela 16 - Domicílios particulares permanentes, sem rendimento nominal mensal, da pessoa responsável pelo domicílio, segundo as RPAs
Recife – 2000

RM/Município, RPA	Domicílios particulares permanentes		
	Total	Sem rendimento	
		Total	%
RM	859.657	102.861	11,97
RECIFE	376.022	40.216	10,70
RPA 01 - Centro	22.202	2.869	12,92
RPA 02 – Norte	52.383	5.771	11,02
RPA 03 - Noroeste	73.436	7.095	9,66
RPA 04 – Oeste	67.486	6.899	10,22
RPA 05 - Sudoeste	64.108	8.029	12,52
RPA 06 - Sul	96.407	9.553	9,91

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

(1) Salário mínimo utilizado: R\$ 151,00.

Elaboração: PCR/SEPLAM - Projeto PNUD

ANEXO P - Média de Moradores Por Domicílio Particular

Tabela 17 - Domicílios particulares permanentes, moradores e média de moradores por domicílio particular permanente, segundo as RPAs
Recife – 2000

RM/Município, RPA	Domicílios particulares permanentes			Pessoas Residentes em domicílios particulares permanentes			Média de moradores por domicílio particular permanente
	Total	% Recife	% RPA	Total	% Recife	% RPA	
RM	859.657	43,74	-	3.312.942	42,65	-	3,85
RECIFE	376.022	100,00	-	1.413.130	100,00	-	3,76
RPA 01 – Centro	22.202	5,90	100,00	76.592	5,42	100,00	3,45
RPA 02 – Norte	52.383	13,93	100,00	205.253	14,52	100,00	3,92
RPA 03 – Noroeste	73.436	19,53	100,00	281.018	19,89	100,00	3,83
RPA 04 – Oeste	67.486	17,95	100,00	251.585	17,80	100,00	3,73
RPA 05 – Sudoeste	64.108	17,05	100,00	246.243	17,43	100,00	3,84
RPA 06 - Sul	96.407	25,64	100,00	352.439	24,94	100,00	3,66

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Nota: (1) Domicílio particular permanente - quando construído para servir exclusivamente à habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de moradia a uma ou mais pessoas.

Elaboração: PCR/SEPLAM - Projeto PNUD BRA/01/032

ANEXO Q - Domicílios Particulares com Banheiros ou Sanitários

Tabela 19 - Domicílios particulares permanentes com banheiro ou sanitário, por tipo de esgotamento sanitário, segundo as RPAs
Recife – 2000

RM/Município, RPA	Domicílios particulares permanentes												
	Total	Domicílios com banheiro ou sanitário, por tipo de esgotamento sanitário											
		Rede geral de esgoto ou pluvial		Fossa séptica		Fossa rudimentar		Vala		Rio, lago ou mar		Outro escoadouro	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
RM	859.657	294.992	34,32	129.359	15,05	329.538	38,33	25.057	2,91	35.880	4,17	9.271	1,08
RECIFE	376.022	161.163	42,86	57.279	15,23	117.940	31,37	9.002	2,39	16.738	4,45	3.704	0,99
RPA 01 – Centro	22.202	16.046	72,27	958	4,31	1.977	8,90	379	1,71	1.309	5,90	113	0,51
RPA 02 – Norte	52.383	16.380	31,27	2.786	5,32	27.022	51,59	1.762	3,36	2.316	4,42	338	0,65
RPA 03 – Noroeste	73.436	28.603	38,95	7.947	10,82	32.417	44,14	1.327	1,81	589	0,80	950	1,29
RPA 04 – Oeste	67.486	34.150	50,60	17.095	25,33	11.350	16,82	1.140	1,69	2.088	3,09	326	0,48
RPA 05 – Sudoeste	64.108	24.044	37,51	14.027	21,88	16.013	24,98	2.907	4,53	4.566	7,12	1.061	1,66
RPA 06 - Sul	96.407	41.940	43,50	14.466	15,01	29.161	30,25	1.487	1,54	5.870	6,09	916	0,95

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 - Resultados do Universo

Nota: (1) Rede geral de esgoto ou pluvial - quando a canalização das águas servidas e dos dejetos proveniente do banheiro ou sanitário estava ligada a um sistema de coleta que os conduzia a um desagradouro geral, mesmo que o sistema não dispusesse de estação de tratamento da matéria esgotada;

(2) Fossa séptica - quando a canalização do banheiro ou sanitário estava ligada a uma fossa séptica, ou seja, a matéria era esgotada para uma fossa próxima, onde passava por um processo de tratamento ou decantação sendo, ou não, a parte líquida conduzida em seguida para um desagradouro

(3) Fossa rudimentar - quando o banheiro ou sanitário estava ligado a uma fossa rústica (fossa negra, poço, buraco, etc);

(4) Vala - quando o banheiro ou sanitário estava ligado diretamente a uma vala a céu aberto;

(5) Rio, lago ou mar - quando o banheiro ou sanitário estava ligado diretamente a um rio, lago ou mar;

(6) Outro escoadouro - qualquer outra situação não descrita anteriormente.

Elaboração: PCR/SEPLAM - Projeto PNUD BRA/01/032

ANEXO R - Carta de Anuência da SEEL

**PREFEITURA DO
RECIFE**
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER
DIRETORIA GERAL DE ENSINO E FORMAÇÃO DOCENTE

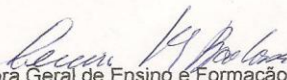
Recife, 20 de julho de 2010.

CARTA DE ANUÊNCIA

ASSUNTO: "Financiamento, Gestão e Qualidade da Educação Escolar Pública: Um Estudo Comparativo"

Informamos que **Túlio Andrade Carneiro**, aluno do Curso de Doutorado em Educação da *Universidade Federal de Pernambuco/UFPE*, está autorizado por esta Diretoria a desenvolver na E.M. Divino Espírito Santo e E.M. Da Iputinga(RPA 04), aplicação de questionários junto às mesmas. Tendo em vista a coleta de dados primários pertinentes ao Projeto de Tese supracitado.

Atenciosamente,


Diretora Geral de Ensino e Formação Docente

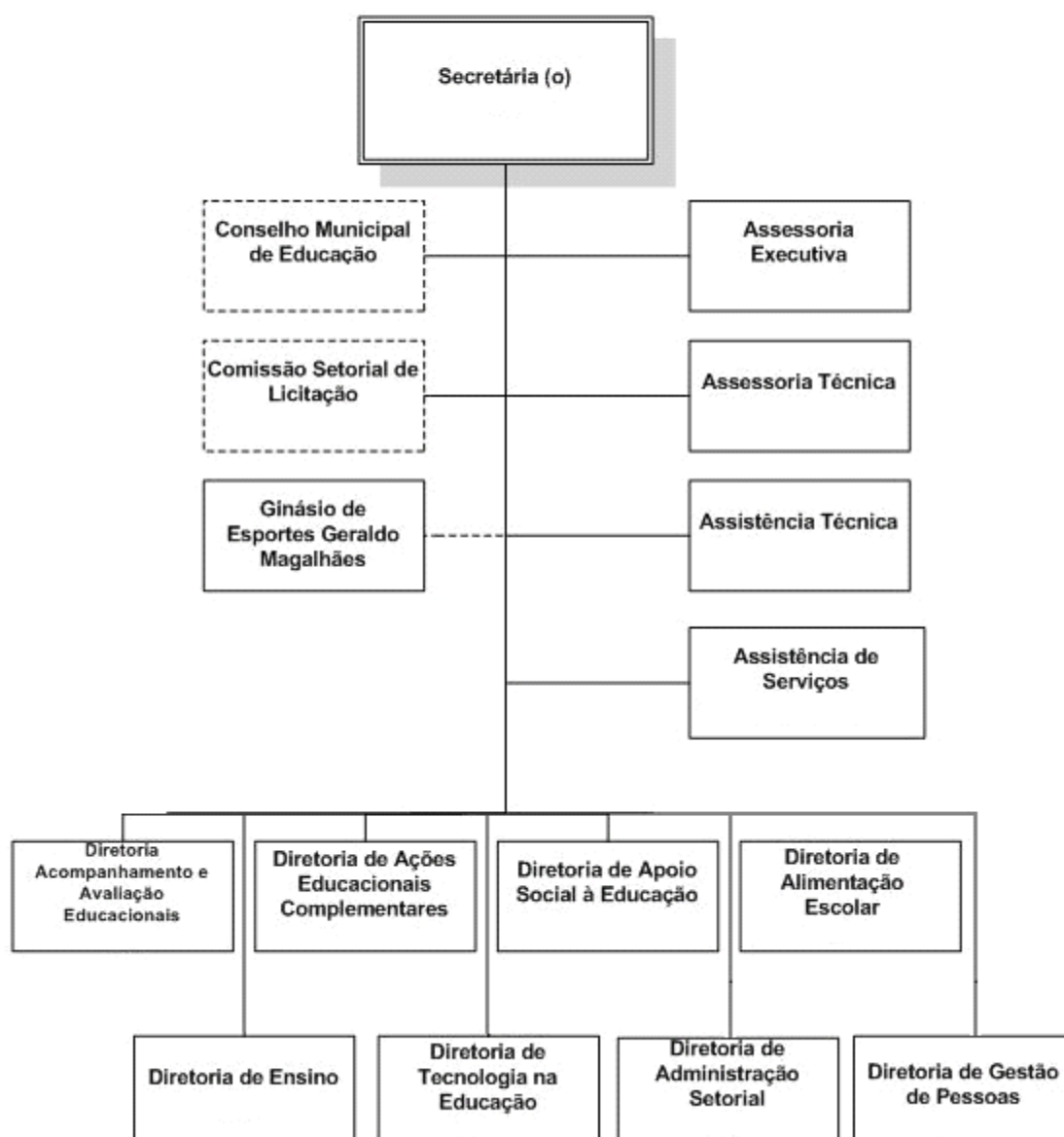
Lenira Silveira Barbosa
Diretora Geral de Ensino e Formação Docente
Mat. 87.593-1
Sec. de Educação, Esporte e Lazer

ANEXO S - Organograma da SEEL



Prefeitura do Recife

Secretaria de Educação, Esporte e Lazer



ANEXO T - Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB Por Escola

Ensinio Fundamental Regular - Séries Finais (5ª a 8ª série)																																				
Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB e Projeções por Escola																																				
2005 e 2007																																				
RPA	Nome da Escola	IDEB 2005 (N x P)	IDEB 2007 (N x P)	Projeções										Taxa de Aprovação - 2005						Taxa de Aprovação - 2007						Nota Prova Brasil - 2005		Nota Prova Brasil - 2007								
				2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	5ª a 8ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Ind de Rend (p)	Ind de 5ª a 8ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Ind de Rend (p)	Mat	Port	NM Port (v)	Mat	Port	NM Port (v)	
4	ESCOLA DIVINO ESPÍRITO SANTO	3,0	3,5	3,0	3,2	3,4	3,6	3,8	4,0	4,2	4,4	4,6	4,8	5,0	5,2	5,4	5,6	5,8	79,2	83,3	81,9	85,5	88,0	0,80	85,7	94,5	83,3	100,0	100,0	0,86	217,02	207,67	3,74	220,28	220,54	4,01
3	ESCOLA PROFESSOR ADEBAL GALVÃO	3,8	3,4	3,8	3,9	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	5,7	6,0	6,2	6,5	6,7	7,0	7,2	7,5	81,6	84,4	88,9	92,5	96,5	0,81	88,1	96,6	73,3	94,2	92,6	0,88	231,71	215,69	4,13	215,03	218,45	3,86
4	ESCOLA ARRABAL NOVO DO BOM JESUS	2,7	3,4	2,7	2,8	3,1	3,5	3,9	4,1	4,4	4,7	5,0	5,2	5,4	5,7	6,0	6,2	6,5	82,9	85,6	88,9	92,5	96,5	0,82	84,3	93,3	87,7	97,7	96,0	0,84	205,52	188,33	3,24	222,20	214,89	4,01
6	ESCOLA PROFESSOR FLORESTAN FERNANDES	3,4	3,2	3,5	3,6	3,8	4,0	4,2	4,4	4,6	4,8	5,0	5,2	5,4	5,6	5,8	6,0	6,2	87,2	89,5	92,5	96,5	100,0	0,86	86,4	96,0	75,9	89,1	84,1	0,86	225,57	206,19	3,81	215,22	204,50	3,66
3	ESCOLA SOCIOLOGO GILBERTO FREIRE	2,3	3,0	2,5	2,6	2,8	3,1	3,5	3,7	3,9	4,2	4,5	4,8	5,0	5,2	5,4	5,6	5,8	86,6	89,5	92,5	96,5	100,0	0,86	81,6	89,3	58,1	100,0	92,8	0,81	212,17	201,81	3,57	214,75	206,37	3,69
6	ESCOLA DR. RODOLFO AURELIANO	2,5	2,9	2,5	2,6	2,8	3,1	3,5	3,7	3,9	4,2	4,5	4,8	5,0	5,2	5,4	5,6	5,8	86,6	89,5	92,5	96,5	100,0	0,86	81,6	89,3	58,1	100,0	92,8	0,81	212,17	201,81	3,57	214,75	206,37	3,69
3	ESCOLA MADR COLAÇO	2,6	2,9	2,6	2,7	3,0	3,4	3,8	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5	5,8	6,1	6,4	6,7	77,3	86,2	86,2	75,4	0,79	81,4	76,7	71,3	83,1	82,4	0,82	206,65	186,47	3,37	211,85	192,81	3,41	
6	ESCOLA LUIZ VAZ DE CAMÕES	3,2	2,8	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5	4,6	80,7	86,3	86,3	86,8	86,8	0,89	86,4	86,9	46,6	84,6	80,5	0,73	216,83	196,23	3,64	218,68	211,69	3,85
1	ESCOLA PROFESSOR JOSÉ DA COSTA PORTO	3,0	2,8	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5	87,5	86,4	86,4	86,8	86,8	0,89	86,4	86,9	46,6	84,6	80,5	0,73	216,83	196,23	3,64	218,68	211,69	3,85
3	ESCOLA ANTONIO FARIAS FILHO	2,8	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	82,0	82,0	82,0	82,0	82,0	0,89	86,4	86,9	46,6	84,6	80,5	0,73	216,83	196,23	3,64	218,68	211,69	3,85
5	ESCOLA DE TELMO	2,8	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	82,0	82,0	82,0	82,0	82,0	0,89	86,4	86,9	46,6	84,6	80,5	0,73	216,83	196,23	3,64	218,68	211,69	3,85
3	ESCOLA VASCO DA GAMA	2,8	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	82,0	82,0	82,0	82,0	82,0	0,89	86,4	86,9	46,6	84,6	80,5	0,73	216,83	196,23	3,64	218,68	211,69	3,85
5	ESCOLA OCTAVIO MEIRA LINS	2,8	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	82,0	82,0	82,0	82,0	82,0	0,89	86,4	86,9	46,6	84,6	80,5	0,73	216,83	196,23	3,64	218,68	211,69	3,85
3	ESCOLA PADRE ANTONIO HENRIQUE	2,8	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	82,0	82,0	82,0	82,0	82,0	0,89	86,4	86,9	46,6	84,6	80,5	0,73	216,83	196,23	3,64	218,68	211,69	3,85
5	ESCOLA DOM BOSCO	2,8	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	82,0	82,0	82,0	82,0	82,0	0,89	86,4	86,9	46,6	84,6	80,5	0,73	216,83	196,23	3,64	218,68	211,69	3,85
4	ESCOLA ANDE DE MELO	2,8	2,8	2,8	2,9	3,0	3,4	3,8	4,0	4,2	4,4	4,6	4,8	5,0	5,2	5,4	5,6	5,8	87,9	71,1	60,2	68,4	72,3	0,68	72,7	74,5	62,2	88,0	85,9	0,72	213,50	222,88	4,25	220,40	184,70	3,62
2	ESCOLA ANTONIO HERACIO DO REGO	2,6	2,8	2,6	2,7	3,0	3,4	3,7	4,0	4,4	4,8	5,2	5,6	6,0	6,4	6,8	7,2	7,6	67,4	89,1	61,9	72,2	71,5	0,68	72,7	74,5	62,2	88,0	85,9	0,72	213,50	222,88	4,25	220,40	184,70	3,62
1	ESCOLA PEDRO AUGUSTO	2,8	2,8	2,8	2,9	3,0	3,5	3,9	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9	6,2	6,5	6,8	72,7	71,1	60,2	68,4	72,3	0,68	72,7	74,5	62,2	88,0	85,9	0,72	213,50	222,88	4,25	220,40	184,70	3,62
6	ESCOLA CECERO FRANKLIN CORDERO	2,9	2,5	2,9	2,8	3,0	3,5	3,9	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9	6,2	6,5	6,8	80,5	88,8	88,0	88,3	78,4	0,80	72,8	83,5	64,1	80,7	72,5	0,78	214,05	204,80	3,86	210,72	188,72	3,40
6	ESCOLA OSVALDO LIMA FILHO	2,9	2,5	2,9	2,8	3,0	3,4	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9	6,2	6,5	6,8	73,5	84,0	59,6	72,8	78,7	0,73	73,5	82,1	50,5	87,0	91,2	0,73	214,54	199,61	3,58	208,47	185,88	3,32
2	ESCOLA EDUCADOR PAULO FREIRE	2,6	2,5	2,6	2,6	3,0	3,3	3,6	3,9	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9	6,2	6,5	84,0	86,6	86,3	78,0	65,5	0,68	66,7	88,4	55,8	78,0	70,7	0,67	200,45	192,03	3,21	212,25	200,45	3,55
6	ESCOLA MADR MELO	2,2	2,4	2,2	2,3	2,6	3,0	3,3	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1	5,3	5,6	5,8	6,0	84,0	86,6	86,3	78,0	65,5	0,68	66,7	88,4	55,8	78,0	70,7	0,67	200,45	192,03	3,21	212,25	200,45	3,55
2	ESCOLA WILSON MELO	2,3	2,4	2,3	2,3	2,6	3,0	3,3	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1	5,3	5,6	5,8	6,0	84,0	86,6	86,3	78,0	65,5	0,68	66,7	88,4	55,8	78,0	70,7	0,67	200,45	192,03	3,21	212,25	200,45	3,55
6	ESCOLA MARIA SAMPAIO LUCENA	2,3	2,4	2,3	2,3	2,6	3,0	3,3	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1	5,3	5,6	5,8	6,0	84,0	86,6	86,3	78,0	65,5	0,68	66,7	88,4	55,8	78,0	70,7	0,67	200,45	192,03	3,21	212,25	200,45	3,55
6	ESCOLA KÉLIA PATRÍCIA	2,5	2,4	2,5	2,5	2,7	2,9	3,3	3,7	4,0	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,8	6,0	6,2	84,0	86,6	86,3	78,0	65,5	0,68	66,7	88,4	55,8	78,0	70,7	0,67	200,45	192,03	3,21	212,25	200,45	3,55
3	ESCOLA PÉROLA JOAQUIM CARDOZO	2,7	2,3	2,7	2,6	3,1	3,6	3,9	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,8	6,0	6,2	6,4	78,2	78,5	67,7	83,3	83,6	0,77	71,0	85,0	51,0	71,7	85,0	0,56	218,35	195,78	3,44	204,56	185,64	3,10
2	ESCOLA OLÍMPIA MONTEIRO FRANÇA	2,6	2,3	2,6	2,6	3,0	3,4	3,8	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5	5,8	6,1	6,4	6,7	78,2	78,5	67,7	83,3	83,6	0,77	71,0	85,0	51,0	71,7	85,0	0,56	218,35	195,78	3,44	204,56	185,64	3,10
2	ESCOLA PAULO VI	2,6	2,2	2,6	2,6	3,0	3,4	3,8	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5	5,8	6,1	6,4	6,7	78,2	78,5	67,7	83,3	83,6	0,77	71,0	85,0	51,0	71,7	85,0	0,56	218,35	195,78	3,44	204,56	185,64	3,10
3	ESCOLA SÃO CRISTÓVÃO	2,6	2,2	2,6	2,6	3,0	3,4	3,8	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5	5,8	6,1	6,4	6,7	78,2	78,5	67,7	83,3	83,6	0,77	71,0	85,0	51,0	71,7	85,0	0,56	218,35	195,78	3,44	204,56	185,64	3,10
2	ESCOLA PAULO VI	2,6	2,2	2,6	2,6	3,0	3,4	3,8	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5	5,8	6,1	6,4	6,7	78,2	78,5	67,7	83,3	83,6	0,77	71,0	85,0	51,0	71,7	85,0	0,56	218,35	195,78	3,44	204,56	185,64	3,10
4	ESCOLA HUGO XAVIER	2,6	2,2	2,6	2,6	3,0	3,4	3,8	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5	5,8	6,1	6,4	6,7	78,2	78,5	67,7	83,3	83,6	0,77	71,0	85,0	51,0	71,7	85,0	0,56	218,35	195,78	3,44	204,56	185,64	3,10
5	ESCOLA VILAS GEBRAU	2,6	2,2	2,6	2,6	3,0	3,4	3,8	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5	5,8	6,1	6,4	6,7	78,2	78,5	67,7	83,3	83,6	0,77	71,0	85,0	51,0	71,7	85,0	0,56	218,35	195,78	3,44	204,56	185,64	3,10
6	ESCOLA RIBEIRO JOÃO ALFREDO	2,6	1,9	2,6	2,8	3,1	3,4	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9	6,2	6,5	6,8	77,3	78,9	44,7	73,2	73,9	0,68	64,4	65,0	44,2	83,5	75,3	0,68	200,84	197,71	3,31	198,49	182,89	3,35
1	ESCOLA DA PRINCEZA	2,6	1,9	2,6	2,8	3,1	3,4	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9	6,2	6,5	6,8	77,3	78,9	44,7	73,2	73,9	0,68	64,4	65,0	44,2	83,5	75,3	0,68	200,84	197,71	3,31	198,49	182,89	3,35
4	ESCOLA PROFESSOR ANTONIO DE BRITO ALVES	2,6	1,9	2,6	2,8	3,1	3,4	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9	6,2	6,5	6,8	77,3	78,9	44,7	73,2	73,9	0,68	64,4	65,0	44,2	83,5	75,3	0,68	200,84	197,71	3,31	198,49	182,89	3,35
6	ESCOLA PROFESSOR ANTONIO DE BRITO ALVES	2,6	1,9																																	

Total de Escolas: 35

Fonte: Mecinep

ANEXO U - Formulário de Coleta de Dados

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO

FORMULÁRIO DE COLETA DE DADOS

Prezado(a) Diretor(a)

Dirijo-me a V.Sa. através deste formulário de coleta de dados, devidamente autorizado pela Diretora Geral de Ensino e Formação Docente, Sra. Lenira Silveira Barbosa, conforme anexo. As informações prestadas são exclusivas deste trabalho acadêmico, não atendendo a nenhum outro objetivo. Sua colaboração é fundamental para a elaboração da tese de doutorado deste professor/pesquisador, sob a orientação da Profª Drª Márcia Angela da Silva Aguiar.

O conjunto de dados solicitados tem uma lógica metodológica para atender aos objetivos da pesquisa. Será muito importante que os itens deste formulário sejam todos informados, caso os tenham disponíveis. Em sendo impossível obtê-los, tente informar pelo menos os mais recentes. Acrescente comentários que julgue necessários para um melhor esclarecimento. Atendendo ao cronograma da pesquisa, solicito devoção deste formulário no prazo máximo de 15 dias, quando retornarei, ou numa data mais oportuna. Aproveito para informar meus contatos, caso necessite, e antecipadamente agradecemos sua ajuda.

Atenciosamente

Túlio Andrade Carneiro

tulioac@hotmail.com

81-92837156//34363148

Escola Municipal: _____

Endereço: _____

Nível de escolarização: Fundamental

IDEB/2007 = _____ IDEB/2009 = _____

1 – QUANTITATIVOS DE ALUNOS E PROFESSORES

Ano	2007	2008	2009
Alunos regularmente matriculados			
Alunos aprovados			
Professores pertencentes ao quadro efetivo da escola			
Professores substitutos contratados			
Funcionários de apoio pedagógico pertencentes ao quadro efetivo da escola			
Funcionários diversos contratados e não efetivos (limpeza, higiene, segurança, refeitório, etc.)			

1.1– Quantos professores pertencentes ao quadro da escola possuem curso de:

Graduação _____

Especialização _____

Mestrado _____

Doutorado _____

2 - DADOS ORGANIZACIONAIS

2.1 – Existe Conselho Escolar na escola?	SIM	NÃO
2.2 – Caso exista, o Conselho Escola opera a contento?	SIM	NÃO
2.3 - Existe Associação de Pais e Mestres na escola	SIM	NÃO

2.4 – Caso exista, a APM opera a contento? SIM NÃO

2.5 – Há eleição para gestor/diretor da escola? SIM NÃO

2.6 – O atual diretor/gestor da escola exerce o mandato há quanto tempo? _____ anos

2.7 – O organograma (cargos e funções com hierarquia) da escola é conhecido pela comunidade escolar? SIM NÃO

2.8 – Quem determina a quantidade de professores da escola?

2.9 – Quem determina a quantidade alunos por sala de aula da escola?

2.10 – Até que ponto o orçamento global da escola é elaborado pela direção e o conselho da escola? (Não considerar o PDDE)

2.11 – Existem compromissos formais (metas) a serem alcançados pela escola?

Caso existam, quais e como são controlados. ---

2.12 – A escola tem autonomia de se organizar ou obedece a um modelo pré-estabelecido pela Secretaria Municipal de Educação?

2.13 – Quanto à gestão do recurso oriundo do PDDE, a escola tem autonomia de escolher onde gastar?

2.14 – Qual a importância do Projeto Político Pedagógico da escola quando da aplicação dos recursos do PDDE?

3 – DADOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS

3.1 – V.Sa. sabe qual o valor mensal das despesas com salários dos professores efetivos?

SIM NÃO

Caso positivo, favor informar: R\$ _____

3.2 – V.Sa. sabe qual o valor mensal das despesas com salários e encargos sociais e trabalhistas dos professores substitutos/contratados/estagiários?

SIM NÃO

Caso positivo, favor informar: R\$ _____

3.3 – V.Sa. sabe qual o valor mensal das despesas com salários de pessoal de apoio pedagógico e administrativo efetivos?

SIM NÃO

Caso positivo, favor informar: R\$ _____

3.4 – V.Sa. sabe qual o valor mensal das despesas com salários e encargos sociais e trabalhistas de pessoal de apoio pedagógico e administrativo contratados/estagiários?

SIM NÃO

Caso positivo, favor informar: R\$ _____

3.5 – Caso V.Sa. saiba, favor informar quanto a escola gasta por mês com:

Aluguel do imóvel R\$ _____

Consumo de energia elétrica R\$ _____

Água e esgoto R\$ _____

Telecomunicações R\$ _____

Material de escritório R\$ _____

Material de limpeza e higiene R\$ _____

Manutenção dos equipamentos R\$ _____

Conservação das instalações R\$ _____

Outras despesas eventuais R\$ _____

3.6 – Caso V.Sa. saiba, qual a despesa mensal com os serviços de segurança, limpeza e higiene, refeitório e outros (terceirizados)? Em R\$

4 – OUTRAS INFORMAÇÕES DO PDDE

4.1 - Há quantos anos a Escola participa do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE? _____

4.2 - Em caso afirmativo, qual o valor anual que a Escola recebeu em

2007 = R\$ _____

2008 = R\$ _____

2009 = R\$ _____

4.3 – Qual o valor per-capita/aluno que a escola recebe do FNDE/PDDE?

R\$ _____

4.4 O valor recebido do FNDE-PDDE foi suficiente para atender ao programado pela escola:

4.5 - Numa escala de 0 a 5 que nota você atribui a contribuição desse dinheiro para a melhoria da qualidade da educação prestada pela Escola? Assinale:

0 1 2 3 4 5

4.4 - A escola faz a prestação de contas dos recursos do PDDE recebido?

4.6 - Em caso positivo, a prestação de contas é relativa à comprovação apenas dos gastos efetuados, ou também das ações realizadas e seus resultados?

4.7- Relacione os Programas Educacionais que a escola é beneficiária especificando, se possível, os valores de cada um e a fonte do recurso:

ALIMENTAÇÃO _____

TRANSPORTE _____

MATERIAL DIDÁTICO _____

OUTRO _____ (especificar)

Grato pela colaboração. Gesto assim fortalece o compromisso público para com a sociedade.