

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica

Marina Pan Chacon Liberman

**Potenciais e obstáculos do Sistema Educacional Brasileiro:
um olhar para o processo de vinculação do orçamento público**

Trabalho realizado pela aluna de
Administração Pública da Escola de
Administração de Empresas da Fundação
Getúlio Vargas sob orientação do Professor
Doutor Gustavo Andrey de Almeida Lopes
Fernandes e do Professor Doutor Marco
Antonio Carvalho Teixeira

São Paulo/ SP
2013

Índice

RESUMO.....	Página 03
INTRODUÇÃO.....	Página 05
OBJETIVO.....	Página 07
JUSTIFICATIVA.....	Página 08
HIPÓTESES.....	Página 09
O MODELO DE FUNCIONAMENTO DO SISTEMA: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E ASPECTOS LEGAIS.....	Página 10
Breve revisão histórica.....	Página 10
O sistema hoje	Página 15
O processo de escolha dos profissionais da educação: implicações de caráter político.....	Página 18
AS FORMAS DE FINANCIAMENTO: PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E VINCULAÇÃO DE RECEITAS.....	Página 20
O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO	Página 25
METODOLOGIA.....	Página 30
Métodos de análise.....	Página 30
Modelo utilizado.....	Página 31
Variáveis da pesquisa.....	Página 32
ANÁLISE DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS.....	Página 35
RESULTADOS.....	Página 38
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	Página 44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	Página 48

Resumo

O objetivo deste trabalho é investigar se o montante dos investimentos públicos decorre, necessariamente, em qualidade dos serviços oferecidos pelo ente federativo. Em outras palavras, procurou-se compreender se o sucesso das políticas públicas realizadas tem relação diretamente proporcional com a quantidade de recursos empenhada. A fim de comprovar esta hipótese, foi analisada a relação existente entre o investimento em educação nos Municípios do Estado de São Paulo e a qualidade do sistema educacional. Para isto, foram utilizados resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), dados de relatórios de auditoria das contas das Prefeituras paulistas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) e informações da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). Assim, a partir do método da regressão linear múltipla, foi analisada a influência de diversas variáveis no desempenho do Ideb. As conclusões indicam que bons resultados nos serviços oferecidos à população não dependem do quanto foi investido, mas sim da eficiência deste empenho. Portanto, parece razoável que a Administração Pública deva também ser regida por um sistema de vinculação por resultados, sem que se exclua a importância dos recursos necessários para a realização dos serviços.

Abstract

The aim of this work is to investigate whether the amount of public investment in education necessarily matches the quality of the service provided by the federal body involved. In other words, it tries to reach a conclusion on whether the success of the public policies is directly proportional to the amount of funds invested. In order to verify this hypothesis, this paper analyzed the relationship between the educational investment made by the municipal governments of São Paulo state and the quality of the educational system. To do so, the results of the Basic Education Development System (*Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*), the reports of the São Paulo State Audit Court (*Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*) and the Fundação SEADE's database were used. Furthermore, the multiple linear regression method was used to analyze the impact of a number of variables on the quality of the education. The conclusions suggest that good results in the services provided do not depend on the actual amount invested but on the efficiency of the performance. Therefore, it seems clear that the public administration should also be regulated by a results-driven system although, obviously, the importance of the amount needed should not be dismissed.

Introdução

A educação é um dos temas centrais dentro da Administração Pública e, por isso, o debate acerca do seu financiamento é fundamental para a melhoria das políticas neste setor. O objetivo deste trabalho é, portanto, diagnosticar se há eficiência no atual processo de vinculação orçamentária para a educação e, mais do que isto, incentivar as pessoas a cobrarem mais transparência e responsabilidade do Poder Público ao que se refere a este serviço.

Inicialmente, será analisado o modelo de funcionamento do sistema de educação no país, retomando sua trajetória histórica até os dias de hoje. Para isto, serão tratadas as principais reformas e avanços, focando na Reforma de 71 e nas atuais formas de organização. Haverá também uma breve descrição da forma de escolha dos profissionais envolvidos na educação, visto que a qualidade do trabalhador no setor pode ser vital para o bom funcionamento do serviço.

Em seguida, haverá uma análise sobre as formas de financiamento da Educação, focando nas mudanças sofridas pelos sistemas de vinculação orçamentária adotados pelos diferentes entes da federação. Para isto, também será pensado o orçamento brasileiro de forma mais abrangente, posto que é instrumento essencial para os gestores públicos conseguirem financiamento para suas políticas.

Posteriormente, será feita uma discussão sobre a evolução do sistema de avaliação da qualidade educacional no Brasil e como este pode constituir importante ferramenta de transparência e cobrança. Como se verá, isto é fundamental para entender a eficiência nesta área da Administração Pública, permitindo diagnosticar os pontos fracos que devem ser melhorados e incentivar atividades com bons resultados.

Adiante, haverá o detalhamento da metodologia usada na presente pesquisa para que se possa confirmar ou refutar as hipóteses feitas acerca da vinculação orçamentária na Educação. Os diversos métodos da estatística que foram usados serão explicitados ricamente de forma a dar ao leitor suporte para compreender o processo empírico deste trabalho. Após isto, haverá uma apresentação e descrição detalhada das informações coletadas através do banco de dados criado durante esta pesquisa. Em seguida, será realizada a análise propriamente dita destes dados, usando-se a regressão linear múltipla como principal ferramenta interpretativa e geradora de modelos.

Por fim, considerações finais acerca dos principais obstáculos, potenciais e incentivos para o bom funcionamento da educação e da qualidade de seu financiamento constarão neste relatório. Ao longo das conclusões visa-se, mais do que sugerir soluções para o sistema educacional, abrir o debate nesta área fundamental e estratégica para o país, apresentando ferramentas para que o leitor entenda um pouco mais a fundo as complexidades envolvidas neste setor.

Objetivo

O objetivo desta pesquisa é investigar o impacto do gasto em educação na qualidade do ensino ofertado pela rede pública municipal de educação no Estado de São Paulo. Desta forma, pretende-se contribuir para o debate sobre o financiamento dos serviços por meio de uma análise cuidadosa das execuções orçamentárias. Busca-se, assim, entender a correlação entre investimento e resultado.

Para isto, o foco desta pesquisa será os sistemas de financiamento dos serviços de educação em todos os Municípios do Estado de São Paulo. Espera-se que uma análise cuidadosa das execuções orçamentárias, disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), bem como a interpretação dos resultados das avaliações da qualidade da educação, através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), possibilitem identificar a existência ou não de eficiência na oferta deste serviço, permitindo diagnósticos e sugestões de políticas de melhoria.

Justificativa:

Pensar a Administração Pública, dentro de um sistema democrático e representativo como o brasileiro, é entender como funcionam e se articulam os diversos mecanismos que um Estado possui para dar à sociedade uma vida justa e com qualidade, ofertando serviços fundamentais para o seu desenvolvimento. Neste contexto, pode-se pensar as políticas relativas à educação como uma peça-chave para o funcionamento de um país.

Mas, como se verá mais adiante, também é necessário que os próprios cidadãos sejam protagonistas na busca destes avanços. Devem exigir que os governantes cumpram metas e atinjam resultados que beneficiem indiscriminadamente a população, posto que o Estado é de todos e para todos.

Neste jogo político-democrático, o orçamento público é imprescindível, já que as políticas criadas para os mais diversos setores só serão possibilitadas quando previamente indicadas e aprovadas pelos Poderes. Ou seja, tudo que será feito pelos governos deve estar previsto em seu orçamento, sendo que todos os dados relativos aos gastos devem ser disponibilizados para o conhecimento dos cidadãos.

O processo histórico orçamentário brasileiro trouxe diversas mudanças para a educação e, apesar de estarem os gastos no setor no ponto mais alto da série histórica, possuindo cada ente da federação um valor mínimo de recursos a serem aplicados, percebe-se que ainda há muito progresso a ser feito. Ademais, os recursos são distribuídos de tal forma que ainda há desigualdades tanto entre as regiões do país quanto entre os níveis de ensino. Por isso, espera-se que o gestor público saiba utilizar os recursos da forma mais eficiente possível.

Isto tudo serve para justificar a importância do presente trabalho, que busca analisar os efeitos da transparência do setor público na qualidade da educação. Incentiva-se a participação do cidadão - a partir do controle e da fiscalização- para trazer mudanças para este setor.

Ademais, o banco de dados criado no decorrer desta pesquisa e sua posterior análise estatística servirão como instrumento não só para a fiscalização da eficiência dos gastos nas políticas públicas como também para ampliar o debate sobre o financiamento público.

Hipóteses

Abrangente:

- O aumento dos recursos empenhados na educação não resulta necessariamente na melhoria da qualidade deste serviço. Portanto, a vinculação de receitas parece ser insuficiente, justificando a adoção de um modelo complementar, com a vinculação por resultados, para o sistema educacional brasileiro.

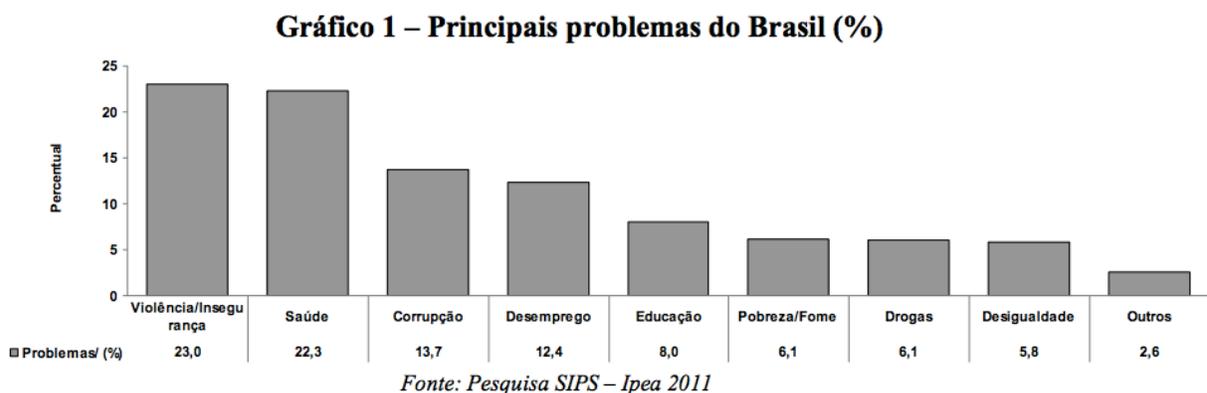
Específicas:

- A qualidade e eficiência da gestão orçamentária e administrativa podem ser a garantia de um sistema de educação de excelência.
- Cargos comissionados em excesso podem comprometer o caráter técnico e profissional da gestão pública.

O modelo de funcionamento do sistema: trajetória histórica e aspectos legais

A questão da educação é um tema pertinente, já que a importância de seu debate ultrapassa a esfera pública, passando para o campo da sociedade civil, de organizações do terceiro setor e até de organismos internacionais. Assim, apesar de ser fundamental dentro da Administração Pública, é um direito e dever a ser discutido por todos os cidadãos.

A educação pode, ainda, ser pensada como um mecanismo de ascensão social e superação de outras mazelas que estão, direta ou indiretamente, ligadas a ela, como a desigualdade social e o desemprego. Apesar de apenas 8% da população considerar a educação como o principal problema atual do país, em comparação com o mais votado que foi a violência/insegurança, com 23% (SIPS - Ipea, 2011), ainda assim é um setor que merece atenção das políticas públicas, sendo um ponto estratégico para criar uma sociedade mais justa, democrática e com uma economia dinâmica.



Breve revisão histórica

Para que seja possível uma avaliação e discussão plena sobre esta questão, é preciso primeiramente que se entenda como funciona seu sistema, passando por um breve histórico até os dias atuais. Entender os avanços e retrocessos trazidos pelas diversas Constituições Brasileiras ajuda neste processo. Um dado importante, inclusive, é que desde 1824, todas as Cartas que foram outorgadas e promulgadas garantiam o direito à educação primária gratuita aos cidadãos. Mas, como se verá mais para frente, somente na década de 30 o Governo passou a focar, de fato,

suas políticas no ensino público. Até esta data, as ações neste setor eram descoordenadas e conflitantes. Outra característica da educação é que, durante muitos séculos, mais especificamente desde a instauração das primeiras escolas pelos jesuítas no século XVI até recentemente, havia um dualismo institucional entre escolas acadêmicas e escolas técnico-profissionalizantes. Enquanto as primeiras eram destinadas à elite, as outras visavam alcançar o público proveniente de classes sociais menos favorecidas do ponto de vista econômico. (PLANK, 2001)

Durante os séculos XVII e XVIII, os padres jesuítas foram responsáveis por quase todas as escolas de educação primária e secundária no Brasil. Apenas na segunda metade do século XVIII é que o poder público passou a criar escolas, sendo estas de ensino superior.

Durante o Império, a educação fundamental era, em linhas gerais, deixada para os governos das províncias e para as Igrejas. Em 1822, foram criadas instituições de ensino superior no campo da Medicina, do Direito e da Academia Militar. Com a Constituição de 1824, a despeito da previsão do direito à educação, o ensino primário gratuito às classes de menor poder aquisitivo foi negligenciado. Em 1834, a autorização para que os Municípios e províncias criassem seus próprios “sistemas” dá origem à descentralização no Ensino. A maioria das escolas, porém, continuou controlada por iniciativas privadas em decorrência da falta de recursos dos governos regionais e locais.

À Constituição Federal de 1891, a primeira desde a Proclamação da República, foi dado um caráter mais descentralizado. A consequência disto para a educação foi uma maior atribuição de responsabilidades à esfera estadual. Esta ficou encarregada da educação primária e profissional, sendo que aqueles Estados que eram mais ricos, como é o caso de São Paulo, que muito se beneficiou com a economia cafeeira, conseguiram oferecer um ensino com um pouco mais de qualidade. No entanto, as melhores escolas ainda eram destinadas apenas às elites do país. Já as escolas secundárias acadêmicas e o ensino superior, ficaram a encargo tanto da federação quanto dos Estados.

Segundo Plank (2001), a partir de 1920, com os avanços trazidos pela urbanização e industrialização, houve uma demanda de educadores por um sistema que se adaptasse a esta nova conjuntura. A democracia e o crescimento econômico deveriam ser os parâmetros para uma educação mais justa e ampla. Isto dará origem, em 1932, à publicação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”. O chamado movimento escolanovista no país, conduzido por

juvencos educadores que ansiavam por progressos na educação, mostrou-se a favor do ensino gratuito, universal e obrigatório, apresentando um caráter mais social e democrático.

A Constituição Federal de 1934 foi influenciada pelo movimento, colocando a educação como direito de todos a ser assegurado pela esfera pública e pela família, em seu art. 149. Também ficou estabelecido que a União seria responsável por criar e coordenar um Plano Nacional de Educação (PNE), no art. 150, enquanto os Estados e o Distrito Federal deveriam possuir seus próprios sistemas dentro das diretrizes estabelecidas pela União, conforme determinado pelo art. 151. A ideologia que estava por trás era a quebra do dualismo intrínseco ao sistema educacional, permitindo "(...) a adaptação das escolas às circunstâncias locais, garantindo-se ampla autonomia profissional aos diretores e professores em seus esforços para atender às necessidades individuais dos alunos" (Plank, 2001, p. 69). Ademais, foi esta constituição que deu início ao sistema de vinculações das receitas, garantindo o valor mínimo a ser gasto pelos governos municipais, estaduais e federal.

Outro resultado da Revolução de 1930 foi a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública por Getúlio Vargas. Em 1931, foi elaborada a primeira legislação universitária, de caráter centralizador, posto que havia uma Universidade Nacional que ditava todas as metodologias e opções de cursos para o Brasil. Apesar disso, um ano depois foi criada a Universidade de São Paulo (USP), de iniciativa estadual, como resposta ao movimento de centralização realizado pelo governo federal.

No entanto, com o Estado Novo e, assim, a entrada em vigor da Constituição de 1937, inaugurando a ditadura varguista, o Estado tornou-se apenas um suporte, visto que a educação passou a ser encargo da família e das instituições privadas. No entanto, restaria ao Estado a obrigação da provisão de ensino para as classes mais baixas, principalmente o ensino primário e o pré-vocacional profissional (art. 129 e art. 130). Houve, em realidade, um retrocesso no sistema educacional. Acabam-se também as vinculações das receitas para este setor.

Um marco importante durante a Era Vargas foi a criação do hoje denominado Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) através do Decreto-Lei nº 580. Segundo o Decreto-Lei, este órgão era responsável, entre outras coisas, por criar uma base de dados e documentos sobre a educação, promover pesquisas nesta área e auxiliar redes de ensino estaduais, municipais e privadas a superar questões pedagógicas. Ao longo dos anos, também serviu como órgão auxiliar do Ministério da Educação e, atualmente, uma de suas

principais funções é avaliar a educação em quase todos os seus níveis, tema que será aprofundado no capítulo “O Sistema de Avaliação da qualidade da educação”.

Em 1946, uma nova Constituição encerrou o período varguista e redemocratizou o país. O Estado voltou a ter o dever de proporcionar educação de forma universal, sendo que novamente enfatizou-se a descentralização dos sistemas de ensino que deveriam, no entanto, seguir diretrizes nacionais. Outro fato foi que o sistema de vinculação das receitas foi reconstituído. O tema mais importante deste período, entretanto, foi a tentativa de se criar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Até que se fosse aprovada, 15 anos depois, houve excessivas discussões acerca do melhor sistema educacional a ser adotado pelo país. Mesmo com sua aprovação, por meio da Lei nº 4024, em 1961, os debates entre a descentralização administrativa ou autoridade central; sobre a maior ou menor participação do poder público na esfera da educação; e de qual deve ser o papel da iniciativa privada, continuam existindo até hoje. Atualmente, outra questão que ainda pode ser levantada acerca do funcionamento do sistema educacional é o que é mais benéfico para o país entre a criação de um sistema único de educação (centralizado ou não) e a continuidade dos sistemas federais, estaduais e municipais com muita autonomia.

Em 1964, com o início da Ditadura Militar, manteve-se a educação como um direito constitucional, devendo ser fornecido conjuntamente pelas escolas e pelas famílias (art. 166), sendo o ensino primário obrigatório (art. 168). Ademais, deu-se continuidade ao sistema de vinculações, o qual estabelecia que a União deveria aplicar um mínimo de 10% da receita dos impostos no setor educacional, enquanto para os Estados, Distrito Federal e Municípios, este valor era de 20% (art. 169). A União ficaria encarregada do sistema federal de ensino e os Estados e Distrito Federal teriam também seus próprios sistemas. Neste período, a importância dada à educação estava por trás de uma ideologia que era pautada pelo crescimento econômico, tanto é que os Planos Nacionais de Educação eram elaborados visando a racionalidade do uso dos recursos públicos para este setor. O foco no ensino profissional e superior permaneceu, a despeito da discussão acerca da importância do ensino primário para promover o crescimento da economia.

Posteriormente, a Reforma de 71 representou um marco nas políticas voltadas para os ensinos primário e secundário. Aumentou-se o tempo de duração do ensino compulsório; profissionalizou-se o currículo escolar em uma tentativa de superar a histórica divisão entre

ensino secundário técnico e acadêmico; e delegou-se aos Municípios e Estados a responsabilidade por estes níveis de ensino. No entanto, o dualismo no sistema permaneceu através das diferenças entre ensino privado e público. Além disso, diminuiu o percentual de investimento em educação em relação aos gastos públicos e ao Produto Interno Bruto (PIB). As taxas de matrícula não cresceram, e a qualidade das escolas caiu. (PLANK, 2001).

Com o fim do Regime Militar, o país foi novamente redemocratizado. Em 1988, uma nova Constituição, vigente até hoje, foi promulgada. Esta prevê a universalização do ensino fundamental, a erradicação do analfabetismo e a priorização dos recursos para o primeiro grau. Estas metas ainda não foram atingidas, e não houve mobilização e articulação suficientes dos setores organizados da sociedade visando o cumprimento destas. (PLANK, 2001).

Outra característica importante da nova Constituição é o reconhecimento da autonomia dos sistemas municipais de ensino em relação aos Estados, ampliando as possibilidades de inovação e avanço na educação local. Ademais, aumentou-se os valores de vinculação das receitas para a educação, como verifica-se na tabela seguinte:

Tabela 1: Vinculação de Receitas à Educação - História Constitucional			
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
CF-1934 (*)	10%	20%	10%
CF-1937	-	-	-
CF-1946 (*)	10%	20%	20%
CF-1967	-	-	-
EC 1/69 (**)	-	-	20%
EC 1/83 (*)	13%	25%	25%
CF-1988 (*)	18%	25%	25%
(*)	Base de cálculo: receita de impostos		
(**)	Base de cálculo: receita tributária		
(***)	Constituição Estadual - artigo 255 - 30% (no caso do Governo do Estado de SP)		
Fonte:	Manual Básico de Aplicação de Recursos no Ensino - TCESP (disponível online)		

Enfim, como foi mostrado, o controle dos serviços relativos à educação no Brasil é descentralizado e, mais do que isso, não faz parte de um único sistema, visto que a cada uma das entidades administrativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) cabe a tarefa de organizar sua própria rede, dado as diretrizes estabelecidas pela Constituição e pela LDB. Assim, não há nenhum sistema único capaz de traçar todas as diretrizes e regras para todos os âmbitos de nossa federação. No entanto, como já foi citado, existe a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), cuja última versão, prevista pela CF-88, é de 1996. Esta visa regularizar o sistema de educação brasileiro, estabelecendo os principais direitos e deveres dos cidadãos e do poder público sem, contudo, criar regras integralmente homogêneas para os diferentes níveis da federação. Por exemplo, a legislação confere autonomia administrativa para as unidades da federação exigindo ao mesmo tempo um plano curricular que siga as decisões da União. Como mostra Saviani (1999), no entanto, ao ser criada, a ideia de plano contida na LDB era apenas a de uma ferramenta orientadora para a alocação dos recursos do governo que seriam utilizados nas diversas redes de ensino do país. Não estabelecia metas e objetivos para a educação. Enfim, como disse Marco Maia, Presidente da Câmara dos Deputados, na apresentação do texto da sexta edição da atual LDB, feito em 2011: "Constantemente atualizada e aprimorada, a LDB tornou-se um dos mais efetivos instrumentos de melhoria da qualidade de ensino do Brasil, devendo estar ao alcance de todos para conhecimento, reflexão e oferta de sugestões." (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

O sistema hoje

A descentralização na educação acaba criando vários sistemas que atuam concomitantemente e que seguem, basicamente, a seguinte regra: Municípios ficam encarregados da educação infantil e do ensino fundamental; Estados, do ensino fundamental e médio; e a União, do ensino superior e das escolas de formação dos professores. À União, também compete o papel "de fornecer assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios; o de definir as diretrizes curriculares nacionais e o de regular a formação de professores." (Fernandes, 2011, p. 276). Isto é feito para que o Governo Federal auxilie as outras esferas do poder público na garantia de iguais oportunidades de educação para todos e com qualidade (art. 211).

Uma outra ótica possível para analisar o sistema de educação brasileiro, sugerida por Saviani (1999), é a partir das racionalidades que caracterizaram as diversas propostas de Planos de Educação desde a década de 30 até os anos 1990. No pós-Revolução de 1930, com o movimento escolanovista, os planos estavam voltados para a modernização do ensino como meio de modernizar o país, dando enorme valor à ciência e ao conhecimento. Esta seria a racionalidade científica. Com o Estado Novo, o contexto de autoritarismo deu início a planos no qual o ensino era utilizado como controle político-ideológico. De 1946 até 1964, o nacionalismo desenvolvimentista criou uma dualidade acerca do objetivo que seria dado aos planos educacionais. Alguns defendiam que estes deveriam ser feitos em favor do Estado como condutor deste desenvolvimento, enquanto outros apostavam em planos que fossem usados apenas como metodologia de distribuição de recursos, operando em um sistema mais liberal que desse autonomia para quaisquer iniciativas neste setor.

Com o início do Regime Militar, houve o intuito de modernizar o país e a educação de forma a conter os movimentos sociais de esquerda ou democráticos. Era a chamada racionalidade tecnocrática, que também era centralizadora e opressora. De 1985, com a redemocratização, até 1989, entrou em vigor a racionalidade democrática, visando acabar com qualquer possibilidade do país retornar a um regime ditatorial. Para isso, os planos feitos para a educação eram descentralizados, o que acabou permitindo o florescimento de formas de clientelismo na utilização dos recursos públicos pelas redes regionais e locais.

Desde a Constituição Federal de 1988, diversos avanços na educação vêm sendo feitos e, quem sabe, vêm caminhando para uma racionalidade mais pautada nos valores sociais. Entre eles, podemos citar a descentralização dos recursos públicos voltados para este setor; os programas de progressão continuada que tinham como meta diminuir a evasão nas escolas por conta das excessivas repetências; os programas de distribuição de renda como o Bolsa Família e o Bolsa Escola, dando auxílio para que as famílias pertencentes às classes mais baixas matriculassem seus filhos na escola; e a criação do Fundeb, visando redistribuir os recursos públicos de forma mais justa entre os Estados e Municípios. (MENEZES FILHO, 2011).

Atualmente, também está em trâmite no Senado um projeto de lei encaminhado pelo governo federal ao Congresso, em 2010, para a criação do novo Plano Nacional de Educação (PNE), com as metas a serem alcançadas até 2020. Os Planos Nacionais de Educação estão previstos na Lei 9394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Como

consta no art. 9, a União fica encarregada de elaborar o PNE em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios. Este novo projeto poderá ser um marco positivo para o atual sistema educacional brasileiro. Visa medidas como universalizar o ensino dos quatro aos dezessete anos; trazer para as escolas as crianças que estejam em idade escolar mas que não estão matriculadas; valorizar a formação continuada de profissionais da educação; ampliar a porcentagem do PIB (Produto Interno Bruto) usada em educação para pelo menos 7%; e melhorar a inclusão de minorias como estudantes rurais, indígenas e com necessidades especiais.

Enfim, o sistema educacional ainda está em constante transformação, e pode ser difícil determinar se está perto ou não de um modelo ideal, já que as demandas também estão em mudança, adaptando-se a novos contextos, necessidades e concepções de sociedade. No atual momento pelo qual o Brasil está passando, no qual a democracia está cada vez mais ampla e atingindo mais instituições e setores sociais, a demanda parece estar no caminho da maior redistribuição de renda, justiça e igualdade. Mas, sobretudo, há um desejo por maior eficiência do poder público.

Os cidadãos querem ver que o seu dinheiro, que é repassado para o Estado através dos impostos, está sendo bem usado, ou seja, está gerando resultados positivos para o país. Isto só é possível quando os gestores públicos são transparentes e responsáveis e, para isto ser mensurado e controlado pela sociedade civil, deve haver uma constante prestação de contas por parte do Estado, que deve criar orçamentos viáveis e bem planejados. Ademais, deve haver diversos órgãos de fiscalização com grau de autonomia para garantir que as promessas estão sendo cumpridas e os direitos sociais, assegurados. O próprio Governo também deve criar mecanismos de verificação de suas próprias políticas, como é o caso dos sistemas de avaliação da qualidade do ensino que será mais aprofundado ao longo do presente trabalho. Ou seja, os resultados também devem ser levados em conta nos diversos setores públicos, e não estritamente os métodos para realizar os objetivos, como proposto em sistemas burocráticos. A eficiência é justamente o bom uso dos recursos visando atingir melhorias estruturais e conjunturais nos mais variados campos de atuação.

O processo de escolha dos profissionais da educação: implicações de caráter político

A ideia de que a qualidade do trabalhador na educação é importante para a qualidade do serviço ofertado é amplamente aceita. Desta forma, as decisões acerca da escolha dos profissionais envolvidos devem ser relevadas. Este processo decisivo está em muito atrelado ao sistema político do país. Assim, nomeações feitas pelo Ministro da Educação, pelos governantes estaduais e pelos Prefeitos a cargos importantíssimos como os de dirigentes e diretores das escolas, fazem parte deste jogo de interesses. (PLANK, 2001)

Em decorrência desta forma de organização, os sistemas de ensino perdem sua autonomia, tendo muitas de suas decisões feitas à mercê dos políticos, tanto do Executivo quanto do Legislativo. O problema está em tirar das mãos de gestores e profissionais especializados propriamente em educação o controle das ações a serem implementadas nas escolas. Assim, há uma "(...) desproporção na ênfase colocada sobre a administração e o controle às custas do ensino e aprendizagem. A proliferação de "sistemas" educacionais e de programas e projetos dentro dos sistemas implica um exército de burocratas sempre em expansão em todos os níveis e uma carga de despesas cada vez maior fora das escolas e salas de aula." (Plank, 2001, p. 92).

Uma solução a esta questão seria o contínuo fomento aos conselhos de ensino, como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), por exemplo. São organizações que trazem cada vez mais para o seu controle as políticas educacionais, minimizando a influência de interesses políticos, troca de governos e outras decisões externas ao próprio sistema educacional.

Estas organizações podem inclusive influenciar para que diminua-se paulatinamente o número de professores leigos ou com formação e capacitação profissional aquém do necessário para oferecer aulas de qualidade. Podem e devem lutar também para que haja eleições diretas dos diretores e outros cargos administrativos, minimizando os métodos de nomeação.

Além disso, por conta de não haver um sistema único de educação, os tipos de contrato que regulamentam os regimes trabalhistas para os profissionais deste setor são variados e desarticulados. No caso de São Paulo, por exemplo, muitos dos profissionais da rede estadual são estatutários, ou seja, são funcionários públicos cuja relação com o Estado está regulamentada por Leis. Já na rede municipal de ensino, a maioria dos trabalhadores é celetista, tendo o seu contrato

regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ou seja, em uma relação contratual igual à utilizada em empresas do setor privado.

As formas de financiamento: processo orçamentário e vinculação de receitas

Para que os sistemas públicos sejam devidamente financiados, recebendo os recursos necessários a sua execução, é preciso criar um orçamento no qual haja a previsão dos gastos fundamentais para os determinados setores. Para isto, planos e leis devem ser instituídos visando apontar as diretrizes dos gastos públicos. Assim, há um Sistema de Planejamento e Orçamento em cada ente federativo que foi projetado justamente para a execução destes projetos de lei, sendo eles o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A cada mandato, por exemplo, o Chefe do Poder Executivo deve enviar até o final de seu primeiro ano um projeto de lei ao Legislativo, que terá a função de aprová-lo, com o objetivo de criar o novo PPA. É importante se ater para o fato de que o plano, com duração de quatro anos, inicia-se sempre no segundo ano de mandato, o que ajuda a garantir que haja certa continuidade das políticas públicas independente de quem é o responsável pelo cargo ou até mesmo de qual partido está na situação. A função deste plano é dar um direcionamento dos objetivos e metas de longo prazo do governo em relação aos gastos públicos. É, afinal, um vínculo entre o plano e o orçamento do Estado, estabelecendo ligação entre as prioridades a serem cumpridas e o orçamento a ser executado. (Relatório do TCU para o Exercício de 2011)

A LDO, por sua vez, é também elaborada pelo Poder Executivo e sancionada pelo Legislativo anualmente, e compreende as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orientando o projeto de elaboração da LOA. Além disto, dispõe sobre alterações tributárias e a política de fomento das agências financeiras oficiais, incluindo aquela referente ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A Lei Orçamentária, que também têm vigência anual, deve conter quais são as prioridades, definidas no PPA, para aquele próximo exercício a que se refere. O projeto desta lei é feito também pelo Executivo, que o envia ao Legislativo, onde é discutido e, eventualmente, modificado. Depois de votado e aprovado, deve ser sancionado pelo Chefe do Executivo, quando vira de fato uma Lei. A LOA deve fazer referência a todos os gastos públicos a serem efetuados, garantindo que haja transparência e planejamento das despesas feitas pelo governo. No entanto, há casos em que o Presidente pode estabelecer decretos e leis de crédito adicional para eventuais gastos de emergência.

Independente de todos os princípios que regem os projetos de elaboração das chamadas peças orçamentárias e de toda a rigidez do sistema orçamentário, caracterizado pelo alto nível de vinculações, é inegável que, para qualquer que seja o processo envolvido neste planejamento, o dinheiro dos cofres públicos tenha destinação conhecida. O planejamento dos gastos e a priorização das políticas auxiliam no sistema de controle público, permitindo um acompanhamento das ações e de seus respectivos resultados.

O controle e, mais do que isto, a defesa do patrimônio público, em níveis federais, é feito pela Controladoria-Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União. A CGU faz parte do controle interno do Poder Executivo, orientando-o na gestão e na superação de eventuais problemas administrativos. Já o segundo, é órgão auxiliar do Legislativo, exercendo controle externo sobre os gastos efetuados pelos gestores dos três poderes. Sua função, no entanto, não se reduz apenas a fiscalizar a legalidade do uso dos recursos públicos, mas também a verificar a efetividade que deve resultar deste empenho. Com a atual Constituição Federal, de 1988, a reabertura política fez com que esta e outras instituições se redemocratizassem, aproximando-as dos cidadãos e lhes conferindo maior poder e autonomia para fiscalizar as ações do Estado. (TEIXEIRA, 2013).

Ademais, há também a Lei de Responsabilidade Fiscal, sancionada em 2000, que serve justamente como um mecanismo de transparência e prestação das contas públicas, permitindo aos cidadãos brasileiros uma importante ferramenta para exercer seus direitos e deveres.

Enfim, este nível de vinculações previsto em nossa Constituição é responsável por determinar o valor mínimo das receitas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios que deve ser gasto em educação, bem como as taxas de repasses da União para o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (provenientes da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto Sobre Produtos Industrializados), por exemplo. Se esta rigidez no processo orçamentário é benéfica ou não para os serviços de educação no país é algo que será discutido com mais profundidade no presente relatório. No entanto, é fato inquestionável que isto deveria garantir, ao menos no quesito legal, que um determinado montante seja despendido nesta área.

Sobre o financiamento propriamente da educação, ficou estabelecido pela Constituição Federal de 88, no Artigo 212, um valor mínimo da receita de impostos e transferências a ser aplicado nesta área pela União e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo 18% para a

primeira e 25% para as demais esferas. Vale dizer que os repasses feitos pela União ou pelo Estado não contam como gasto em educação para o governo que estiver recebendo o recurso. A CF-88 estabeleceu, ainda, que a Educação Básica é de responsabilidade dos Estados e Municípios, estando encarregados prioritariamente do Ensino Médio e Ensino Fundamental, e do Ensino Fundamental e Educação Infantil, respectivamente. À União seria dado como prioridade o Ensino Superior.

No entanto, a fixação de um piso para os gastos com educação pode ser insuficiente para contornar a questão da falta de recursos ou, sobretudo, do uso não eficiente destes. Decorre também que há uma má distribuição dos recursos para as diferentes regiões. É possível que haja Municípios ou Estados com excesso ou com escassez de dinheiro, visto as especificidades sócio-econômicas de cada região bem como o total do número de matriculados nas escolas de cada rede. Há muitas áreas mais pobres, por exemplo, nas quais a arrecadação de impostos é baixa. Para contornar esta questão, em 1998 foi implantado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Cada Estado, mais o Distrito Federal, possuía seu fundo, o qual era constituído por recursos dos Estados e Municípios (equivalente a 15% da arrecadação destes com diversos impostos) e servia para alcançar um gasto por aluno equilibrado em cada rede de ensino através de um sistema de redistribuição medido pelo número de crianças matriculadas. Quando este mínimo por aluno não era atingido, a União deveria entrar com recursos adicionais.

Em 2007, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O novo programa, que deve vigorar até 2020, possui basicamente o mesmo sistema de funcionamento, abrangendo agora todos os níveis da Educação Básica, inclusive a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e o Ensino Infantil. Isto foi feito para que principalmente o Ensino Médio obtivesse recursos suficientes. Além disso, também teve como resultado um aumento significativo na contribuição da União, totalizando 10% da contribuição total das outras entidades administrativas. (VELOSO, 2011)

Outra forma de financiamento da educação é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), de 1995, com a diferença do recurso ser transferido diretamente para as unidades de ensino. Há também programas de transferência de renda que auxiliam no fomento à educação, como o Bolsa Escola Federal, de 2001, que consiste em um dinheiro recebido por famílias para

as crianças matriculadas regularmente na escola e que cumpram determinada frequência escolar. Para ser apta a participar do programa, a renda mensal per capita da família também é considerada (até noventa reais). O Bolsa Família, de 2004, e o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, de 2008, também são outros programas de transferência que passaram a fazer parte do sistema de financiamento da educação para determinadas famílias.

Um ponto fundamental para a discussão do atual sistema de financiamento da educação no Brasil é a desproporção dos gastos de acordo com os diferentes níveis de ensino, posto que o gasto por aluno em relação ao PIB per capita no Ensino Superior é de 5,2 vezes o gasto por aluno no Ensino Fundamental. Nos países chamados desenvolvidos, por outro lado, esta razão é muito menor. Na Coreia do Sul, por exemplo, é de 0,5 e, se pensada a razão entre o gasto com o Ensino Fundamental e a média para todos os níveis de ensino, esta razão passa a ser de praticamente um para um. (VELOSO, 2011).

Tabela 2: Gasto público em educação por aluno em relação ao PIB per capita, por nível de ensino, em 2006 (%)					
Países	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Todos os níveis	Razão Superior/Fundamental
Brasil	18,0	13,4	93,2	18,9	5,2
Argentina	13,2	20,3	14,2	15,8	1,1
Chile	11,1	12,4	11,5	11,7	1,0
Coreia do Sul	17,2	22,2	9,5	16,7	0,5
Espanha	19,4	24,0	23,5	22,3	1,2
Estados Unidos	22,2	24,6	25,4	23,9	1,1
França	17,1	26,6	33,5	24,7	1,9
Índia	8,9	16,2	55,0	14,0	6,2
Irlanda	15,0	22,8	26,4	19,8	1,8
Japão	21,9	22,4	19,1	21,5	0,9
México	13,4	13,8	35,4	15,5	2,6
Portugal	22,4	34,0	28,8	28,0	1,3
Reino Unido	22,1	27,3	29,2	25,8	1,3
Uruguai	8,5	10,4	18,1	10,6	2,1

Fonte: Os dados do Brasil foram obtidos do INEP/MEC e são de 2008. Para os demais países, ver UNESCO (2010).

Percebe-se, com isto, que o atual sistema de financiamento brasileiro privilegia em excesso o Ensino Superior. Esta constatação, no entanto, vale para todo o processo de criação do sistema de ensino. Esta conduta está enraizada neste sistema, e isto se prova pelo fato de que a União, ente administrativo com mais recursos, sempre deu prioridade para a institucionalização das universidades.

Isto prejudica o princípio da universalidade para a educação, principalmente a básica, já que considerável parte dos recursos públicos é destinada a um nível de ensino que é restrito a uma pequena parcela da população. Em 2009, apenas 19% da população com idade entre 18 e 24 anos teve acesso ao ensino superior (Andrade, 2012).

Por último, é importante ressaltar a existência de fontes internacionais de financiamento da educação, como é o caso do Banco Mundial. Importante parceiro do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Brasil vem recebendo recursos que são utilizados em diversas áreas do setor público, incluindo a educação e a saúde. O Banco Mundial também auxilia o país a ter uma educação de qualidade, fomentando projetos e produzindo análises de forma estratégica. (Brasil é o terceiro país com mais financiamentos do Banco Mundial, 2011)

O Sistema de Avaliação da qualidade da educação

Para que um dia o Brasil consiga tornar efetivos os amplos direitos previstos em sua atual Constituição Federal, oferecendo de fato uma educação básica obrigatória e gratuita (art. 208, inciso I), é necessário que o longo e complexo percurso para a execução deste serviço seja feito integralmente e com muita cautela. Antes de tudo, é imprescindível um diagnóstico preciso dos sistemas e planos vigentes, apontando todos os erros e obstáculos presentes. Sem um quadro geral da situação de cada Estado, Município e até mesmo escola, dificulta-se o planejamento de novas atividades e ações.

Vencida esta etapa, o próximo passo é traçar metas e objetivos, definindo-se quais os instrumentos, meios e métodos para realizá-los. Estas metas devem ser, de alguma forma, "customizadas" para cada foco analisado, posto que os diagnósticos contendo as necessidades e condições de cada caso serão diversos. Ademais, todas as ações e reformas planejadas devem estar de acordo com um plano orçamentário feito a partir do capital disponível e considerando-se aquele que pode ser eventualmente repassado para o fundo do Estado ou do Município ou a partir do Fundeb. Feito todo este desenho, há outro ponto chave para que a execução do sistema esteja sempre em harmonia e atualizada: o acompanhamento dos resultados. De tempos em tempos, alterações e manutenções acabam sendo necessárias para garantir o aperfeiçoamento do sistema educacional. Todas as atividades devem ser empenhadas para que as metas sejam cumpridas, criando resultados eficientes e eficazes. Mais do que isso, a avaliação da qualidade dos serviços e dos profissionais envolvidos no seu funcionamento permite que o dinheiro público empenhado seja bem utilizado, criando-se inclusive sistemas de bonificação nos quais as escolas que atinjam suas metas recebem um capital a mais.

As provas e índices escolhidos para mensurar o desempenho educacional das regiões do país ou, mais especificamente, das escolas em si, devem ser feitos com seriedade e qualidade, não somente para que os resultados mostrados sejam compatíveis com a realidade, constituindo um bom parâmetro de verossimilhança, mas também para terem créditos com a opinião pública. Neste caso, a opinião pública seria a grande mídia (principais veículos de comunicação do país em plataformas como jornais, revistas, TVs e rádios) bem como os cidadãos em geral. Se bem conceituados, os resultados trazidos pelas avaliações e índices tornam-se um instrumento de melhoria da educação e abrem espaço para um debate acerca dos principais pontos críticos do

sistema. Por outro lado, cria-se um mecanismo de *accountability* do poder público, conceito este que designa a capacidade de transparência e responsabilização, essenciais para o bom funcionamento da democracia. "O principal desafio é definir estratégias de uso dos resultados para melhorar a sala de aula e a formação dos professores, de modo a atingir padrões de qualidade compatíveis com as novas exigências da sociedade do conhecimento." (CASTRO, 2009, p. 08)

No início da década de 90, foram criados os primeiros mecanismo de avaliação da qualidade da educação, dando forma a um sistema avaliativo que vem se aprimorando desde então. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), por exemplo, começou a operar em 1990, passando por importantes mudanças em meados desta década. Trata-se de uma prova aplicada a cada dois anos para alunos da quarta e oitava séries do Ensino Fundamental e terceira do Ensino Médio e que avalia o conhecimento nos campos da Matemática e da Língua Portuguesa. As escolas privadas também podem se submeter a este exame. Aplicada em todas as unidades da federação, é uma ferramenta que possibilita a comparação entre os sistemas estaduais, municipais e até entre os ensinos público e privado. No entanto, por trabalhar com amostragens, o SAEB avalia o sistema educacional como um todo, não permitindo um olhar mais aprofundado das dificuldades de cada escola especificamente.

O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) é outra prova em escala nacional que compõe este sistema, mas tendo como foco alunos que estão concluindo o Ensino Médio ou que já se formaram neste nível e utilizam-no como método de admissão no Ensino Superior. Foi criado em 1998 e tinha como meta incentivar uma mudança na estrutura curricular do Ensino Médio, exigindo sabedorias menos enciclopédicas e mais acerca de competências do aluno. Em 2009, entretanto, o exame passou a exigir conhecimentos mais específicos para que tivesse maior aceitação como exame de vestibular. (VELOSO, 2011). Isto acabou, de certa forma, depreciando certos princípios que estavam incutidos no exame. Seu objetivo inicial era justamente induzir, através da sua prova, uma mudança para que o ensino fosse mais construtivista e abrangente, abordando questões mais reflexivas e trabalhando com a capacidade analítica do aluno. No entanto, o método de admissão utilizado pelo Ensino Superior acabou influenciando substancialmente o Enem, interferindo para que este passasse a ser mais pragmático e enciclopédico. Isto parece pouco razoável já que, supostamente, o Ensino Superior é um nível no

qual se trabalha um olhar muito mais profundo e analítico, sendo as escolas de viés mais construtivista uma forma de preparo para esta fase.

A Prova Brasil, criada em 2005, faz parte deste sistema nacional de avaliação da qualidade da educação e é aplicada em alunos da quarta e oitava séries do Ensino Fundamental e, assim como o SAEB, é composta por questões de Matemática e Língua Portuguesa. A principal diferença é seu caráter censitário, posto que todas as escola públicas urbanas devem realizá-la. Isto a torna uma ferramenta de avaliação de cada escola em particular, podendo ter inclusive uma função de prestação de contas das instituições de ensino para a sociedade. Assim, A Prova Brasil e o SAEB operam de forma complementar, já que usam métodos iguais.

Em 2007, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que é um indicador feito a partir da Prova Brasil e das taxas de aprovação escolar divulgadas pelo Censo Escolar. Com isto, criou-se um método de avaliação capaz de, simultaneamente, avaliar fluxo e competência do aluno. Inclusive, evitando-se excessivas reprovações, incentiva-se o aluno a dar continuidade à sua formação, diminuindo as taxas de evasão escolar. Ademais, o Ideb serve como forma de verificar se as metas contidas no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação¹, orientado pelo Ministério da Educação, estão sendo cumpridas pelas redes e instituições de ensino. (CASTRO, 2009).

Alguns Estados também criaram seus próprios sistemas de avaliação. O caso de São Paulo vale a pena ser citado, já que propôs um sistema articulado com o nacional que permitiu uma análise mais aguçada das redes locais e das dificuldades de cada escola especificamente. Em 1996, foi então criado o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), que possui caráter censitário, sendo obrigatório às escolas da rede estadual e optativo para as municipais e de ensino privado. Em 2007, foi lançado o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp), com função análoga ao Ideb por servir como ferramenta de constatação do cumprimento de metas previstas para as escolas, gerando até mesmo um sistema de bonificação para aquelas instituições com bons resultados.

Existe, ainda, um método de avaliação de nível internacional do qual o Brasil faz parte. O Pisa (Programme for International Student Assessment) foi criado em 2009 e é aplicado a alunos

¹ O Termo de Adesão ao Compromisso Todos Pela Educação faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e trata das principais metas estabelecidas para a educação básica.

de quinze anos, idade prevista para a conclusão do Ensino Básico de caráter obrigatório na maior parte dos países participantes, equivalendo ao término do nosso Ensino Fundamental. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é responsável por este exame, que avalia três campos do conhecimento: Leitura, Matemática e Ciências. Menezes Filho (2011) relata que o Brasil é um dos piores classificados no exame, apesar de estar progredindo em seus resultados, sendo, inclusive, um dos participantes que mais melhorou a pontuação. No entanto, como mostrou o autor, ao comparar o caso do Brasil com o do Chile, que também teve elevação nos resultados, percebe-se que a qualidade da educação no país vizinho não apenas melhorou como tornou-se menos desigual. Isto porque os alunos chilenos com pior desempenho foram os principais responsáveis pelo aumento da pontuação na prova. Um dos motivos, citou, parece ter sido o cuidado de se criar políticas públicas mais voltadas para as escolas de níveis inferiores.

Até agora, foram apontados aspectos positivos do sistema de avaliação da educação no Brasil. Porém, há certas limitações em seu funcionamento que devem entrar no debate público com o objetivo de serem, um dia, superadas. Veloso (2011) enfatiza o quanto é importante a criação de indicadores abrangentes e com qualidade no nível de ensino infantil, já que seria uma forma de incentivar o aprimoramento desta fase da educação que traz muitos benefícios para o aluno. O autor citou que aqueles que frequentaram esta etapa têm em geral melhor desempenho que aqueles que entraram apenas no início do Ensino Fundamental (que é compulsório). Além disso, não existem provas abrangentes e compulsórias que meçam o nível de alfabetização das crianças. Outra complicação decorrente do atual método de obtenção dos indicadores da qualidade do ensino é que há casos em que apenas as disciplinas e temas que aparecem nas avaliações são ensinados de forma mais aprofundada e adequada para os alunos.

Enfim, os resultados das avaliações são de suma importância para melhorar as políticas públicas em torno da educação. Mas depende de um bom gestor saber o que fazer com estes resultados, entendendo quais as ações que devem ser incentivadas e divulgadas e quais devem ser reparadas. Além disto, também são necessárias pesquisas que busquem inferir quais políticas são mais efetivas para a melhora da educação. Por exemplo, Menezes Filho (2011) dá uma proposta interessante que utiliza os resultados da avaliação dos alunos para verificar se determinadas políticas públicas estão sendo eficientes ou não. Para isto, seria criado um grupo de controle com escolas onde nenhuma nova ação fosse empenhada e outras nas quais fossem

separadamente iniciadas ações como: criação de atividades extracurriculares; currículos com mais horas-aula; sistema de bonificação para professores com bom desempenho; alocação de recursos que pudessem ser usados como a instituição achasse melhor, entre outras. Depois de certo tempo, aquelas escolas cujos alunos progredissem na aprendizagem, teriam suas ações divulgadas e implantadas por outras redes e instituições.

Uma outra política promissora é diminuir a evasão escolar de jovens do Ensino Médio tornando-o mais adequado a suas aspirações, tanto para aqueles que desejam ingressar no Ensino Superior quanto para aqueles que desejam entrar diretamente no mercado de trabalho. "Dos jovens de 15 a 17 anos que deveriam estar no ensino médio, somente 49% lá estão, 33% ainda estão no ensino fundamental e 15% já abandonaram a escola." (SCHWARTZMAN, 2011, p. 257)

Para concluir, o sistema de avaliação só terá efeitos tangíveis na melhoria da educação quando, por um lado, os principais responsáveis por este setor no governo o utilizarem para incentivar e aprimorar cada vez mais aqueles mecanismos e políticas que se mostrarem eficazes e, por outro, toda a equipe escolar se articular para desempenhar um bom plano escolar que alcance as metas propostas para a instituição. (CASTRO, 2009). Para que isto seja possível, a sociedade civil deve estar atenta para os resultados das avaliações e exigir que haja, além da usual prestação de contas por parte das redes de ensino, uma otimização e eficiência de seus gastos, estimulando a continuidade do debate público acerca da educação no Brasil.

Metodologia

Métodos de análise

Os métodos que foram utilizados neste trabalho para que as hipóteses fossem devidamente testadas estão divididos, basicamente, em duas partes. A primeira constituiu-se da bibliografia levantada, permitindo o conhecimento de diversos conceitos e óticas para o tema da educação. A segunda parte, a seguir, cujo caráter é majoritariamente empírico, está no levantamento e análise de dados sobre os gastos na educação e sobre a qualidade da educação, medida a partir do índice Ideb. Assim, neste segundo momento, houve uma profunda análise do sistema de financiamento das políticas vinculadas à educação, buscando-se investigar a validade das hipóteses levantadas.

Preliminarmente, usou-se ferramentas da Estatística Descritiva. A área da Estatística que é assim definida compreende, em linhas gerais, o planejamento, coleta, apresentação, descrição e análise de dados, a partir dos quais não é feita qualquer indução sobre uma amostra maior. No caso do banco de dados criado na presente pesquisa, vale salientar que as informações coletadas referem-se já a uma população, posto que todos os Municípios do Estado de São Paulo estão contidos.

Por fim, foi usada a técnica da regressão linear múltipla, isto é, o método estatístico que procura explicar o relacionamento linear entre duas ou mais variáveis (Wooldridge, 2006). Esta relação é apresentada por modelo matemático, partindo de uma equação que associa uma variável dependente (explicada) a um grupo de variáveis independentes (explicativas). As vantagens da utilização de um grupo de variáveis explicativas estão sobretudo relacionadas ao fato de que o aumento do número de observações e informações dá maior variabilidade aos dados, aumentando, conseqüentemente, os graus de liberdade e a eficiência dos parâmetros estimados.

A ideia principal da análise de regressão múltipla é apresentar a dependência estatística entre uma variável (explicada) e um conjunto de outras variáveis (explicativas). Desta forma, é possível encontrar uma função linear que permita não apenas descrever e compreender a relação entre elas como também estimar a performance de uma variável em função do comportamento de outras variáveis independentes, permitindo a criação de modelos explicativos.

Esta pesquisa utiliza o Método dos Mínimos Quadrados (MMQ) e apresenta os coeficientes de determinação ajustados para cada modelo de regressão usado. Este coeficiente é capaz de explicitar a proporção da variável dependente (Y) que pode ser explicada, em termos lineares, a partir das variáveis independentes (Xi). Será analisado apenas o valor do R² Ajustado, já que é sempre preferível ver a viabilidade estatística do modelo através deste, posto que, ao contrário do R², não inclui de forma indiscriminada todas as contribuições de cada variável, dando preferência àquelas que, de fato, têm mais força para explicar o modelo.

Outros métodos que foram utilizados durante a presente análise, com o fim de garantir um modelo de regressão mais fidedigno e explicativo, são a matriz de correlação, o comando *stepwise* e os gráficos de resíduos.

Para auxiliar a visualização, também serão utilizados gráficos de dispersão, possibilitando, inclusive, a análise das relações de causa-efeito entre as principais variáveis (Ideb e Gastos em educação per capita).

Modelo utilizado

Dessa maneira, um modelo de dados que possua N seções cruzadas (i), T observações temporais (t) e (K-1) variáveis explicativas pode ser expresso da seguinte maneira:

$$Y_{it} = \beta_{1it} + \sum_{K=2}^k \beta_{kit} X_{kit} + e_{it} \quad i = 1, 2, \dots, N \quad t = 1, 2, \dots, T$$

Em que:

- β_{1it} : representa o intercepto diferenciado para cada unidade de seção cruzada i no período t,
- β_{kit} : representa as diferentes inclinações para cada unidade de seção cruzada i em cada período t,
- e_{it} : é o termo de erro associado.

Variáveis da pesquisa

Veja a seguir a apresentação das variáveis utilizadas no modelo adotado por esta pesquisa e, em seguida, a justificativa para a escolha de cada uma delas.

Tabela 3:

Y	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica referente às quartas séries (quinto ano) do Ensino Fundamental nas redes municipais de ensino	Ideb
X1	Receita corrente líquida per capita	RCL
X2	Variação do estoque da Dívida Ativa	DA
X3	Gastos em educação per capita	E
X4	Percentual de servidores comissionados em relação ao total de servidores em cargos ocupados	C

Para obtenção dos indicadores acima listados, sumarizados em siglas (Y, X1...), foram utilizados como fonte de dados os relatórios de auditoria das contas municipais realizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) e a base de dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). As observações são relativas aos anos de 2006 à 2010 e referem-se aos 644 Municípios paulistas. O Município de São Paulo, capital do Estado, foi excluído do experimento devido às suas características distintivas, relativas ao seu gigantismo. São 87 os casos faltosos, cuja influência sobre o modelo é pequena, por representarem cerca de 2,7% do total de observações. É importante salientar que as possíveis inconsistências nos dados são mínimas, dado que os mesmos não são declarados, mas auditados pelo Tribunal de Contas (a despeito da ausência de registro de informações de determinados Municípios).

A variável dependente (Y; Explicada) é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, utilizado como *proxy* da qualidade dos resultados da aplicação de investimentos em educação, e as variáveis independentes (X1, X2, X3, X4; Explicativas) são, respectivamente: a receita corrente líquida per capita, a variação da Dívida Ativa, os gastos em educação per capita e, por fim, o percentual de servidores comissionados em relação ao total de servidores em cargos ocupados. Tais variáveis independentes foram utilizadas como *proxies* do investimento em educação pública e da capacidade administrativa dos Municípios.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica referente às quartas séries (quinto ano) do Ensino Fundamental nas redes municipais de ensino (Y)

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica é utilizado como *proxy* da qualidade dos resultados do investimento público nesta área. Como previamente mencionado, o Ideb é um indicador feito a partir da Prova Brasil e das taxas de aprovação escolar divulgadas com o Censo Escolar. Este indicador foi escolhido na pesquisa por avaliar de forma concomitante o fluxo e a competência dos alunos, além de ser usado na verificação das metas do programa Todos pela Educação. Ademais, foram utilizados nesta análise apenas os dados da quarta série, já que o Ensino Fundamental II ainda não foi integralmente municipalizado no Estado de São Paulo, havendo portanto poucos dados referentes às oitavas séries.

Receita corrente líquida per capita (X1)

A variação anual das receitas correntes líquidas será utilizada como *proxy* da influência do contexto econômico e da capacidade arrecadatória dos Municípios na variação do Ideb. O aumento das receitas disponíveis não é apenas um dos efeitos mais visíveis dos períodos de crescimento econômico como também eleva os investimentos em diversas políticas públicas, como as de educação, podendo gerar um impacto importante sobre índices como o Ideb.

Variação da Dívida Ativa (X2)

Dívida Ativa Municipal é definida como o conjunto de créditos do ente público que deriva de débitos dos contribuintes com relação à arrecadação dos tributos municipais. O registro deste tipo de crédito provoca o crescimento da Dívida Ativa, diminuindo a arrecadação de receitas e o nível de investimentos públicos.

A variação do estoque da Dívida Ativa é utilizada, nesta pesquisa, como *proxy* do esforço promovido pelos Municípios em elevar suas receitas. Tal esforço é um indício não apenas da capacidade administrativa da gestão como também da sua competência em promover o crescimento dos investimentos. O interesse deliberado de um Município em diminuir o estoque da Dívida Ativa é um indicativo da qualidade da gestão pública em nível local, pois é fruto do aumento dos níveis de eficiência no recebimento de tributos.

Gastos em educação per capita (X3)

Com esta variável, busca-se avaliar os impactos do montante de recursos investidos em educação na qualidade do ensino. Vale dizer que o aumento de recursos para este setor é algo frequente nas agendas de demanda da sociedade. Entretanto, o que se pretende com este trabalho é verificar se há de fato esta relação diretamente proporcional entre maiores gastos com educação e melhores resultados no Ideb ou, do contrário, se a qualidade deste setor não é devidamente explicada apenas pelos recursos investidos.

Percentual de servidores comissionados em relação ao total de servidores em cargos ocupados (X4)

Os cargos comissionados são aqueles cujo provimento ocorre graças a uma indicação cujo critério limita-se à simples relação de confiança entre a autoridade nomeante em relação à pessoa nomeada. Os cargos efetivos, por sua vez, são exclusivamente previstos para servidores aprovados em concurso público.

Esta pesquisa utiliza a proporção de cargos comissionados em relação ao total de cargos ocupados (efetivos e comissionados) como *proxy* da competência administrativa dos recursos humanos de cada prefeitura. Por mais que os concursos públicos possuam falhas e muitas das indicações de confiança sejam baseadas em critérios técnicos, o concurso público garante certo rigor na seleção de servidores com níveis mínimos de acuidade profissional.

Análise descritiva das variáveis utilizadas

Veja a seguir um conjunto de tabelas com importantes informações capazes de sintetizar o comportamento das variáveis² trabalhadas ao longo desta pesquisa:

Tabela 4:

Médias				
Ano	RCL	DA	E	C
2006	1945,66	25,74	522,22	12%
2007	2270,27	18,39	600,64	12%
2008	2530,05	25,60	653,71	9%
2009	2445,71	15,90	662,16	11%
2010	3011,82	16,25	812,05	11%

Mínimos				
Ano	RCL	DA	E	C
2006	31,16	-91,22	8,54	0%
2007	34,31	-63,85	9,86	0%
2008	40,56	-64,66	10,39	0%
2009	41,06	-71,27	11,91	1%
2010	46,23	-69,01	13,12	0%

Máximos				
Ano	RCL	DA	E	C
2006	192614,41	1825,00	51601,40	98%
2007	124228,48	2116,34	33802,57	99%
2008	116407,52	2580,00	29823,61	96%
2009	125348,96	1119,47	35699,38	58%
2010	159608,60	1119,47	44770,21	49%

Desvio Padrão				
Ano	RCL	DA	E	C
2006	8394,22	117,45	2245,62	10%
2007	7336,27	89,41	1917,93	9%
2008	7129,74	120,73	1782,77	11%
2009	6548,88	67,71	1762,72	6%
2010	8380,12	57,14	2272,48	6%

² RCL e E dado em R\$ (valores nominais) per capita. DA dado pela variação do estoque em valores percentuais. C dado em número de servidores.

Tabela 5:

Resumo dos Dados Referentes ao Ideb			
	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011
Mínimo	2,90	3,90	4,40
Máximo	8,10	8,60	8,20
Média	5,00	5,53	5,63
Desvio Padrão	0,65	0,62	0,57

A tabela “Resumo dos Dados Referentes ao Ideb” fornece informações interessantes acerca deste importante índice de qualidade da educação. Percebe-se que a média de notas obtida pelos Municípios do Estado de São Paulo aumentou progressivamente ao longo dos três últimos anos em que o índice foi calculado. Por outro lado, o desvio padrão teve uma queda contínua. Ambos os resultados são positivos posto que, concomitantemente, a qualidade da educação melhorou e a desigualdade entre Municípios foi reduzida (quanto menor o desvio-padrão, menor a dispersão existente entre cada dado e a respectiva média da população). É possível, inclusive, que a diminuição da desigualdade seja devido aos recursos recebidos pelos Municípios mais pobres através do Fundef e, a partir de 2007, Fundeb.

Sobre as receitas correntes líquidas per capita, é possível perceber que estas apresentaram trajetória crescente em todo o período, com exceção de 2009, possivelmente porque foram afetadas pelo baixo crescimento econômico que o país experimentou com a Crise Econômica de 2008. Além disto, estes dados escancaram a desigualdade existente entre os Municípios do Estado, o que é possível perceber a partir da diferença entre seus valores mínimos e máximos e do desvio padrão que não sofreu queda constante no período em análise.

Seguindo o comportamento das receitas, o gasto per capita em educação também experimentou relevante crescimento no período, passando de mais de R\$500,00 para mais de R\$800,00 entre 2006 e 2010. A variação média do estoque da Dívida Ativa, por sua vez, experimentou vigoroso crescimento entre 2007 e 2008. Em 2009, ano marcado pelos baixos índices de crescimento econômico, houve uma forte queda na variação, a despeito do fato de que a inadimplência tende a aumentar nestes períodos de crise. Até 2010, o comportamento da variável mantém-se basicamente estável. A proporção média de cargos comissionados em relação ao total de cargos ocupados permaneceu estável, com exceção do ano de 2008, quando

há uma queda provavelmente proporcionada pela realização de eleições, período em que a legislação impõe constrangimentos às nomeações para cargos de confiança.

Abaixo, há quatro gráficos que permitem uma visualização mais rápida das informações analisadas anteriormente:

Gráfico 2:

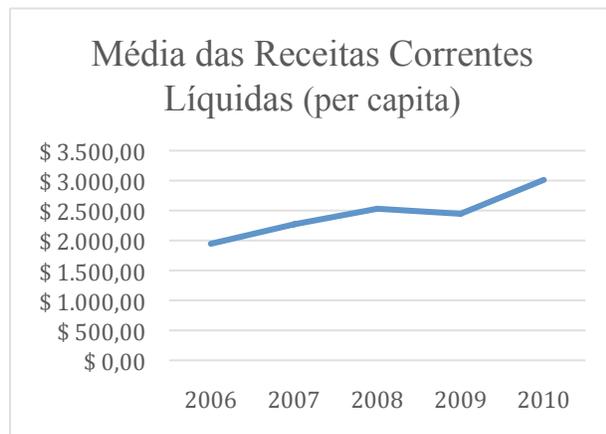


Gráfico 3:

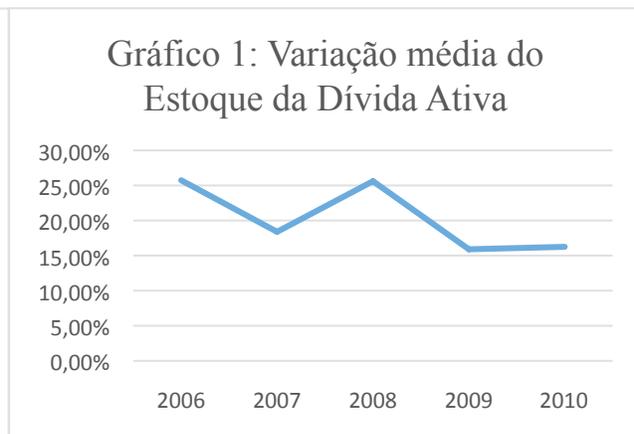


Gráfico 4:

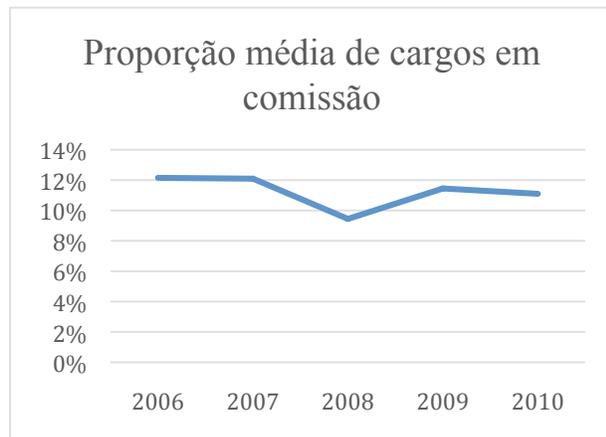
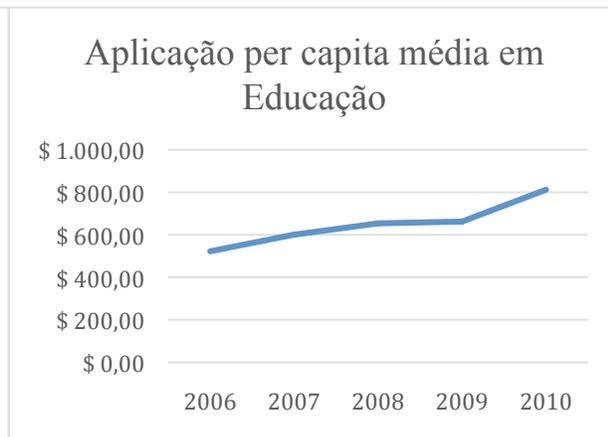


Gráfico 5:



Resultados

Veja a seguir tabelas que sumarizam os resultados obtidos através do método da regressão linear múltipla:

Tabela 6:		R ² ajustado (%)				
Ideb 2007 X Dados 2006	0,1	Eq. da Regressão	Ideb = 5,04 - 0,000018 RCL - 0,000178 DA + 0,000053 E - 0,447 C			
		Valor-P	RCL = 0,808*	DA = 0,458*	E = 0,845*	C = 0,133*
Ideb 2009 X Dados 2006	0,5	Eq. da Regressão	Ideb = 5,60 - 0,000046 RCL - 0,000156 DA + 0,000163 E - 0,581 C			
		Valor-P	RCL = 0,511*	DA = 0,499*	E = 0,533*	C = 0,025***
Ideb 2011 X Dados 2006	0,1	Eq. da Regressão	Ideb = 5,67 - 0,000014 RCL - 0,000059 DA + 0,000039 E - 0,399 C			
		Valor-P	RCL = 0,835*	DA = 0,764*	E = 0,873*	C = 0,101*
Ideb 2007 X Dados 2007	0,4	Eq. da Regressão	Ideb = 5,06 - 0,000081 RCL + 0,000123 DA + 0,000313 E - 0,651 C			
		Valor-P	RCL = 0,074**	DA = 0,668*	E = 0,073**	C = 0,113*
Ideb 2009 X Dados 2007	1,6	Eq. da Regressão	Ideb = 5,61 - 0,000103 RCL + 0,000078 DA + 0,000401 E - 0,778 C			
		Valor-P	RCL = 0,018***	DA = 0,777*	E = 0,016***	C = 0,010***
Ideb 2011 X Dados 2007	0,6	Eq. da Regressão	Ideb = 5,69 - 0,000041 RCL + 0,000106 DA + 0,000170 E - 0,611 C			
		Valor-P	RCL = 0,312*	DA = 0,681*	E = 0,279*	C = 0,021***
Ideb 2009 X Dados 2008	1,0	Eq. da Regressão	Ideb = 5,51 - 0,000182 RCL + 0,000245 DA + 0,000695 E + 0,180 C			
		Valor-P	RCL = 0,008***	DA = 0,226*	E = 0,009***	C = 0,451*
Ideb 2011 X Dados 2008	0,2	Eq. da Regressão	Ideb = 5,63 - 0,000132 RCL + 0,000122 DA + 0,000500 E - 0,047 C			
		Valor-P	RCL = 0,040***	DA = 0,518*	E = 0,044***	C = 0,831*
Ideb 2009 X Dados 2009	0,6	Eq. da Regressão	Ideb = 5,62 - 0,000075 RCL - 0,000154 DA + 0,000275 E - 0,874 C			
		Valor-P	RCL = 0,070**	DA = 0,667*	E = 0,076**	C = 0,035***
Ideb 2011 X Dados 2009	0,5	Eq. da Regressão	Ideb = 5,72 - 0,000019 RCL + 0,000265 DA + 0,000065 E - 0,908 C			
		Valor-P	RCL = 0,624*	DA = 0,429*	E = 0,655*	C = 0,018***
Ideb 2011 X Dados 2010	0,6	Eq. da Regressão	Ideb = 5,72 - 0,000021 RCL + 0,000457 DA + 0,000069 E - 0,976 C			
		Valor-P	RCL = 0,678*	DA = 0,273*	E = 0,705*	C = 0,022***

Tabela 7: Nível de Significância	
***	$\leq 0,05$
**	$0,05 < x \leq 0,10$
*	$> 0,10$

A vantagem em se analisar a regressão linear múltipla em bancos de dados como o da presente pesquisa é a criação de modelos que permitam entender a forma e o nível em que certas variáveis influem no comportamento da variável principal analisada. Assim, podemos investigar quais as informações fornecidas pela equação da regressão que for gerada, por exemplo, interpretando os sinais e seus respectivos significados. Com esta finalidade, foi feita uma análise abrangente dos sinais encontrados nas onze regressões criadas, como se verifica a seguir:

Tabela 8: Sinais das variáveis das regressões				
Regressões:	RCL	DA	E	C
Ideb 2007 X Dados 2006	- *	- *	+ *	- *
Ideb 2009 X Dados 2006	- *	- *	+ *	- ***
Ideb 2011 X Dados 2006	- *	- *	+ *	- *
Ideb 2007 X Dados 2007	- **	+ *	+ **	- *
Ideb 2009 X Dados 2007	- ***	+ *	+ ***	- ***
Ideb 2011 X Dados 2007	- *	+ *	+ *	- ***
Ideb 2009 X Dados 2008	- ***	+ *	+ ***	+ *
Ideb 2011 X Dados 2008	- ***	+ *	+ ***	- *
Ideb 2009 X Dados 2009	- **	- *	+ **	- ***
Ideb 2011 X Dados 2009	- *	+ *	+ *	- ***
Ideb 2011 X Dados 2010	- *	+ *	+ *	- ***

Um fator comum entre estas regressões é que em todos os casos a variável RCL foi precedida de sinal negativo nas equações geradas. Tanto a receita corrente líquida dos municípios como os gastos em educação estão ligados ao efeito causado pelo dinheiro. Entretanto, sabe-se que um aumento nas receitas não implica necessariamente em maior investimento no setor de educação, já que isto é captado somente pela variável E, que será analisada mais a frente. As receitas correntes medem a riqueza pura e simples dos municípios. Assim, uma hipótese que surgiu durante esta interpretação é a de que a relação inversamente proporcional decorre de que municípios mais ricos podem ser também aqueles mais populosos,

encontrando dificuldades logísticas e administrativas por possuírem redes de ensino também de grandes proporções. As complicações na gestão acabariam refletindo negativamente na qualidade educacional, ou seja, na variável Ideb. Abaixo, a tabela 9 mostra justamente que há uma alta correlação entre o montante da receita corrente líquida e os índices populacionais de cada ano.

Tabela 9: Correlações	
População 2006 X Receita Corrente Líquida 2006	0,89
População 2007 X Receita Corrente Líquida 2007	0,79
População 2008 X Receita Corrente Líquida 2008	0,92
População 2009 X Receita Corrente Líquida 2009	0,92
População 2010 X Receita Corrente Líquida 2010	0,89

Sobre a variável DA, percebe-se que em pouco mais de 35% dos casos o sinal foi negativo. Nestes casos, a relação entre esta variável e a variável dependente (“Ideb”) é inversamente proporcional. Em outras palavras, quanto maior a variação da Dívida Ativa do Município, pior será o resultado do Ideb. Do ponto de vista teórico isto parece razoável, sendo inclusive parte das hipóteses iniciais. Isto porque quanto maior a DA, menor a eficiência e esforço das prefeituras em recolher os impostos devidos ou maior a inadimplência da população, o que gera um ônus no orçamento público e, conseqüentemente, no montante que poderá ser usado para o financiamento de serviços.

A variável E foi, em todos os casos, acompanhada de sinal positivo, mostrando uma relação diretamente proporcional entre os gastos em educação per capita e a variável Y (Ideb).

Por fim, a variável C foi acompanhada de sinal negativo em todas as regressões, com apenas uma exceção. Isto indicaria que o aumento na porcentagem de cargos comissionados em relação aos cargos ocupados influi de forma negativa na qualidade da educação. Isto levanta um debate sobre a possibilidade de que as nomeações para cargos públicos estejam sendo muito mais pautadas por questões políticas ou até mesmo patrimonialistas do que por capacidade técnica e profissionalismo do gestor. É possível que um corpo de funcionários majoritariamente de concursados tenha maior capacidade administrativa, gerindo os recursos públicos e planejando as políticas de forma mais eficiente.

Toda a discussão feita acima, entretanto, tem o objetivo principal de ampliar o debate sobre os fatores que podem, ou não, gerar impactos nos serviços educacionais. Não se pode tirar

conclusões definitivas de todas as onze equações. O R^2 ajustado - que indica a porcentagem do quanto as variáveis independentes utilizadas podem explicar a variável Ideb - mostrou-se irrelevante, fazendo-se necessárias análises alternativas para explicar as relações entre qualidade da educação e outras variáveis. O caso da equação gerada para o Ideb 2009 X Dados 2007 vale ser mencionado, já que três das variáveis X têm alta significância (menor que 5%). Assim, mesmo com R^2 ajustado pequeno, o que mais importa é que as variáveis são significantes, dando força para explicar o modelo.

Posto este primeiro levantamento de informações, segue uma análise mais aprofundada do por que as regressões que foram rodadas possuem modelos insuficientes para explicar o efeito das quatro variáveis supracitadas na qualidade da educação (Ideb). Primeiramente, foi gerada no Excel uma matriz de correlação entre as variáveis X, já que uma das suposições da regressão é que não haja multicolinearidade entre as variáveis independentes. Para isto, verificou-se o nível de correlação que estas guardam entre si. Desta forma, as variáveis foram dispostas em uma tabela e calculou-se as correlações existentes entre elas, duas a duas. Adotou-se o critério de que há alta correlação quando o valor é maior que 0,7. Foram feitas cinco matrizes, sendo uma para cada ano em questão. O que pôde ser observado é que há alta correlação entre muitas das variáveis, sendo que as exceções são, em maioria, para a variável da porcentagem de cargos comissionados em relação às outras variáveis. A seguir, segue uma matriz de correlação entre todas as variáveis usadas, inclusive a Y (Ideb), visando analisar o comportamento de suas médias ao longo dos anos.

Tabela 10:

	RCL	DA	C	E	Ideb
RCL	1	0,958	-0,487	0,993	-0,221
DA	0,958	1	-0,427	0,972	-0,402
C	-0,487	-0,427	1	-0,397	0,518
E	0,993	0,972	-0,397	1	-0,264
Ideb	-0,221	-0,402	0,518	-0,264	1

Por fim, através do comando *stepwise*, também do Minitab, chegou-se ao melhor modelo de regressão para cada uma das onze combinações entre Ideb e Dados. A partir deste comando, são gerados apenas aqueles modelos considerados mais explicativos para a análise. Assim, ao contrário das equações apresentadas anteriormente, na Tabela 6, o comando *stepwise* não gera equações com necessariamente todas as variáveis X. Uma informação interessante é que, destas

onze equações finais, nove continham apenas a variável C. Em outras palavras, a variável “Proporção de Cargos Comissionados em Relação a Cargos Ocupados” é a que tem maior força para explicar a variável dependente Ideb. Além disso, mesmo o R^2 ajustado sendo muito pequeno, isto não torna esta variável pouco explicativa, já que em mais da metade das equações a variável C tem significância alta (menor que 5%). Das outras duas equações restantes, nenhuma das variáveis foi incluída com o comando *stepwise*, o que significa que estas não afetam a variável Ideb.

Veja a seguir dois dos cinco gráficos de dispersão gerados através do programa Minitab:

Gráfico 6:

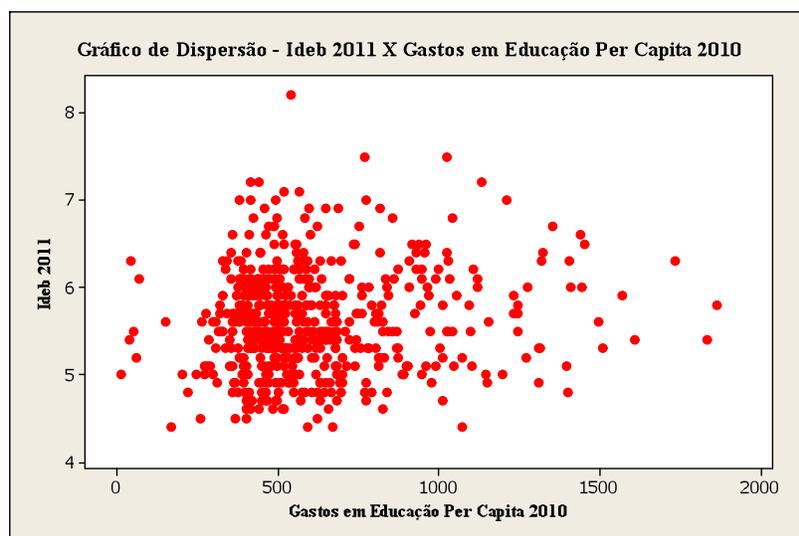
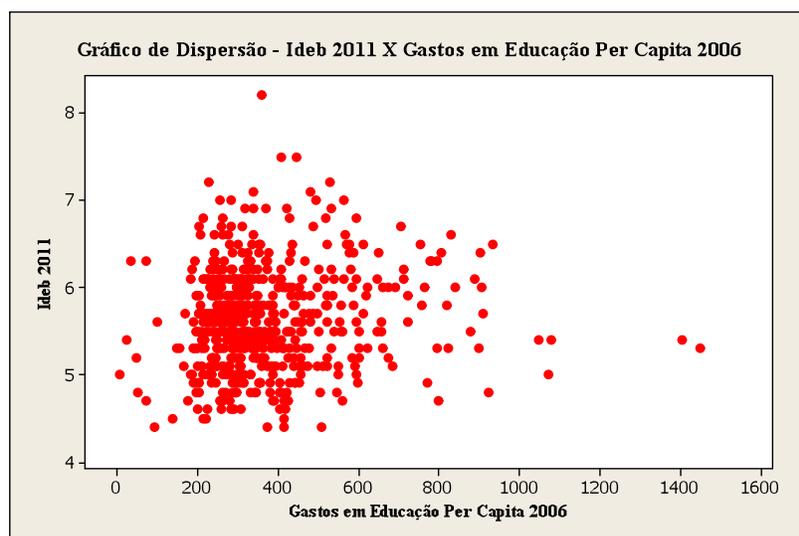


Gráfico 7:



Após a análise feita a partir da técnica da regressão linear múltipla, foram criados gráficos de dispersão para verificar a relação direta entre qualidade da educação e investimento neste setor a partir das variáveis “Ideb” e “Gastos em Educação Per Capita”, respectivamente. Os cinco gráficos referem-se sempre aos índices do Ideb 2011 aplicado na rede municipal para as quartas séries (quinto ano) do Ensino Fundamental, sendo que cada um deles analisa um dos anos de investimento (2006 a 2010). A razão em se analisar o efeito do investimento ao longo de cinco anos para um mesmo Ideb é devido ao fato de que gastos em educação podem ter resultados de longo prazo. Ademais, para que os resultados do gráfico tivessem menos influência de *outliers* (pontos muito destoantes), foram excluídos aqueles Municípios cujo gasto em educação per capita excedesse R\$2000,00. A título de ilustração, acima, é possível verificar apenas o “Gráfico de Dispersão - Ideb 2011 X Gastos em Educação Per Capita 2010” e o “Gráfico de Dispersão - Ideb 2011 X Gastos em Educação Per Capita 2006”.

Todos os cinco gráficos serviram para mostrar que maiores montantes de investimento em educação não garantem melhores resultados para a qualidade deste serviço, ao contrário do que ficou sugerido na análise de sinais das regressões. Fica evidente que não há uma linha de inclinação positiva clara, mas sim pontos concentrados aleatoriamente. Se houvesse uma disposição linear, poder-se-ia inferir que, quanto maior o gasto, melhor o resultado do Ideb.

Considerações Finais

A partir do referencial teórico utilizado no presente trabalho e dos debates levantados nesta pesquisa, começou a ficar mais claro que a política de vinculação orçamentária utilizada no Brasil, apesar de ter aspectos positivos, não é suficiente para garantir um sistema de educação universal e de qualidade em todos os seus níveis. Posteriormente, com a parte experimental da pesquisa, provou-se também que, mesmo considerando-se que o efeito na educação possa ser de longo prazo, ainda assim não houve mudanças efetivamente comprovadas nos índices após cinco anos empenhando-se recursos.

Por isso, os agentes públicos devem estar atentos para outras medidas imprescindíveis ao bom funcionamento deste sistema, como o monitoramento dos resultados e a exigência de gastos que sejam de fato eficientes. Não adianta exclusivamente garantir um mínimo de recursos para este setor sem ter a certeza de que está se fazendo bom uso dos mesmos. Há gastos contabilizados em educação que, apesar de estarem dentro dos aspectos legais, é ineficiente. Um exemplo disto é a aquisição de materiais, como computadores, *tablets* e livros que ficam estocados na Prefeitura e que, portanto, não estão sendo utilizados pelos alunos. Isto ocorre muitas vezes devido à burocratização anteriormente citada, que dificulta mecanismos como estes, aparentemente tão fáceis de serem resolvidos com uma logística mais ágil e eficaz. Em decorrência de gastos como estes, há uma superestimação dos investimentos em educação, posto que o capital aplicado não está sendo devidamente utilizado pelos estudantes e professores.

Outro exemplo é a desproporção no financiamento dos diferentes níveis da educação, havendo excesso de recurso per capita para o nível superior em relação à educação básica, sendo que a última abrange maior parte da população. Além disso, apesar do gasto em educação pública no Brasil, em relação ao PIB, não ser pequeno, o gasto por aluno em relação ao PIB per capita ainda é fraco se comparado a países como Portugal, Reino Unido e Estados Unidos, por exemplo. (VELOSO, 2011)

Assim, como mostra Avelar e Mendes Júnior (2010), há uma importância em se aplicar constantemente recursos para que uma educação forte e de qualidade seja alcançada. Isto porque não se fazem políticas públicas sem financiamento e, dado que a educação é dispendiosa, é preciso empenhar grande volume de recursos nela.

A vinculação de receitas permitiu avanços fundamentais para o setor, garantindo, ao menos legalmente, que se gastasse importante quantia de recursos. Mas isto não pode, absolutamente, inibir os gestores de buscarem inovações em suas políticas, já que empenhar este piso não deve ser a única função destes mas, ao contrário, deve servir apenas como ponto de partida para implementar ações que auxiliem no progresso educacional (SILVA, 2003). Isto ficou claro na seção “Resultados”, em que se comprova que parâmetros como investimento em educação, arrecadação efetiva de impostos e receita dos Municípios não devem atuar de forma isolada, exigindo-se que haja um planejamento que vá além de quesitos apenas orçamentários.

Assim, mais do que questionar o quanto de recurso está sendo empenhado, devemos questionar o como este recurso está sendo usado, qual a sua finalidade e quais os resultados que estão sendo alcançados com este. Por isto a ideia de usar, além da vinculação orçamentária, a vinculação por resultados. Com isto, o planejamento e execução das políticas públicas seriam voltados para atingir metas quantitativas e qualitativas na esfera educacional, elevando-se o nível das redes e instituições de ensino. Como consequência positiva, isto poderia acabar estimulando os Prefeitos a gerir de forma mais racional os recursos disponíveis, optando-se por uma ótica primordialmente gerencial. Para que as medidas tomadas tenham bons efeitos, estes governantes também precisam de um corpo de funcionários aptos a dialogar com as novas demandas no campo da educação, tendo como foco a eficiência na gestão orçamentária. Como foi mostrado na seção “Resultados”, diminuir a porcentagem de cargos comissionados em relação aos cargos ocupados parece uma opção sensata.

A vinculação de receitas, portanto, não seria integralmente substituída, levando a um equilíbrio entre ambas as medidas com o intuito de trazer melhorias estruturais para a educação. Deste modo, seria exigido das redes federais, estaduais e municipais, bem como das próprias escolas, que o dinheiro empenhado neste setor (que continuaria a ter um piso) gerasse resultados positivos. Estes resultados, por sua vez, seriam detectados a partir do sistema de avaliação da qualidade dos serviços e dos profissionais envolvidos, tema este já discutido no trabalho. Para isto funcionar adequadamente, como foi enfatizado, os métodos avaliativos devem ser feitos de modo a representar seriamente o real contexto das instituições de ensino, sem ocultar dados importantes ou mascarar problemas por elas enfrentados, e também devem ser acreditados e bem estimados pela sociedade, transparecendo confiabilidade e responsabilidade. Quando alguma rede ou escola se mostrasse incapaz de atingir suas metas - que também deveriam ser específicas

para cada caso, mas sempre tendendo a uma progressiva melhora – é evidente a necessidade de um auxílio extra, assim como é feito quando a União entra com recursos no Fundeb, por exemplo. Isto permitiria um intercâmbio entre as variadas esferas de governo, criando um regime de cooperação entre os sistemas de ensino.

Um último aspecto a ser considerado para o bom funcionamento não apenas da educação, mas de todos os serviços públicos, é a questão da *accountability*. É fundamental que o poder público se mostre transparente e responsável ao planejar e executar atividades que são essenciais para os cidadãos. Em contrapartida, espera-se que a sociedade civil cobre dos funcionários públicos o cumprimento destas ações, verificando sempre as condições em que estas são feitas, a sua regularidade e a sua legalidade. Há alguns mecanismos que funcionam como ferramentas para exercer a cidadania, como é o caso do orçamento participativo, no qual as sugestões da sociedade são relevadas de forma direta no planejamento dos gastos públicos. Este controle social, que pode ser chamado de *accountability* vertical, só pode operar, no entanto, em um Estado democrático, representativo e no qual prevaleça a fiscalização e seguimento da lei, bem como a garantia de direitos e deveres inalienáveis dos cidadãos. Ou seja, em um Estado onde prevaleça o pacto constitucional. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004)

Finalmente, sistematizando as hipóteses levantadas no início da presente pesquisa, temos que a mais abrangente pôde ser comprovada, já que provou-se que o aumento dos recursos empenhados no setor educacional não gera necessariamente uma melhoria nos indicadores de sua qualidade. Isto justificaria a adoção de um modelo complementar e misto, em que haja vinculações por receitas mas, principalmente, por resultados. Ainda estamos em um momento político no Brasil em que não parece razoável abrir mão integralmente da vinculação orçamentária regida por lei. Isto porque, apesar da democracia estar em contínuo progresso desde a reabertura política, em 1988, ainda temos um país com traços de patrimonialismo e clientelismo, para o qual uma rigidez constitucional e um olhar atento para procedimentos burocráticos ainda se fazem necessários para que os principais direitos dos cidadãos sejam garantidos.

Acerca das hipóteses específicas, foi possível verificar que, de alguma forma, a porcentagem de cargos comissionados, quando excessiva, pode acarretar em consequências negativas para a qualidade da educação. Mesmo com um R^2 ajustado pequeno, a variável C é significativa na maioria dos casos e estava presente em mais de 80% dos modelos sugeridos com

o comando *stepwise*. Portanto, a hipótese de que cargos comissionados podem comprometer o caráter técnico e profissional da gestão pública pôde ser comprovada. Também provou-se a hipótese de que a qualidade e eficiência da gestão orçamentária e administrativa podem ser a garantia de um sistema de educação de excelência. O termo “eficiência”, nesta sentença, é peça fundamental para entender o objetivo do trabalho, visto que o montante de dinheiro empenhado, propriamente, não é o que interfere no bom serviço educacional, mas sim o seu uso de forma a maximizar os resultados e progressos.

Enfim, é evidente que a educação é um serviço caro e que demanda um montante razoável de recursos. Entretanto, ao se avaliar quais as melhores medidas para alcançar um sistema educacional de excelência e universal, o critério principal é a eficiência. Os bons resultados dependem de um olhar mais aprofundado para as demandas deste sistema e para o contexto do país, tanto em nível regional como local. Posto que o sistema de educação brasileiro ainda é desigual, tanto em termos geográficos como nos diferentes níveis de ensino e redes federativas, é imprescindível que os diagnósticos e soluções sejam planejados considerando-se todas as especificidades sócio-econômicas e culturais existentes.

Assim, mesmo com progressos que têm sido observados no campo da educação, ainda há muito para se debater e avançar. É preciso que haja mudanças de caráter mais estrutural. Por isso, o presente trabalho buscou trazer um olhar inovador para a questão do financiamento do sistema educacional, atribuindo à eficiência o papel chave na discussão.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *Finanças públicas, democracia e accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (organizadores). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004

ANDRADE, Cibele Yahn de. *Acesso ao ensino superior no Brasil: equidade e desigualdade social*. 2012. Revista Ensino Superior: Unicamp. Disponível em: <<http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/acesso-ao-ensino-superior-no-brasil-equidade-e-desigualdade-social>>. Acesso em: 01 fev. 2013.

AVELAR, Marcos da Costa (orientador); MENDES JÚNIOR, Antônio Sérgio da Silva. *Vinculação de receitas orçamentárias e seu impacto nos índices da educação básica*. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Artigos 165 ao 169 da Constituição Federal. Dispõe acerca do processo orçamentário. Site do Senado. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/senado/scint/legis/licitacao/legislacao/Constituicao/Art%20165%20a%20169%20const%20%20%20contrato.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

BRASIL. Artigos 205 ao 214 da Constituição Federal. *Dispõe acerca da Educação*. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constfed.nsf/045b885516d32f5403256536004c7e14/575ca1853b5e017c03256562006edd9e?OpenDocument>>. Acesso em: 02. fev. 2013.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. *Da Educação e Da Cultura*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 03 fev. 2013.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de Julho de 1934. *Título V: Da Família, da Educação e da Cultura; Capítulo II: Da Educação e da Cultura*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 03 fev. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei N. 580, de 30 de julho de 1938. *Dispõe sobre a organização do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos*. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/5_Gov_Vargas/decreto-lei%200580-1938%20inep.htm>. Acesso em: 02 fev. 2013.

BRASIL. Lei 4024, de 20 de dezembro de 1961. *Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/129047/lei-de-diretrizes-e-base-de-1961-lei-4024-61>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

BRASIL. Lei 4320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 02 fev. 2013.

BRASIL. Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971. *Fixa diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 19 fev. 2013.

BRASIL. Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109224/lei-de-diretrizes-e-bases-lei-9394-96#art70>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

BRASIL. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. *Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 02 fev. 2013.

BRASIL. Lei 11.738, de 16 de julho de de 2008. *Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm>. Acesso em: 02 fev. 2013.

BRASIL. Projeto de Lei. *Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências*. Congresso Nacional. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107>. Acesso em: 01 fev. 2013.

BRASIL. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Título VIII: Da Ordem Social, Capítulo III, Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I, Da Educação. *Dispõe sobre o dever do Estado com a educação*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/art_208_.shtm>. Acesso em: 02 fev. 2013.

BRASIL. Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109224/lei-de-diretrizes-e-bases-lei-9394-96#art70>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

Brasil é o terceiro país com mais financiamentos do Banco Mundial. Nações Unidas no Brasil, Notícias, 05 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/brasil-e-o-terceiro-pais-com-mais-financiamentos-do-banco-mundial/>>. Acesso em: 31 jan. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, 5ª edição. Centro de Documentação e Informação. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb_5ed.pdf>. Acesso em: 16 de jan. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, 6ª edição. Centro de Documentação e Informação. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb_6ed.pdf?sequence=7>. Acesso em: 16 de jan. 2013.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios*. V. 23, n. 1, p. 5-18. São Paulo: São Paulo Perspec, 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. *10ª Nota Pública do Fórum Nacional de Educação*. Notícias. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/11416-10o-nota-publica-do-forum-nacional-de-educacao>>. Acesso em: 01 fev. 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. *Fórum Nacional de Educação lança petição pública para 100% dos royalties do petróleo*. Notícias. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/11473-forum-nacional-de-educacao-lanca-peticao-publica-para-100-dos-royalties>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. *Fundeb e piso do magistério têm novos valores para 2013*. CNTE Informa 647, 07 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunica%C3%A7%C3%A3o/cnte-informa/488-cnte-informa-647-07-de-janeiro-de-2013/11522-fundeb-e-piso-do-magisterio-tem-novos-valores-para-2013>>. Acesso em 28 jan. 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. *Fundeb exige responsabilidade do governo*. CNTE Informa 648, 16 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunica%C3%A7%C3%A3o/cnte-informa/489-cnte-informa-648-16-de-janeiro-de-2013/11561-fundeb-exige-responsabilidade-do-governo>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Auditoria e Fiscalização: Perguntas Frequentes. Avaliação da Execução de Programas de Governo*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/PerguntasFrequentes/Avaliacao-Execucao-Programas-Governo.asp>>. Acesso em: 19 fev. 2013.

FERNANDES, Reynaldo. *As Avaliações e os Desafios do Ensino Médio*. In: BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon. Brasil: A Nova Agenda Social. Rio de Janeiro: LTC, 2011. cap. 11, Parte 3.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Apresentação*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>>. Acesso em: 31 jan. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *História da Prova Brasil e do Saeb*. Disponível em: <<http://provabrasil.inep.gov.br/historico>>. Acesso em: 16 jan. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *História do Inep*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/institucional-historia>>. Acesso em 03 fev. 2013.

IPEA. *Sistema de Indicadores de Percepção Social*. Assistência Social. Percepção sobre pobreza: causas e soluções, 21 dez. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/SIPS/111221_sips_assistenciasocial.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2013.

MENEZES FILHO, Naercio Aquino. *Pré-Escola, Horas-Aula, Ensino Médio e Avaliação*. In: BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon. Brasil: A Nova Agenda Social. Rio de Janeiro: LTC, 2011. cap. 10, Parte 3.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Fundeb*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12407>. Acesso em: 31 jan. 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano Nacional de Educação - PNE*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107>. Acesso em: 01 fev. 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Secretaria de Educação Básica. *Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em educação*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%208.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Como é feito o orçamento*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=51&sub=129&sec=8>>. Acesso em: 31 jan. 2013.

PLANK, David N. *Política Educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública*. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

PORTAL BRASIL. *Sistema educacional: Educação básica*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/sistema-educacional>>. Acesso em: 14 jan. 2013.

REDAÇÃO EDUCAR. *Por dentro do PISA: Conheça o programa de avaliação de sistemas educativos mais difundido no mundo*. Educar Para Crescer, Internacional, 05 set. 2008.

Disponível em: <<http://educarparacrescer.abril.com.br/indicadores/pisa-299330.shtml>>. Acesso em 02 fev. 2013.

RONCOLATO, Murilo. *'Brasil será exemplo de educação', aposta Khan*. O Estado de S. Paulo, 18 jan. 2013. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/link/brasil-sera-exemplo-de-educacao-aposta-khan/>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

SAVIANI, Dermeval. *Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos Municípios*. Ano XX, nº 69: Educação & Sociedade, 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. *O Viés Acadêmico na Educação Brasileira*. In: BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon. Brasil: A Nova Agenda Social. Rio de Janeiro: LTC, 2011. cap. 9, Parte 3.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA. *FPM - Fundo de Participação dos Municípios*. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repass_e_receita/informacoes/fpm.htm>. Acesso em: 31 jan. 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA. *Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal - FPE*. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repass_e_receita/informacoes/fpe.htm>. Acesso em: 31 jan. 2013.

SILVA, Mauro Santos. *Vinculação de receitas não financeiras da União*. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá: out. 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047828.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Entrevista feita pelo GV Pesquisa: *O Tribunal de Contas da União (TCU) e o controle da corrupção - 2012*. Publicado em 29 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=JL-k1q7E5vI&feature=share>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

VELOSO, Fernando. *A Evolução Recente e Propostas para a Melhoria da Educação no Brasil*. In: BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon. Brasil: A Nova Agenda Social. Rio de Janeiro: LTC, 2011. cap. 8, Parte 3.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. *Introdução à Econometria – Uma Abordagem moderna*. São Paulo: Editora Thomson Pioneira, 4ª Edição, p. 235-237. 2010.