

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA

Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGECO

Veruska Pereira da Silva

**QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO: Uma Análise para os
Municípios da RMN em 2009**

NATAL

2011

Veruska Pereira da Silva

**QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO: Uma Análise para os
Municípios da RMN em 2009**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Centro de Ciências sociais Aplicadas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientadora: Maria do Livramento Miranda
Clementino

**Natal
2011**

Veruska Pereira da Silva

**QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO: Uma Análise para os
Municípios da RMN em 2009**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Centro de Ciências sociais Aplicadas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientadora: Maria do Livramento Miranda
Clementino

Banca examinadora

Profa. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino
(Orientadora – UFRN)

Prof. Dr. Moisés Calle Aguirre
(Examinador Interno – UFRN)

Prof. Dr. Eneuton

Natal, _____ de _____ 2011.

Dedico esta dissertação a todos os meus familiares e amigos, em pedido de desculpas pelos momentos em que estive ausente por está buscando mais um objetivo... Obrigado pelo incentivo e carinho...

AGRADECIMENTOS

Antes de começar a escrever os agradecimentos pensei que seria breve, mas ao lembrar de todo o trajeto percorrido para chegar até a conclusão do mestrado percebi que não seria possível ser sucinta afinal este trabalho teve o apoio de muitas pessoas no dia a dia.

Em primeiro lugar agradeço a minha família, principalmente a meu pai, este sempre ao meu lado em todos os momentos da minha vida apoiando as minhas decisões, cujo meu amor por ele é incondicional e nem tenho como descrever em palavras.

A minha querida amiga Jamilly Dias, por sempre dividir os conhecimentos, pelas palavras de incentivo, pela paciência, pela disponibilidade e muitas outras atitudes e gestos que caracterizam uma verdadeira amizade, o qual a distância nunca vai diminuir o respeito e o carinho que tenho por ela, assim como a saudade.

Ao chegar a Natal ganhei uma nova família, pois passei a compartilhar o mesmo teto com pessoas que eu não conhecia, mas que criamos laços afetivos que nos uniram. São elas: Carla, Emmanuely e Renale. Obrigada por agüentar meu mau-humor, por cuidar de mim quando doente e por suprir a falta que a minha família campinense me fazia.

Meus sinceros agradecimentos a Professora Maria do Livramento Miranda Clementino, a quem tanto admiro não só pelo seu profissionalismo incontestável, mas também pela sua bondade, que desde o primeiro dia que fui a sua sala me recebeu de braços abertos, sempre atenciosa, prestativa e paciente, nunca deixou faltar nada para o desenvolvimento de um bom trabalho, obrigada pela oportunidade no Projeto Observatório da Educação que a partir desse tive a oportunidade tanto de aumentar meus conhecimentos como de conhecer pessoas maravilhosas.

Ao Professor Moisés Calle que sempre se mostrou amigo, compreensivo e a quem devo os meus conhecimentos adquiridos no SPSS, fundamentais para a concretização deste trabalho a sua orientação foi indispensável. Muito obrigado.

Nestes dois anos de mestrado meu convívio maior foi no Departamento de Políticas Públicas, que resultou em grandes amizades: Renata, Gilvânia, Aracely, Lilianny, Lariça, Joana, Cláudia. Jamais esquecerei vocês!

Não podia deixar de agradecer a turma do mestrado – Érika, Eudésio, Fábio, Yuri, Marinaldo, Pedro, Cícero, Romão, Raimundo e em especial Éstevani e Abel – com uns tive mais proximidade com outros talvez faltasse oportunidade, mas guardo boas lembranças de churrascos, congressos, boas conversas e principalmente de generosidade.

Enfim, agradeço a Deus pela minha família, pelos meus amigos, pelas oportunidades que surgiram na minha vida e por atender a minha oração - Papai do Céu dai-me força, coragem e sabedoria para mais um dia - Obrigada meu Deus!!!

“O pesquisador, ao mesmo tempo mais modesto e ambicioso do que o curioso pelos exotismos, objetiva apreender estruturas e mecanismos que, ainda que por razões diferentes, escapam tanto ao olhar nativo quanto ao olhar estrangeiro [...].”

Pierre Bourdieu

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo avaliar a qualidade do gasto público em educação para os municípios da RMN em 2009, por meio de duas teorias: Teoria do Bem-Estar Social (Welfare State) e Teoria da Escolha Pública (TEP) importantes para entender a relação entre educação e ciência econômica. O estudo também utilizou princípios da microeconomia e da economia do setor público, para melhor entender o papel da educação na economia e na sociedade. Percorreu-se a trajetória da política educacional no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 até 2010, acompanhando as principais mudanças ocorridas na Educação Básica em cada Governo. As características dos municípios da RMN foram reveladas através de indicadores socioeconômicos, como também se utilizou os indicadores educacionais para caracterizar cada município quanto à educação. O modelo utilizado neste trabalho foi desenvolvido por Bertê, Brunet e Borges, os dados utilizados foram coletados nos bancos do Censo Escolar 2009, Prova Brasil 2009 e no **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)** estes foram tratados quantitativamente pelo uso do tratamento estatístico denominado *escore padronizado pelo método da função de distribuição acumulada normal*. A qualidade do gasto público em educação é o resultado da razão entre indicador de desempenho e indicador de despesa. Para a análise qualitativa dos resultados foram utilizados os critérios da eficiência, eficácia e efetividade. O estudo constatou que os municípios que realizaram maior despesa resultaram em pior qualidade do gasto, não conseguindo retornar a despesa realizada em desempenho, constando assim a ineficácia.

Palavras-chave: Qualidade do gasto público em educação. Desempenho escolar. Despesas municipais em educação. Políticas educacionais. Região Metropolitana de Natal.

ABSTRACT

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Resumo da Trajetória do <i>Welfare State</i> e da Política Educacional no Brasil de 1930 a 1980.....	33
QUADRO 2 - Estrutura do sistema educacional após a reforma de 1971.....	52
QUADRO 3 - Estrutura do Sistema Educacional após a lei 9.324/96.....	52
QUADRO 4 - Resumo da trajetória educacional de acordo com cada período de governo.....	61
QUADRO 5 - Quadro comparativo entre as fontes de recursos do FUNDEF E FUNDEB.....	69
QUADRO 6 - Características das variáveis.....	96

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- Mapa da RMN.....73

FIGURA 2 - Distância física do pólo entre os demais municípios da RMN.....76

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Comparação do PISA entre países da América Latina, 2006-2009.....	62
GRÁFICO 2 : Comparação do PISA entre países desenvolvidos economicamente 2006- 2009.....	62
GRÁFICO 3: Pirâmide etária da RMN, 2000.....	88
GRÁFICO 4: Pirâmide etária da RMN, 2010.....	88

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Meta do Programa Brasil Alfabetizado nos municípios da Região Metropolitana de Natal, 2010.....	64
TABELA 2: Cronograma da quantidade de alunos para serem atendidos pela política de correção de fluxo escolar, municípios da região metropolitana de Natal 2008-2011.....	65
TABELA 3: Fator de Ponderação para o ensino Fundamental no Rio Grande do Norte, 2007 a 2010.....	69
TABELA 4: Valor/aluno no estado do Rio Grande do Norte, 2007 a 2010.....	70
TABELA 5: Destino dos recursos do Fundeb nos municípios da RMN, 2009.....	71
TABELA 6: População 2010, PIB a preço corrente e PIB per capita dos municípios da RMN, 2008.....	74
TABELA 7: Renda domiciliar per capita por município, 2007.....	75
TABELA 8: Índice de desenvolvimento humano municipal e taxa de crescimento entre os anos de 1991 e 2000.....	77
TABELA 9: Taxa de aprovação Ens. Fundamental e IDEB – Brasil, RN e municípios da RMN, 2009.....	79
TABELA 10: Taxa de abandono e taxa de reprovação no ensino fundamental – Municípios da RMN, 2009.....	80
TABELA 11: Taxa de distorção idade/série no Ens. Fundamental – Brasil, RN e municípios da RMN, 2009.....	81
TABELA 12: Percentual de docentes com curso superior no ensino fundamental - Brasil/RN/Municípios da RMN, 2009.....	82
TABELA 13: Estimativa do Percentual do Investimento Direto em Educação por Esfera de Governo em relação ao Gasto Público Social (GPS) - Brasil 2000 – 2009.....	83

TABELA 14: Despesas pagas na função educação e taxa de crescimento das despesas na função educação nos municípios da RMN, 2005-2009.....	86
TABELA 15: Percentual das despesas realizadas na subfunção ensino fundamental em relação a função educação dos municípios da RMN, 2009.....	87
TABELA 16: Dados brutos das despesas em educação, matrículas e despesa por aluno nos municípios da RMN, 2009.....	97
TABELA 17: Indicador de despesa dos municípios da RMN, 2009.....	98
TABELA 18: Dados brutos de desempenho - Municípios da RMN, 2009.....	99
Tabela 19: Indicadores de desempenho e indicador de desempenho ponderado para os municípios da RMN, 2009.....	100
TABELA 20: Indicadores de despesa, desempenho e de qualidade do gasto – municípios da RMN, 2009.....	109

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIES – O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério

FUNDEF – Fundo De Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério

GPS – Gasto Público Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPIEXP – Imposto sobre Produtos Industrializados, Proporcional as Exportações

IQ – Indicador de Qualidade

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

PAR – Plano de Ações Articuladas

PBA – Programa Brasil Alfabetizado

PCE – Programa de Crédito Educativo

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PISA – Programme for International Student Assessment (Em Português: Programa Internacional de Avaliação de Alunos- PISA)

PNAC – Programa Nacional de Educação

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNBE – Programa Nacional Biblioteca na Escola

PNLDJA – Programa Nacional do Livro Didático para Jovens e Adultos

PNUD – Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RMN – Região Metropolitana de Natal

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SEIF – Secretária de Educação Infantil e Fundamental

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SPSS - Statistical Package for the Social Sciences (Em Português: Programa Estatístico para as Ciências Sociais - SPSS)

STN – Secretária do Tesouro Nacional

TEP – Teoria da Escolha Pública

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 - GASTO PÚBLICO SOCIAL	23
1.1 - As Abordagens Normativas e Positivas	25
1.2 – O Tratamento do Gasto pela Literatura do <i>Welfare State</i>	26
1.2.1- Um Breve Histórico Sobre a Origem, o Desenvolvimento e a Crise do <i>Welfare State</i> no Brasil	31
1.2.2 - A Economia do Bem-estar e a Eficiência de Pareto	34
1.3 - A Teoria da Escolha Pública e sua Relação com as Finanças Públicas	35
1.4 - O <i>Welfare State</i> e a Teoria da Escolha Pública	37
1.5 - As Funções Econômicas do Estado	39
1.6 – A Produção de bens públicos	40
1.7 - As Especificidades da Educação	42
1.7.1 - A Educação como um Bem Semipúblico	42
1.7.2 - A Educação e a Externalidade	43
2 - A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA EDUCACIONAL E DO FINANCIAMENTO À EDUCAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	45
2.1- A Política Educacional no Governo de Collor (1990 a 1992)	46
2.2- A Política Educacional no Governo de Itamar Franco (1992 – 1994)	48
2.3- Políticas Educacionais do Primeiro e do Segundo Mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)	50
2.4 - Políticas Educacionais do Primeiro e do Segundo Mandato de Lula (2003 – 2010)	54
2.4.1- Mudanças na Forma de Financiamento da Educação Básica no Governo Lula	58
2.4.2- Programas de Formação dos Profissionais da Educação e de Valorização do Magistério	59
2.4.3 - Programas de Educação de Jovens e Adultos	59
2.5 - Programas e Ações Educacionais no Estado do Rio Grande do Norte e nos Municípios da Região Metropolitana de Natal	64
2.5.1 - Políticas de Financiamento da Educação	67
3 - CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL	73
3.1 - Caracterização dos municípios da RMN quanto os indicadores educacionais	78
3.2 - Os determinantes do Aumento do Gasto Público em Educação	83
3.3 - Avaliação das Despesas Públicas em Educação	89
3.4 - Procedimentos Metodológicos	90
3.4.1 - Escolha das Variáveis para os Indicadores de Despesa e Desempenho	92

3.4.2 - Base de Dados	94
3.4.3 - Procedimento para a Coleta dos Dados	94
3.4.4 - Procedimento para o Cálculo dos Indicadores e Análises dos Dados	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	107

INTRODUÇÃO

A Educação, considerada um dos principais instrumentos de transformação da sociedade, é traduzida como um importante instrumento responsável pelo o bem-estar da nação. Apesar de o sistema educacional brasileiro ter evoluído nos últimos anos, alguns problemas ainda persistem, como é o caso da distorção idade/série e da baixa proficiência nos exames de Língua Portuguesa e Matemática. Estes problemas foram apontados pelas avaliações da qualidade da Educação Básica realizadas pelo Governo e traduzidos como indicadores educacionais para auxiliar na elaboração de políticas públicas educacionais.

O papel da família, escolarização dos pais, estrutura física da escola, local de moradia, recursos públicos, entre outros, são fatores determinantes no desempenho dos estudantes. Pelo fato de a educação pública ser obrigação do Estado, torna-se importante avaliar quais as condições, referentes às despesas realizadas em função da Educação, que o Estado oferece para a provisão de uma educação pública de qualidade. O objetivo deste trabalho é fazer uma avaliação da qualidade do gasto público em educação para os dez municípios que compõe a região metropolitana de Natal (RMN). Esta análise é fundamental para elaboração de políticas públicas educacionais mais eficientes.

Estudos que associam as Finanças Públicas com a Educação são importantes para entender porque o desempenho dos sistemas educacionais não é satisfatório.

Brunet, Bertê e Borges (2008) desenvolveram um estudo comparativo dos anos de 2005 e 2007 sobre a qualidade do gasto público em Educação para os estados do Brasil. Em 2007, o estado do Rio Grande do Norte classificou-se como o penúltimo estado em relação à qualidade do gasto público em Educação, apresentando o indicador de desempenho abaixo do indicador de despesa. Dessa forma contata-se que a despesa realizada na função *educação* não apresentava retorno em desempenho.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foi necessário o estudo de duas teorias de alta importância para entender a relação entre educação e a ciência econômica: A Teoria do Bem-Estar Social (*Welfare State*) e a Teoria da Escolha Pública (TEP). A primeira faz uma análise dos motivos que levou o Estado a intervir na economia como um produtor e fornecedor de serviços públicos; a segunda chama atenção para as falhas do Governo na prestação do serviço público, criando mecanismos de responsabilidade governamental diante dos serviços

prestados à sociedade, proporcionando, assim, uma maior integração da sociedade com a Administração Pública. Demais explicações teóricas estão fundamentadas na Teoria do Setor Público.

Com a Constituição Federal de 1988, o processo de descentralização da Educação foi intensificado. Os municípios ficaram responsáveis pela etapa de ensino mais importante, o Ensino Fundamental, com a justificativa de que estes serviços seriam mais bem produzidos em nível local, visto que este estaria próximo do mercado consumidor e, assim, a sociedade poderia monitorar a qualidade do serviço oferecido. Na década de 1990, o sistema de financiamento da Educação passou por várias transformações, foi criado um fundo destinado exclusivamente para o Ensino Fundamental - Fundo De Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e em 2007 esta forma de financiamento passou a atender a Educação Básica com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB). Assim, houve um aumento da quantidade de recursos destinados à Educação, institucionalizando valores mínimos nacionais em prol de diminuir as desigualdades sociais e regionais.

Como estes recursos visam à melhoria da qualidade da Educação, foram criados sistemas de avaliações para a Educação Básica que desenvolveram indicadores para a qualidade da Educação. O primeiro deles foi o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), realizado de forma amostral, pela primeira vez, em 1990 e depois a cada dois anos até 2005. A partir de 2005, as avaliações dos sistemas educacionais também passaram a ser realizadas através da Prova Brasil, um sistema censitário que abrange as escolas públicas urbanas de Ensino Fundamental.

Assim, considerando as mudanças ocorridas nos anos de 1990 em relação à política educacional e aos resultados da avaliação dos sistemas, questiona-se: Qual a qualidade do gasto público em Educação para os municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal?

Este recorte geográfico foi escolhido pelo fato dos municípios da RMN apresentarem elevada concentração de população e de atividades, e também pelo seu forte vínculo principalmente no que diz respeito aos serviços públicos. Cabe destacar que a RMN tem evidência pelo seu segmento de prestação de serviços educacionais e de produção de ciência e tecnologia, pois nela estão contidas grandes instituições de ensino e pesquisa (CLEMENTINO; SILVA; PEREIRA 2009, p. 24).

Portanto, refletir sobre este questionamento é importante para o governo e para a população em geral, pois trata do uso do dinheiro público destinado a um tipo de prestação de serviço de interesse da sociedade. Então, mostrar como os recursos públicos em Educação estão sendo aplicados, e se estes estão retornando em melhor qualidade de Educação nos sistemas municipais de ensino, é de interesse de todos. Sendo possível avaliar o gasto pelos princípios da eficiência e da eficácia, a hipótese a ser testada é que a qualidade dos gastos públicos em Educação não é eficiente e eficaz o suficiente para que estes retornem em forma de melhor desempenho escolar, ou seja, em efetividade.

Apesar de o gasto público ser realizado pelas três esferas do Governo, neste trabalho serão consideradas apenas as despesas em Educação realizadas pelo Município, excluindo as despesas realizadas pela União e pelo Estado. Para os dados de desempenho escolar, serão utilizados os resultados da proficiência em Matemática e Língua Portuguesa das séries iniciais e finais do Ensino Fundamental municipal urbano. O ano de análise escolhido é 2007, pois os dados de desempenho escolar municipal só foram registrados a partir da Prova Brasil e, até o presente momento, o INEP não disponibilizou os dados de 2009.

A pesquisa desenvolvida neste trabalho é de caráter explicativo e quantitativo, influenciada pela abordagem positiva, procurando explicar a realidade através da análise de dados brutos, os quais irão direcionar os gestores públicos na elaboração de uma abordagem normativa que visa à eficácia dos programas.

A metodologia utilizada para a obtenção do indicador de qualidade do gasto público foi o tratamento estatístico denominado *escore padronizado*, pelo método da função acumulada normal. Nesse método, são calculados dois indicadores, um para o desempenho e outro para a despesa, os quais terão seus valores confinados entre 0 e 1, analisados de formas diferentes. O município que apresenta melhor indicador de desempenho tem seus valores próximos a 1. Em relação ao indicador de despesa, os municípios que apresentarem valores próximos a 1 são os que efetuaram maiores gastos com Educação. O resultado do indicador de qualidade do gasto – razão entre o indicador de desempenho e o indicador de despesa – pode apresentar três possíveis resultados: $IQ < 1$; $IQ = 1$ e $IQ > 1$. A partir dos resultados obtidos será realizada a análise da qualidade do gasto em educação, entendendo-se como qualidade o uso adequado dos recursos, ou seja, seu uso realizado de forma eficiente e eficaz para que assim consiga alcançar a efetividade.

Para atingir o objetivo proposto, o trabalho está dividido, além da introdução, em três capítulos.

O primeiro capítulo aborda como o gasto é tratado pela literatura no campo da ciência econômica, enfatizando duas abordagens: a discussão sobre o *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, e a Teoria da Escolha Pública – TEP. A primeira teoria é fundamental para explicar os motivos que levaram ao Estado a intervir na economia como um produtor e fornecedor de bens públicos; a segunda teoria é complementar à primeira, e leva em consideração que as políticas públicas existem, mas se comportam muitas vezes como ineficientes e ineficazes devido aos problemas relacionados à qualidade da gestão. O capítulo segue destacando as funções do Governo e aplicando os princípios da microeconomia na função *educação*.

O segundo capítulo trata da trajetória da política educacional no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 até o último mandato do Governo Lula (2007-2010), enfatizando as mudanças na forma de financiamento da educação básica neste período – essencial para o estudo do gasto em educação – assim também como os programas e ações desenvolvidos em cada Governo para atender a área educacional apresentando dados para o estado do Rio Grande do Norte e para os municípios da RMN.

O terceiro capítulo vai caracterizar a RMN a partir de indicadores econômicos, sociais e educacionais. Neste capítulo, será apresentada a explicação para o aumento dos gastos públicos em Educação na RMN. O capítulo segue com a metodologia adotada para o cálculo do indicador de qualidade do gasto público em Educação e a análise dos dados a partir dos resultados encontrados.

Por último, são realizadas as considerações finais sobre o estudo a respeito da qualidade do gasto em educação para os municípios da RMN a partir dos critérios da eficiência, eficácia e efetividade, para a função *educação*.

1 - GASTO PÚBLICO SOCIAL

A constituição de 1988 afirma, no capítulo II, Art. 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2010). Os direitos sociais devem ser garantidos pelo Estado, o qual intervém nos setores da economia através de políticas públicas, buscando promover a eficiência e a equidade. Para que a oferta do Estado cresça, este é obrigado a fazer mais despesas públicas, os conhecidos gastos públicos sociais, cujo controle é de extrema importância para manter a estabilidade econômica.

Segundo Rezende (2001), o gasto público social é um conjunto de aplicações do Governo nos programas de assistência social, educação, cultura, habitação, previdência social, saúde, saneamento, trabalho, alimentação e nutrição.

Os indivíduos podem participar da gestão pública e exercer o controle social dos gastos por meio da fiscalização sobre a gestão dos recursos públicos, no intuito de verificar se os seus direitos constitucionais estão sendo respeitados. A prática do controle social vem sendo incentivada por leis que obrigam a transparência da gestão pública.

A partir da Segunda Guerra Mundial, a intervenção do Estado na economia cresceu consideravelmente, seja em relação à produção dos bens públicos e semi-públicos, das atividades produtivas, ou em relação às demais atividades que são funções do Governo. Dessa forma, buscou-se aumentar o nível de bem-estar e o nível de renda através da equidade que, do ponto de vista econômico, deve promover a igualdade dos indivíduos com diferentes níveis de rendimento e, do ponto de vista social, a igualdade entre raça, gênero etc. Esse é um importante instrumento de redução da pobreza, a qual pode ser diminuída através da distribuição de renda.

Na economia pública, uma das principais preocupações está em analisar o papel do Governo em promover a igualdade. Richard Musgrave (1974), um dos principais economistas estudiosos das finanças públicas, chama atenção para o termo “igualdade”. Ele coloca que, ao se referir a assuntos econômicos, este termo pode ser interpretado de maneiras diferentes, então ele vê a necessidade de diferenciar os tipos de “igualdade” na Economia:

Para alguns, a igualdade pode implicar a verdadeira igualdade em matéria de bem-estar econômico em qualquer determinada época; para outros, pode implicar o conceito, já bem diferente, da igualdade de oportunidades; e, ainda, outros podem interpretá-la em termos de máximo bem-estar para todos os membros da sociedade. (MUSGRAVE 1974, p.42)

A igualdade é alcançada através das oportunidades criadas pelo mercado e pelo Estado, mas a insuficiência de recursos torna-se um impedimento para que as oportunidades sejam aproveitadas por todos, dificultando, assim, o acesso ao bem-estar e gerando a exclusão social. Katzman (2006) mostra que é importante a formação de estruturas capazes de levar ao acesso de oportunidades, o qual ele chamou de “estruturas de oportunidade”, e que ele explica da seguinte maneira:

“El término "estructura de oportunidades" alude a que las rutas al bienestar están estrechamente vinculadas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan el acceso a otras oportunidades”. (KATZMAN, 2006) ¹.

Temos, então, na educação, quando esta é fornecida pelo Estado de forma gratuita e através ao acesso público, uma grande estrutura de oportunidades capaz de gerar equidade, e cujo benefício social leva ao alcance de novas oportunidades, tais como melhoria na saúde, oportunidades de empregos entre outras. Desta forma, a estrutura de oportunidade conduz a melhores condições de bem-estar social.

A preocupação em promover a equidade surge com as disparidades regionais, visto que o local de nascimento, em algum momento, passa a ser uma barreira para alcançar melhorias na qualidade de vida, no que se refere a moradia, saúde, educação e entre outros. Nascer em um local com pouca infraestrutura e em condições de pobreza dificulta, muitas vezes, ao indivíduo o acesso a um ensino de qualidade que deve ser oferecido por escolas que apresentem uma boa estrutura física e professores capacitados. Para a solução desse e de outros problemas, o Governo intervém criando políticas públicas específicas no sentido de reduzir as desigualdades. O estudo da economia pública torna-se importante e necessária por

¹ Tradução: A “estrutura de oportunidade” se refere aos meios que estão intimamente ligados e conduzem ao bem-estar, de modo que o acesso a determinados bens, serviços ou atividades que facilitem os recursos que fornecem acesso a outras oportunidades.

fornecer as condições que propiciam ao Estado a intervenção na economia e as suas consequências.

1.1 - As Abordagens Normativas e Positivas

A Teoria do Bem-Estar Social e a Teoria da Escolha Pública abordadas neste trabalho que ajudarão no entendimento da qualidade do gasto público se baseiam nas abordagens positiva e normativa, que são essenciais aos estudos relacionados à economia pública. São duas abordagens diferentes, mas que se encontram intimamente relacionadas, pois a abordagem normativa foi fundamentada na positiva.

A abordagem normativa de uma política pública refere-se à análise dos resultados que devem ser alcançados. A abordagem positiva é aquela em que se faz uma análise positiva, ou seja, avaliam-se os resultados alcançados até o momento. Uma é dependente da outra, pois a partir do momento em que é feita uma avaliação positiva, abre-se espaço para as correções das falhas através de uma análise normativa de como esta política deve ser para alcançar determinados objetivos.

A principal preocupação da economia pública, que é promover a eficiência e a equidade, relaciona-se a estas duas abordagens. A eficiência é vista como uma abordagem positiva, pois, para caracterizar uma política ou um Governo como eficiente ou não, é preciso avaliar os dados reais que correspondem à atual situação. A equidade é sempre uma abordagem normativa, pois é preciso pensar de que maneira e quais os processos necessários para que esta equidade possa ser alcançada.

1.2 – O Tratamento do Gasto pela Literatura do *Welfare State*

O papel do Estado na resolução dos problemas sociais e econômicos é defendido por algumas ideologias políticas e criticado por outras. A discussão inicial remetia à perspectiva contrária à intervenção do Estado, mas, com o desenvolvimento do pensamento liberal a intervenção governamental na economia, ainda que em partes, passou a ser aceita. Na perspectiva marxista, o papel do Estado era em defesa de uma classe dominante, e para os keynesianos o Estado deveria intervir rigorosamente na economia. Da origem ao desenvolvimento do *Welfare State*, o intervencionismo estatal foi o principal meio de atender aos problemas sociais.

O pensamento liberal evoluiu ao ponto de aceitar a ideia de que o Governo deveria intervir em certos momentos na economia, pois já não se acreditava que o mercado conseguisse, por si só, a autorregulação. O Estado como fonte de riqueza deve manter a estabilidade política, econômica e social e intervir apenas quando o mercado se apresentar ineficiente e ineficaz, sendo esta uma necessidade para o seu funcionamento. Aceitando a ideia das falhas do mercado, ou seja, da falta de poder do mercado na capacidade de atender às necessidades de toda a sociedade, o Estado de Bem-Estar social passa a ser aceito.

Ainda assim, pela perspectiva liberal, a crítica em relação ao Estado é que este não deixava o mercado se autorregulamentar, intervindo demasiadamente na economia, e o resultado seria o aumento dos problemas sociais e econômicos. Os liberais defendiam a intervenção do Estado apenas para proporcionar o mínimo necessário, e, sendo assim, o mercado teria a capacidade de gerar ferramentas suficientes para a diminuição das desigualdades. Em geral, a defesa dos liberais era de que o Estado interviesse o mínimo possível porque, quanto mais livre fosse o mercado, maior seriam as chances de atingir a igualdade. Em síntese, a perspectiva liberal condenava a intervenção demasiada do Estado e defendia o mercado como um autorregulador.

No século XIX, a teoria marxista já mostrava preocupação em relação aos problemas sociais da época. A luta de classes tornou-se uma característica marcante desta perspectiva, na qual o Estado passa a ser um instrumento da classe dominante com o papel fundamental de regular e orientar a sociedade em geral. Os problemas econômicos e sociais estavam diretamente relacionados à classe que estava sendo explorada para beneficiar a que dominava

o Estado, caso a classe dominante fosse a trabalhadora, as exigências seriam em relação à organização da economia e do estado de bem-estar social, e esta classe reivindicaria a criação de órgãos para atender às suas necessidades, por exemplo, a ampliação da rede educacional. As críticas a esta perspectiva está relacionada aos países que aderiram a esta concepção para resolução dos problemas sociais e econômicos, pois os resultados alcançados por estes países não atingiram os objetivos esperados e os que conseguiram alguns avanços foram a custos econômicos e sociais muito elevados.

A teoria intervencionista de Keynes defendia uma intervenção estatal na atividade econômica, através de investimentos públicos, para a criação de novos empregos e expansão da renda, visando à recuperação da economia. Assim, aumentar o investimento no setor público era uma forma de estimular a economia, uma vez que a criação de novos empregos aumentaria o poder de compra das famílias, resultando na redução dos problemas sociais e econômicos. Dessa forma, a contribuição de Keynes foi fundamental no desenvolvimento do bem-estar social mostrando uma aliança entre a política keynesiana e o *Welfare State*, no que se refere ao estímulo do crescimento econômico e na redução dos problemas sociais.

A intervenção do Estado na busca pela garantia dos direitos sociais em favor da eficiência e da equidade resultou no conhecido *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, sendo esse um conjunto articulado de programas de proteção social, que asseguram o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde etc. (ARRETCHE, 1996). Uma definição comum nos manuais é que o *Welfare State* envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 99). Para Andrade (2005) o *Welfare State* é entendido como a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista, a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população.

A importância do *Welfare State* é reconhecida por diversos autores que passaram a estudar suas origens e seu desenvolvimento, e as análises realizadas compreendem o caso da América do Norte e da Europa Ocidental. É importante ressaltar que o *Welfare State* se desenvolveu de formas diferentes, ou seja, foram criados modelos diferentes para explicar a origem e desenvolvimento do fenômeno. O modelo norte-americano foi diferente do modelo da Europa e do modelo desenvolvido nos países nórdicos. Algumas das explicações são de ordem econômica, outras de ordem política, além de autores, como James O'Connor (1977), que se basearam nos gastos sociais para explicar esse fenômeno.

Esping-Andersen (1991) chama atenção para três princípios que considera fundamental na compreensão do *Welfare State*. O autor considera que é preciso entender o relacionamento entre as atividades estatais e o papel do mercado e da família em termos de provisão social, antes de considerar o *Welfare State* apenas em termos de direitos e garantias sociais. Levando em consideração esses critérios, é possível encontrar tipos diferentes de *Welfare State* nas palavras do autor:

“...se nossos critérios essenciais para definir o *Welfare State* têm a ver com qualidade dos direitos sociais, com a estratificação social e com o relacionamento entre estado, mercado e família, então o mundo compõe-se de aglomerados distintos de regimes” (ESPING-ANDERSEN, 1991 p.111)

Na sua obra “As Três Economias Políticas do *Welfare State*” Esping-Andersen cita uma das mais importantes abordagens a respeito dos diferentes modelos de *Welfare State*, a qual foi desenvolvida por Richard Titmuss². Este autor distingue duas formas de *Welfare State*: a *residual*, em que o estado passa a assumir a responsabilidade quando a família ou o mercado não são suficientes – seria o caso observado nos Estados Unidos –; e a *institucional*, que seria o modelo universalista destinado a atender toda a população – os países nórdicos são os que se enquadram neste modelo. A ideia do segundo modelo é que os benefícios sociais passem a atender todas as áreas necessárias ao bem-estar social, diferentemente do primeiro, que irá atender apenas a alguns grupos sociais.

A partir da abordagem de Titmuss, outros estudos foram desenvolvidos com a ideia de confrontar e de analisar os benefícios e serviços oferecidos pelos dois modelos. Esping-Andersen (1991) destaca três tipos de regimes de *Welfare State*. O primeiro foi chamado pelo autor de *Welfare State Liberal*, um modelo típico dos Estados Unidos, no qual a assistência social predominante servia apenas a uma parte da população, um tipo de modelo residual que atenderia apenas aos que comprovassem pobreza. O segundo regime foi chamado de *Welfare State Conservador*, que apresenta concepção marxista ao está ligado à classe social e ao *status*. Foi um regime típico da Europa, em países como França, Itália, entre outros. O terceiro regime de Andersen é o regime social-democrata, caracterizado pelo universalismo, por promover a igualdade de *status* não havendo diferenciação por classe social ou pela posição

² Esta abordagem de Titmuss foi um marco nos estudos realizados a respeito dos modelos de *Welfare State*. A partir dela, vários estudos foram realizados no intuito de comparar estes dois modelos: programas direcionados *versus* programas universalistas.

que ocupa no mercado. Este é um modelo que foi pouco desenvolvido, sendo observado em países escandinavos que garantiam benefícios adequados para a população.

Arretche (1996) considera o *Welfare State* como um fenômeno do século XX, apesar deste fenômeno ter sido observado em alguns países – como exemplo a Alemanha - ainda no final do século XIX. Segundo a mesma autora afirma, a provisão de serviços sociais, cobrindo as mais variadas formas de risco da vida individual e coletiva, tornou-se um direito assegurado pelo Estado a camadas bastante expressivas da população dos países capitalistas desenvolvidos.

A explicação da origem deste fenômeno tem um lado econômico, visto a partir do processo de industrialização, e um lado político defendendo que o surgimento de programas sociais está intimamente ligado à luta de classes e à estrutura do poder político. A industrialização traria consigo problemas sociais e caberia ao Estado resolvê-los de uma forma geral, e não atendendo individualmente, a cada cidadão, pois os problemas surgiam em toda a sociedade e era consequência do processo de industrialização. Um dos mais acentuados era em relação à educação. A industrialização exigia novos padrões de qualificação profissional, então caberia ao Estado intervir na garantia de fornecer pelo menos o mínimo necessário para que os indivíduos acompanhassem o desenvolvimento da indústria.

Dessa forma, quanto mais industrializada a nação, maior seria a sua riqueza e a sua capacidade de efetuar gastos em prol dos serviços sociais, ou seja, a industrialização mostrou efeitos significativos sobre o surgimento dos serviços sociais na intenção de garantir pelo menos o mínimo necessário para melhores condições de vida da sociedade.

A industrialização tem efeitos sobre a estrutura da população, sobre a estrutura da estratificação social, sobre a estrutura de renda e a distribuição do poder, sobre os mecanismos através dos quais se realizará a socialização, mudanças estas tão radicais que exigiram novas formas de integração social. (ARRETCHÉ, 1996)

Após a Segunda Guerra Mundial, o modelo de intervenção do Estado foi aplicado com bastante êxito nos países mais industrializados, no empenho de manter um nível nacional mínimo de condições de vida e, dessa forma, passou a ganhar mais espaço, justificando o aumento das despesas públicas, já que se fazia necessário implementar programas que favorecessem o bem-estar social. No momento em que a sociedade exigia mais do Estado, o aumento dos gastos se tornava necessário para atender os direitos sociais em termos de

garantias e de melhorias. Desse modo, o *Welfare State* surge como uma resposta aos problemas econômicos e sociais que se desenvolveram junto com o capitalismo, marcados pela industrialização e pela luta de classes.

O'Connor (1977) classifica as despesas do Estado em duas funções que são básicas do Estado capitalista: o capital social e as despesas sociais. Depois, divide o capital social em: investimento social – os serviços que aumentam a produtividade – e em consumo social, que são os serviços que rebaixam os custos de produção, e é dividido também em capital físico e capital humano. Neste sentido, o autor considera como despesas sociais os projetos e serviços exigidos para a manutenção da harmonia social. A educação, por exemplo, é citada como uma área que é constituída por gastos de capital social e de despesas sociais. Os gastos realizados com a infraestrutura da escola, tais como prédios e equipamentos, fazem parte deste capital físico, e os serviços de ensino, pesquisa e desenvolvimento fazem parte do capital humano. De acordo com O'Connor (1977, p.111), quando se considera que o capital estatal é de caráter social o autor passa a entender que quase todo o gasto público é em parte investimento social, em parte consumo e em parte despesa social.

Com a necessidade de atender aos problemas econômicos e sociais, as atribuições do Estado foram mais acentuadas em termos de regulação e orientação. A intervenção cada vez maior do Estado resultou em maiores despesas públicas e, conseqüentemente, em um aumento da carga fiscal para a resolução dos problemas tanto de ordem econômica como de ordem social. Os serviços sociais precisam de financiamento, cuja falta pode ser um fator de impedimento para a expansão do *Welfare State*.

Em meados da década de 1970, é notável a perda de dinamismo do *Welfare State*, perda esta iniciada nas economias ocidentais através da diminuição dos gastos sociais, o que sinalizou as primeiras características de uma possível crise. Esping-Andersen (1991) destaca dois fatores responsáveis pela agravação da crise que reforçam o pensamento na questão do aumento dos gastos. De acordo com este autor, as mudanças nas condições econômicas e as mudanças demográficas formam uma ameaça para o cumprimento futuro das responsabilidades assumidas no presente, isto é, as mudanças demográficas levam a um envelhecimento da população e a um conseqüente aumento de gastos com previdência. As mudanças nas condições econômicas ocorridas pelo desemprego geram uma diminuição da contribuição social. Com pouca arrecadação, fica difícil manter as despesas já empenhadas e mais difícil ainda manter as despesas sociais que crescem. Na necessidade de manter a

previdência e oferecer assistência aos desempregados, as demais áreas sociais como educação, saúde e habitação começam a sofrer com a falta de investimento.

1.2.1- Um Breve Histórico Sobre a Origem, o Desenvolvimento e a Crise do *Welfare State* no Brasil

A origem e o desenvolvimento do *Welfare State* no mundo se deram de formas diferentes. No caso do Brasil, o marco do desenvolvimento está na história do país e na sua posição diferenciada em relação à economia mundial, com características bem específicas, ou seja, as políticas sociais surgiram no Brasil de forma diferente da Europa e dos Estados Unidos. A educação no Brasil antes da década de 1930 era privilégio apenas das elites, nada se falava de universalismo, e a política social antes desta década era apenas de caráter emergencial. A trajetória do *Welfare State* no Brasil pode ser entendida por sua origem na década de 1930, por seu desenvolvimento e consolidação até meados da década de 1960 e pela crise, iniciada no final dos anos 1970, que se estabeleceu nos anos 1980.

Segundo Medeiros (2001), o surgimento do *Welfare State* no Brasil ocorre a partir da década de 1930, com políticas sociais conservadoras e de caráter predominantemente político. Nesse período, o Estado brasileiro começa a passar por transformações no seu sistema público, no que diz respeito à educação, à saúde, à assistência social, entre outras emergências que se manifestaram e estavam diretamente ligadas ao bem-estar social da população.

Draibe (1989) procura mostrar as inovações que surgiam nas políticas sociais a partir dos anos de 1930, como a criação de institutos de aposentadorias e pensões, a consolidação da legislação trabalhista em 1943, as alterações realizadas nas áreas de saúde e educação, que se expandiam seguindo o movimento de inovação legal-institucional, mas cujos beneficiários, até este período, ainda eram selecionados. O marco está mais precisamente em meados da década de 1960, quando os sistemas nacionais públicos estão efetivamente regulados nas áreas de bens e serviços sociais básicos, passando da forma seletiva para a universalista em relação aos programas de educação, saúde, habitação, entre outros.

De acordo com Draibe (1989, p.31), o sistema do *Welfare State* no Brasil só está completo em 1964, quando:

Define-se o núcleo duro da intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de política sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/exclusão social que marcam definidamente o sistema.

Dessa forma, o Brasil passou a evitar o que seria a posteriori o neoliberalismo, o qual defendia a privatização do bem-estar social com benefícios apenas seletivos, e apresenta um modelo não totalmente universalista, mas pelo menos razoavelmente, em termos da cobertura social da população.

Com o neoliberalismo surgem grandes transformações, o destaque está na democratização do ensino e na qualificação profissional. As mudanças nas políticas educacionais estavam direcionadas para atender a demanda por trabalhadores qualificados, pois este seria um meio de aumentar a produtividade da mão-de-obra. As políticas educacionais têm a função de assegurar pelo menos um nível mínimo, e ganham destaque a partir da extensão da cidadania, momento em que a política educacional responde à universalidade, à gratuidade e à obrigatoriedade do ensino e, dessa maneira, a educação básica, obrigatória – dever do Estado – e gratuita – direito do cidadão –, é vista como um meio de alcançar a tão desejada equidade. Poucas são as políticas sociais que oferecem este poder de distribuição e equidade. As transformações ocorridas com a implementação do estado de bem-estar social estão diretamente relacionadas à vida da população na produção de bens e serviços pelo Estado para atender às necessidades e gerar oportunidades de acesso.

A crise dos anos de 1980, que afetou os setores econômico, político e social, acarretou a crise do *Welfare State*. Sônia Draibe (1989) destaca que um dos marcos da crise do *Welfare State* está relacionado com a diminuição da capacidade do Estado em financiar os gastos, afetando a manutenção dos programas sociais. Um dos destaques da crise dos anos de 1980 era a alta taxa de desemprego que afetava o poder de financiamento do Estado para as políticas de bem-estar social, numa relação em que quanto maior o desemprego, menor a quantidade de contribuintes. O fato era que as necessidades da população eram cada vez

maiores em relação às políticas de proteção e o Estado não tinha como manter essas políticas devido à falta de recursos para financiá-las, resultado da baixa contribuição social.

De um lado, um aumento considerável dos gastos, e do outro, uma diminuição da capacidade de financiamento. Dessa forma, quando os gastos aumentam numa proporção maior do que a capacidade de financiamento o resultado vai ser uma crise fiscal do Estado, e a consequência é sentida pela população, de um lado pela diminuição da oferta do Estado em relação às políticas de bem-estar social e de outro, pela falta de eficácia das políticas já existentes. Em síntese, começam a surgir conflitos entre a política econômica e a política social, cuja união, no pós-guerra, deu origem ao *Welfare State*, e, portanto, a partir do momento que as duas estavam entrando em conflito, o *Welfare State* era direcionado para um momento de crise.

Dentre as áreas sociais que necessitam da intervenção do Estado na provisão de tais bens e serviços, a área da educação ganha prioridade. O Quadro abaixo resume algumas características marcantes de como a política educacional no Brasil acompanhou a trajetória do *Welfare State* da sua origem à crise.

Período	<i>Welfare State</i> no Brasil	Política Educacional no Brasil
Década de 1930	Origem	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Ministério de Educação e Saúde Pública; • Unificação do Sistema Educacional e fortalecimento da União; • Educação pública e gratuita – Direito Social.
Até meados de 1960	Desenvolvimento e Consolidação	<ul style="list-style-type: none"> • 1953 – Criação do Ministério da Educação; • Projeto de diretrizes e bases da educação; • Extensão da escolaridade obrigatória para oito anos.
Final dos anos 1970 e início dos anos de 1980	Crise	<ul style="list-style-type: none"> • Baixo investimento público na área; • Evasão escolar; • Profissionais mal remunerados e mal qualificados.

Quadro 1: Resumo da Trajetória do *Welfare State* e da Política Educacional no Brasil de 1930 a 1980

Fonte: elaboração própria

O efeito da crise se espalhava por todos os setores, e na área educacional a falta de investimento público começava a causar uma deterioração da qualidade do ensino.

1.2.2 - A Economia do Bem-estar e a Eficiência de Pareto.

Os mercados competitivos não conseguiam aplicar os seus recursos de uma maneira capaz de atingir a eficiência, ou seja, não conseguiam levar a economia a uma condição ótima de Pareto, isso devido a problemas como existência de externalidades, informação assimétrica, existência de bens públicos puros, entre outros. Dessa maneira, faz-se necessária a intervenção do Governo para corrigir essas falhas de mercado e atingir melhores níveis de bem-estar.

Após a aceitação das falhas do mercado, o Estado passou a intervir intensamente na atividade econômica, com atividades produtivas (monopólios), bens públicos (segurança, defesa etc.) e os bens semipúblicos (educação, saúde etc.). O conceito de eficiência faz parte da Teoria do Bem-Estar, e torna-se importante devido à escassez dos recursos, de maneira tal que é inaceitável ao Estado produzir com desperdício. O aumento dos recursos é capaz de aumentar o nível de bem-estar de uma sociedade. Este aumento acontece quando é possível realocar os recursos aumentando o bem-estar de um indivíduo sem que seja preciso diminuir o bem-estar de outro, fenômeno este conhecido como o *Ótimo de Pareto* ou *Eficiência de Pareto*. Em termos sociais, significa que os recursos de uma sociedade estão sendo utilizados da melhor maneira possível, alcançando assim a eficiência. Varian (2000) define a Eficiência de Pareto da seguinte forma:

Se pudermos encontrar uma forma de melhorar a situação de uma pessoa sem piorar a de nenhuma outra, teremos uma melhoria de Pareto. Se uma alocação permitir uma melhoria de Pareto, diz-se que ela é ineficiente de Pareto, se a alocação não permitir nenhuma melhoria de Pareto, então ela é eficiente de Pareto. (VARIAN 2000, p.15)

A Eficiência de Pareto trata de uma abordagem normativa, ao pensar nos ganhos positivos que uma melhoria na alocação de recursos pode trazer para a sociedade. Dessa forma, o Ótimo de Pareto está associado ao que deve acontecer no caso de ser possível realizar uma melhoria de Pareto através de alguma estratégia que melhore a situação bem-estar da sociedade.

1.3 - A Teoria da Escolha Pública e sua Relação com as Finanças Públicas

A Teoria da Escolha Pública (TEP) foi um fenômeno do século XX, e surgiu após a economia do bem-estar (*Welfare State*) a partir de inquietações de James Buchanan – que recebeu o prêmio Nobel de Economia por desenvolver decisões econômicas e políticas a partir de bases constitucionais – e Gordon Tullock, cujos estudos foram capazes de constituir uma análise econômica da política.

Segundo Campos (2008), a Teoria da Escolha Pública engloba a teoria positiva e a normativa. Ela procura fornecer modelos positivos realistas da política e tenta achar métodos de fazer escolhas coletivas que tenham características normativas desejáveis. Como as decisões na TEP partem do resultado da análise econômica, este é um ponto da abordagem positiva, pois toma como referência o que está acontecendo no momento, e toma decisões no âmbito político para alcançar o desejável, ou seja, a forma como deve ser a política para atingir determinados resultados. Dessa maneira, mostra que na TEP a abordagem positiva torna-se necessária ao fundamento da abordagem normativa.

Para um melhor entendimento, Campos (2008) resume o modelo de economia e política da escolha pública da seguinte forma:

Presume-se que a política seja um sistema que consiste em quatro grupos tomadores de decisão – eleitores, políticos, burocratas e grupo de interesses. Presume-se que indivíduos sejam maximizadores racionais de utilidade que buscam benefícios do sistema político: os políticos buscam votos, os burocratas buscam segurança no trabalho e orçamentos, grupos de interesses e eleitores buscam mais riqueza e renda.(CAMPOS, 2008 p.363)

Alguns efeitos causados na economia advêm de complicações do processo político impedindo a eficiência do Governo. Este foi um dos pontos fundamentais para a origem da Teoria da Escolha Pública (TEP), e embora esta seja de natureza econômica, há uma preocupação de estudar a relação existente entre política e economia, enfatizando as questões relacionadas às falhas de governo. Nesse contexto, a falta de responsabilidade governamental é uma característica marcante dessas falhas, tornando-se uma causadora dos problemas relacionados às finanças públicas e impedindo, muitas vezes, o alcance dos objetivos

econômicos e sociais satisfatórios. A Escolha Pública refere-se às decisões coletivas sobre bens públicos, destacando o fato de que as decisões coletivas são resultados de decisões individuais (BORSANI, 2004; p. 103).

Para Silva (1996), a Escolha Pública, em Finanças Públicas, é o estudo dos processos de escolha coletiva na esfera do Governo, seja esta na decisão de produzir bens públicos, na implementação de políticas públicas ou no próprio voto de leis no congresso. Estas escolhas coletivas são resultados das decisões individuais, e não significa que são as preferíveis, visto que é comum acontecer a insatisfação da população diante dos resultados coletivos, não correspondendo assim aos interesses sociais.

As decisões econômicas governamentais são diretamente influenciadas pela qualidade da política existente, seja esta nacional, estadual ou municipal, pois, com a descentralização, cada ente federativo passou a ter suas atribuições e responsabilidades mais definidas. Em busca de um melhor Estado, Abrucio & Loureiro (2004) chamam a atenção para a temática de *accountabilty* democrática, ou responsabilização política, na qual os governantes devem responder por seus atos através de mecanismos institucionais, e cujos instrumentos tornam-se essenciais para uma maior transparência das finanças públicas. A ideia é que as transformações políticas ocorridas no país resultem em melhor qualidade no que se refere à eficiência e à efetividade dos programas governamentais a partir do momento em que a sociedade passa a cobrar por mais responsabilidade dos sistemas políticos.

Dessa maneira, o controle da sociedade é um instrumento essencial capaz de identificar e corrigir as falhas ocorridas no Governo, exigindo implementação e melhoria das políticas públicas. Não se pode negar os efeitos positivos advindos da transparência das finanças públicas, que permite uma maior fiscalização da sociedade tanto no que se refere à alocação de recursos quanto em relação às responsabilidades governamentais, sendo um importante instrumento no combate à corrupção e à ineficiência. Uma das preocupações da TEP é tornar o Governo mais eficiente na execução das políticas públicas e mais responsável no atendimento às demandas da sociedade, sendo preciso que os Governos obedeçam às regras em prol de defender os direitos do cidadão.

Abrucio & Loureiro (2004) citam alguns instrumentos da responsabilização política utilizados no Brasil no plano das finanças públicas, tais como os tribunais de conta, o orçamento participativo, as regras de restrição orçamentária e de responsabilidade fiscal, entre outros. As mudanças no Brasil em relação a uma maior transparência das políticas públicas se

acentuaram ainda mais com a Constituição de 1988, através de meios que viriam a facilitar a fiscalização das atividades públicas, como a criação da Secretária do Tesouro Nacional (STN), a montagem do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Estas reformas institucionais se fazem necessárias para tentar eliminar as falhas de governo que interferem no desenvolvimento econômico do país.

Para Abrucio & Loureiro,

O controle financeiro tem o objetivo de verificar se o poder público efetuou as despesas da maneira como fora determinada pelo orçamento e pelas normas legais mais gerais, tais como os limites para endividamento e a vinculação orçamentária a determinadas áreas. O ponto central dessa fiscalização é a proibidade, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos e, sobretudo a corrupção. (ABRUCIO & LOUREIRO, 2004, p.84).

O controle financeiro também pode ser realizado através do acompanhamento dos gastos públicos para avaliar a qualidade e os resultados dos programas no intuito de evitar a ineficácia. O planejamento orçamentário é acompanhado pela restrição, tornando-se essencial para as escolhas públicas, embora estas restrições estejam relacionadas aos custos de oportunidades.

1.4 - O *Welfare State* e a Teoria da Escolha Pública

No final da década de 1970 já era perceptível o fracasso do estado de bem-estar social, que foi ainda mais acentuado com a crise dos anos 1980. Apesar da intervenção do Estado na economia para a provisão de bens públicos, notava-se, que ainda não era suficiente para promover a equidade e a eficiência na provisão de bens e serviços. Diante desses acontecimentos, surge um confronto entre a economia do bem-estar e a Teoria da Escolha pública, com uma análise positiva dos bens e serviços oferecidos pelo Governo, mostrando que a economia não se desenvolvia de forma eficaz porque o Governo apresentava falhas. Ou

seja, de um lado havia o *Welfare State*, que se fundamentou em compensar as “falhas de mercado” e que defendia a intervenção estatal, e de outro, uma nova teoria que provava a ineficiência da economia e que se relaciona com as “falhas de governo”, as quais impossibilitam o desenvolvimento do bem-estar social.

A TEP surgiu para criticar a economia do bem-estar, levantando problemas que estavam relacionados à ordem econômica e política: enquanto o *Welfare State* aceitava a intervenção do Estado como a panacéia de todos os problemas, a TEP se preocupa em mostrar que as instituições públicas não são perfeitas e apresentam falhas. Como já mencionado, as falhas de mercado se relacionam com as externalidades, a produção de bens públicos e semipúblicos, a assimetria de informação, entre outros, e a intervenção governamental é necessária para corrigir essas falhas. As falhas de governo, apontadas pela TEP, são do tipo humanas. Não se pode esquecer que o político é um indivíduo que, como qualquer outro, defende o seu interesse privado, e nessa defesa muitas vezes age com falta de responsabilidade governamental em defesa de interesses próprios, ou seja, não agindo em defesa do alcance de melhores condições sociais.

O argumento principal da TEP em confrontar a economia do bem-estar está voltado ao funcionamento do Estado, isto é, do setor público, mostrando as falhas de governo e quebrando a ideia criada pela economia do bem-estar de que o Governo implementava políticas para a sociedade como se agisse de forma a querer o bem de toda a sociedade. Diante dessas “falhas”, a TEP se mostra descrente em relação à capacidade do Governo em promover o bem-estar.

O *Welfare State* está relacionado à abordagem normativa, e a TEP apresenta uma abordagem tanto positiva quanto normativa, quando a preocupação de corrigir as falhas do Governo parte do que está acontecendo na economia em tempo real. As duas teorias tornam-se, portanto, complementares: a intervenção do Governo é necessária na provisão de bens e serviços e estes precisam ser fiscalizados para evitar a ineficiência.

1.5 - As Funções Econômicas do Estado

O Estado agindo como interventor na economia passou a assumir funções distintas, mas que estão intimamente relacionadas na busca em garantir o bem-estar da sociedade através da eficiência e da equidade, os quais podem ser alcançados por meios necessários e diferentes. Richard Musgrave (1974, p.25) classifica as funções econômicas do Estado em três tipos: alocativa, distributiva e estabilizadora.

Cabe à função alocativa o papel de atrair recursos para satisfazer as necessidades públicas nos setores e nas atividades governamentais que são importantes para o bem-estar social, e que estes recursos sejam bem empregados, pois a má alocação de recursos pode causar ineficiência no setor público. Dessa forma, o recurso deve ser destinado a cobrir os custos dos serviços públicos que atendem às necessidades sociais da população. Segundo Rezende (2001, p.18), a alocação de recursos é necessária diante da existência de economias externas³ ou quando há problemas de satisfação das necessidades.

O mercado, quando funciona livremente, leva a uma concentração de renda, ou seja, uma maior quantidade de recursos se encontra na posse de uma pequena parcela da sociedade, criando um mecanismo de exclusão a partir do momento em que alguns indivíduos não possuem renda suficiente para consumir certos bens e serviços, o que aumenta as desigualdades sociais. O Estado, com a sua função distributiva, deve distribuir a renda e os bens em favor de corrigir, ou pelo menos amenizar, as desigualdades. Essa distribuição pode ser realizada por vários meios, por exemplo através da disponibilidade de oportunidades educacionais, uma política que tem resultados distributivos importantes. Para Musgrave (1974), a tributação e a transferência são mecanismos necessários para se fazer correções na distribuição, mantendo o funcionamento da economia de forma eficiente.

A função estabilizadora concentra seus esforços na manutenção de um alto nível de utilização de recursos e de um valor estável da moeda. (MUSGRAVE, 1974; p.45). Assim, um dos objetivos desta função é manter um nível desejado de emprego e uma estabilidade dos preços. Uma das formas que o Governo utiliza para manter a estabilização é através de

³ Rezende usa a educação para exemplificar uma economia externa. Para esse autor, quando há necessidade de elevar o nível de educação da sociedade, a alocação de recursos deve ser requerida como um meio do Governo atender de forma gratuita às necessidades da população.

políticas monetárias e fiscais, objetivando anular as oscilações existentes na economia. Esses ajustamentos tornam-se necessários para evitar que as despesas públicas aumentem cada vez mais quando há uma situação de desemprego. Então, se prevalece uma situação de pleno emprego e estabilidade do nível de preços, deve-se manter o nível agregado dos dispêndios monetários, a fim de prevenir desemprego e inflação (MUSGRAVE, 1974; p.46).

Estas três funções desempenhadas pelo Governo devem ser desenvolvidas para o alcance do crescimento econômico e social visto que o mercado agindo sozinho se mostra incapaz de atender a determinados objetivos.

1.6 – A Produção de bens públicos

O Governo tem a função de produzir bens e serviços públicos para atender às necessidades sociais através dos mecanismos de que dispõe, tais como a tributação e os gastos públicos, de modo que contribua para uma melhor qualidade de vida da sociedade. Com o desenvolvimento da sociedade, a tendência é um aumento no consumo dos bens e serviços para satisfazer as necessidades tanto coletivas quanto individuais. Estes bens e serviços podem ser produzidos apenas pelo setor privado, apenas pelo setor público e ainda existem os bens que são oferecidos à sociedade tanto pelo setor privado quanto pelo setor público. Destacam-se, então, nesta análise, os bens públicos puros e os bens semipúblicos, ou bens meritórios.

De acordo com Rezende (2001), os bens públicos puros se caracterizam pelo princípio da não-exclusão, da não-rivalidade e da indivisibilidade. A principal característica que o diferencia de um bem privado é a não-exclusão: quando um bem é oferecido à sociedade através do setor privado, é possível excluir algum indivíduo de consumi-lo, isto porque os bens privados são oferecidos à sociedade pelo mercado por um determinado preço e quando os indivíduos não têm renda suficiente eles são excluídos do consumo, impossibilitando-os assim de adquiri-los. A rivalidade na provisão de bens privados vai diminuir imediatamente o consumo de um indivíduo a partir do momento em que outro começa a consumi-lo.

Segundo Riani (1998), na produção de bens públicos não existe rivalidade, pois quando se aumenta a demanda por um bem, é necessário um aumento da produção, o que implicará um aumento dos gastos do Governo para a produção. O princípio da indivisibilidade está relacionado à questão de que os benefícios dos bens públicos devem atender a todos os indivíduos da sociedade sem distinção. Torna-se evidente que um bem com essas características jamais seria produzido e oferecido no mercado pelo setor privado (RIANI, 1998; p. 24).

Estes benefícios gerados pelos bens públicos que atendem a toda a sociedade ganham um caráter social e passam a ser chamados de “bens públicos sociais” ou “bens sociais”, e cuja produção é uma resposta do Governo às necessidades da sociedade, sejam elas individuais ou coletivas. Rezende (2001), quando se refere a esses bens, chama-os de bens “semipúblicos”. Por sua vez, Musgrave chama-os de “bens meritórios⁴”, que, na maioria das vezes, são produzidos tanto pelo setor privado quanto pelo setor público. Rezende justifica o crescimento da produção dos bens semipúblicos devido ao fato dessa categoria incluir a maioria dos bens sociais, tais como educação, saúde, entre outros.

Os bens sociais possuem um efeito positivo para toda a sociedade, e este efeito é o que faz com que cada vez mais a produção desses bens seja intensificada, tornando a externalidade positiva uma característica fundamental dos bens semipúblicos. Esse fato ocorre porque os benefícios sociais não têm como ser apropriados apenas por um único indivíduo, o seu benefício é consumido, direta ou indiretamente, por toda a sociedade.

Para Musgrave (1974), um segundo tipo de necessidade pública é a necessidade meritória, que ele descreve da seguinte forma:

Elas são atendidas por serviços sujeitos ao princípio de exclusão e são satisfeitas pelo mercado, dentro dos limites de procura efetiva. Tornam-se necessidades públicas se consideradas de tal modo meritórias que sua satisfação seja suprimida através do orçamento público, além daquilo que é provido pelo mercado e pago pelos compradores particulares. (MUSGRAVE 1974, p. 34).

Em síntese, temos dois tipos de bens públicos que atendem a dois tipos de necessidades diferentes e que todos têm um ponto em comum, isto é, as necessidades

⁴ Para Musgrave (1973) os bens meritórios são uma categoria dos bens públicos à qual poderá ser aplicado o princípio de exclusão.

públicas⁵ sejam elas sociais ou meritórias e a produção dos bens públicos ou dos bens meritórios só serão satisfeitas exclusivamente através do orçamento público.

1.7 - As Especificidades da Educação

É de interesse do Estado intervir em atividades que geram externalidades positivas como é o caso da educação - que gera benefícios involuntariamente - esta considerada um bem semipúblico que impõe efeitos para a sociedade os quais não podem ser pagos e nem podem ser impedidos . A intervenção do Governo na provisão da educação vem junto ao objetivo da equidade, procurando oferecer uma educação de qualidade para todos, com o propósito de nivelar o nível de educação e garantir oportunidades iguais. Acreditando que através da melhoria educacional será possível alcançar uma melhor distribuição de renda e uma diminuição das desigualdades sociais a partir dos benefícios externos que a mesma oferece.

1.7.1 - A Educação como um Bem Semipúblico

A educação possui caráter econômico por permitir uma melhor distribuição de renda e caráter social devido aos benefícios que são gerados para toda a sociedade, independente se a sua provisão é realizada pelo setor público ou privado. Não há regras que impeça o setor privado de produzir estes bens e serviços

Uma das características que faz com que a educação não seja considerada um bem público puro é o fato de que esta pode ser fornecida pelo setor privado e, dessa forma, não

⁵ A satisfação das necessidades públicas pode ser explicada através de duas abordagens: a abordagem do benefício e a abordagem da capacidade de pagar. Mais detalhes destas duas abordagens em Musgrave, (1974). *A teoria das finanças públicas*. Parte II, capítulo IV. São Paulo, Atlas; 1974.

obedece ao princípio da não-exclusão. O que acontece é que o setor privado passa a fornecer este bem através de pagamento direto e o indivíduo, por não apresentar renda suficiente para pagar pela educação privada, passa a ser excluído de consumir este serviço e receber os seus benefícios diretos, e dessa maneira a educação não pode ser considerada um bem público puro. Então, não havendo renda própria suficiente, e na falta de crédito, a provisão ou financiamento do Governo é a única forma das famílias terem acesso à educação (VASCONCELLOS, 2004; p.404).

Segundo Vasconcellos (2004), o custo marginal de incluir mais um estudante não é nulo, a princípio, por aumentar a razão aluno/professor, em geral considerada importante para determinar o rendimento escolar, e por exigir a abertura de mais uma sala de aula. A educação, portanto, pode ser considerada um bem rival, pois a utilização do bem impede que outra pessoa possa utilizá-lo, sendo esta uma característica da rivalidade.

Dessa maneira, a educação gratuita e obrigatória é dever do Estado e direito do cidadão, não podendo excluir nenhum indivíduo do acesso a educação, nem mesmo na presença da rivalidade.

1.7.2 - A Educação e a Externalidade

De acordo com Andrade (2004), a externalidade positiva ocorre quando a ação de um agente econômico afeta positivamente outro, ou seja, quando este agente econômico gera benefícios externos que influenciam no bem-estar de toda a sociedade. Segundo o mesmo autor, a externalidade positiva gera um benefício social maior do que o privado.

A educação é um bem semipúblico que apresenta um alto conteúdo de externalidade positiva, gerando benefícios que não se limitam apenas aos indivíduos que estão utilizando o serviço diretamente. O papel da educação supera este benefício privado, criando um impacto aos indivíduos da sociedade, pois o aumento do nível educacional, a melhoria na qualidade do ensino e a expansão dos sistemas educacionais trazem benefícios para a sociedade em geral. A educação é capaz de melhorar o nível de saúde, de reduzir as taxas de mortalidade infantil, de

diminuir a violência e ninguém paga pela utilização destes benefícios advindos da educação. Sendo assim, o seu custo marginal social excede o custo marginal privado. A educação é um exemplo de externalidade positiva que justifica a intervenção do Estado na sua provisão. Economistas como Adam Smith (1983), já defendiam a necessidade de haver instituições e obras públicas para promover a educação da população.

Quando Kaztman (2006) chama a atenção para as estruturas de oportunidades como um meio de alcançar níveis de bem-estar satisfatórios, ele se refere aos efeitos positivos que são criados para a sociedade. A relação da convivência entre pessoas de diferentes níveis sociais em uma comunidade vai oferecer oportunidade de acesso aos contatos e recursos de informação de maior qualidade. Este é um dos casos em que o bem social supera o bem privado, criando e melhorando o bem-estar da sociedade em geral.

Enfim, os benefícios sociais vão ser a soma dos benefícios privados – que corresponde somente ao indivíduo que consome o bem ou serviço – mais os benefícios externos – aqueles gerados pelas externalidades positivas, cujas vantagens adquiridas não são pagas.

2 - A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA EDUCACIONAL E DO FINANCIAMENTO À EDUCAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Na área educacional as políticas públicas são criadas, reformuladas e ampliadas durante a sua trajetória, todas com um objetivo em comum: melhorar a qualidade do ensino público. Estas políticas podem ser acompanhadas pela participação da sociedade através dos mecanismos de controle social que permitem avaliar os resultados obtidos durante um determinado período, o qual a sociedade pode exigir maior responsabilidade dos governantes diante a administração dos recursos públicos.

A partir da Constituição Federal de 1988 a educação passou a ser priorizada e o sistema educacional brasileiro foi marcado por várias transformações, período este caracterizado pela expansão dos gastos sociais e por avanços no processo de descentralização. Assim ocorreram mudanças acentuadas, como: garantia da educação como um direito social, descentralização da política educacional – divisão da responsabilidade entre os entes federados - e a vinculação constitucional de recursos para a educação.

Os termos institucionalizados na Constituição passam a fornecer quais as necessidades que devem ser priorizadas pelas forças políticas na elaboração de uma política educacional em um determinado momento histórico. De acordo com Azevedo (2004) a política educacional é definida como um programa de ações produzidas pelas relações de poder expressas na política.

Segundo Araújo (2005) a prática da política pública, em especial da política educacional requer que se considere a intervenção do Estado brasileiro na realização dos direitos sociais. É crucial o papel de um Estado capaz de garantir (ou não) um espaço para a defesa de direitos importantes para a participação política na vida social (CURY, 2008 p. 1.189).

Para um melhor entendimento da trajetória das políticas educacionais no Brasil torna-se pertinente analisar esta temática por períodos, neste caso cada período corresponde a um governo diferente. Observam-se então algumas distinções em relação ao período de governo, com uns mandatos mais curtos e outros mais longos devido às mudanças políticas ocorridas

durante o período de análise. Entre 1990 e 2010, têm-se quatro governos que apresentam marcas peculiares, que podem ser observadas na apresentação a seguir por meio de um breve resumo.

2.1- A Política Educacional no Governo de Collor (1990 a 1992)

Collor assume a Presidência da República em 1990 e defronta-se com a forte crise econômica herdada dos anos 80 que para a política educacional resultou em baixo investimento neste setor. Por outro lado a década inicia-se com acontecimentos importantes em relação à educação, pois a Constituição Federal de 1988 afirma a educação como um direito social, esta sendo uma grande conquista para sociedade brasileira.

Apesar da dualidade existente no início da década entre crises e conquistas ocorreram marcos políticos importantes no mundo que influenciariam a política educacional brasileira, como a Conferência Mundial de Educação para Todos que aconteceu na Tailândia em 1990 e deu origem a Declaração Mundial Sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem. Esta declaração é composta por dez artigos, entre eles:

- Expandir o enfoque que compreende universalizar o acesso a educação e promover a equidade;
- Propiciar um ambiente adequado a aprendizagem;
- Fortalecer alianças;
- Desenvolver uma política contextualizada de apoio nos setores social, cultural e econômico necessário a concretização da plena provisão e utilização da educação básica para a promoção individual e social;
- Mobilizar recursos financeiros e humanos públicos, privados ou voluntários;
- Fortalecer solidariedade internacional compartilhando o conhecimento para elaboração de políticas e programas eficazes.

Para que o Brasil pudesse cumprir o objetivo da Declaração Mundial de Educação para Todos seria necessário concretizar uma política educacional e a partir desta desenvolver

algumas ações no setor capaz de conduzir o país a alcançar algumas metas. O Governo não se mostrou preocupado com o setor educacional, o seu principal interesse era tirar o país da crise econômica a partir de medidas que seguia o modelo neoliberal este tinha a privatização como uma palavra de ordem. Apenas em setembro de 1990 o Governo lança o Programa Nacional de Educação (PNAC), com a proposta de reduzir o analfabetismo no Brasil em 70% no período de cinco anos.

Segundo Madeira (1992, p.56) a intenção do PNAC era marcar a participação do Brasil no Ano Internacional da Alfabetização, proclamado pela assembléia geral da Organização das Nações Unidas (ONU), já que no primeiro semestre de 1990 o governo Collor não apresentou uma política de educação para a população brasileira. Entretanto, de acordo, com Vieira e Farias (2007, p.161) o impacto das medidas econômicas em 1990 para o Governo Federal foi tão grande que a preocupação em formular uma política educacional é relegada em segundo plano.

Somente no final de 1990 é lançado o Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação 1991-1995 que retomava as idéias do PNAC. Segundo Mello e Silva (1992, p. 2) este constituía o primeiro documento oficial do Governo que explicava a política educacional fixando metas e definido recursos. Em fevereiro de 1991 o Governo lança o documento “Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional” cujo incluía a educação entre as prioridades nacionais. Apesar de definir uma política educacional as práticas exercidas neste período mostram a falta de conhecimento do Governo em relação ao papel da educação, pois o Governo Collor focava todas as suas atenções para a questão econômica.

Em outubro de 1992 Collor foi afastado do cargo devido está envolvido em escândalos de corrupção, o qual a nação pedia resposta diante das inúmeras denúncias cujas estas foram apuradas, o impeachment foi aceito e os seus direitos políticos foram cassados, ou seja, Collor não terminou o mandato que seria de quatro anos e o seu Vice- Presidente Itamar Franco assume o governo.

2.2- A Política Educacional no Governo de Itamar Franco (1992 – 1994)

Em 29 de dezembro de 1992 Itamar Franco assume o governo definitivamente, após o impeachment de Collor. O cenário brasileiro estava marcado por vários problemas, entre eles: alta inflação e desemprego. Este governo pode ser caracterizado como de transição, pois governaria o mandato que foi interdito até o próximo, ou seja, Itamar Franco tinha apenas dois anos para governar o país e encontrar solução para alguns dos vários problemas que o país enfrentava, diante deste desafio ele cercou-se grandes nomes nacionais para auxiliar na sua gestão, como por exemplo: Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda.

Para solucionar os problemas econômicos o governo de Itamar Franco destacou-se pela implantação do Plano Real que previa o controle inflacionário e a estabilização econômica, introduzindo uma nova moeda esta chamada de Real. Com o sucesso do Plano Real – queda da inflação e aumento do poder aquisitivo da população - Itamar Franco ganhou popularidade.

O governo de Itamar Franco, sendo este de transição, preocupava-se também com o desenvolvimento social, isto é, na criação de mais oportunidades para a população. Sendo assim, Itamar Franco tenta retomar a política educacional no Brasil na intenção de defini-la, prometendo promover uma verdadeira revolução na educação, através de transformações consideradas essenciais para o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro, capazes de solucionar problemas específicos, o qual alguns são tratados com prioridades.

Em relação à educação, a sua primeira medida foi elaborar um documento para atender as exigências da Conferência Mundial todos Pela Educação, o chamado: Plano Decenal de Educação para Todos, assegurando durante dez anos (1993-2003) o mínimo de aprendizagem para as necessidades básicas de educação da população incluindo crianças, jovens e adultos.

Entretanto, os objetivos da política educacional do governo de Itamar Franco foram expressos no documento **Educação no Brasil: situação e perspectivas** (Brasil, 1993) que relata quais as prioridades da política educacional do governo, o que no texto é chamado de “Políticas Básicas”, criadas para atender não só a educação básica, mas também a educação tecnológica e o ensino superior, sendo estas:

- Universalizar com qualidade;
- A pedagogia da atenção integral;
- Desenvolvimento da Educação Tecnológica;
- A extensão da escolaridade no segundo grau;
- Qualidade para a Graduação;
- Consolidação da Pós- Graduação;
- Prevenção contra os riscos da modernidade.

O ponto de partida da política educacional estaria na educação básica – esta composta pelos níveis pré-escolar, ensino fundamental e médio – a prioridade era a universalização em relação a oportunidade de acesso a escola. A proposta da nova política educacional ultrapassa a questão da equidade, pois também enfatizava o desempenho e a gestão de ensino, a preocupação maior estava nas séries iniciais do ensino fundamental, pois o aumento do número de matrículas, as diminuições do abandono e da repetência levariam a eliminação do analfabetismo e a promoção da universalização do acesso à escola.

Ainda para a educação básica, fazia parte dessa política, desenvolver ações voltadas para atender o público infanto-juvenil, a chamada “Pedagogia da Ação Integral” com o objetivo de solucionar problemas que atingiam faixas etárias até os 18 anos, através da prestação de serviços sociais que reconheçam as desigualdades individuais e sociais. Estes serviços seriam direcionados para atender as necessidades físicas, individuais e psicológicas do educando.

O desenvolvimento da educação tecnológica também fazia parte das “políticas básicas” desse novo momento de Governo. Era necessário o fortalecimento do Sistema de Educação Tecnológica através de ações que compreendessem a criação, o desenvolvimento e ampliação do ensino técnico. Os beneficiários dessas ações seriam: instituições tecnológicas, cursos superiores de tecnologia, centro de educação tecnológica, entre outras. Acreditando-se que através destas mudanças seria possível o Brasil atender as novas exigências surgidas com o processo de globalização, pois estaria apto a formar novos perfis profissionais indispensáveis a competitividade em todos os setores.

O avanço da universalização do ensino fundamental que atinge a faixa etária de 7 a 14 anos, conseqüentemente fez com que aumentasse a demanda pelo segundo grau sem que a capacidade de absorção tenha crescido na mesma proporção, exigindo uma extensão da

escolaridade do segundo grau. Os objetivos do novo governo para a educação é que esta nova política diminuísse o analfabetismo aumentando a escolaridade da população e que a escola passasse a ser um instrumento importante na prevenção e no combate de problemas, como: violência no trânsito, drogas, entre outros.

Em síntese a política educacional deste Governo foi formulada na intenção de atender as exigências da evolução econômica, assim também como as reivindicações da sociedade. Preocupava-se na criação de uma política educacional voltada a oferecer oportunidade educacional igualitária independente do nível social.

Nas eleições de 1994 o Governo apoiou o candidato Fernando Henrique Cardoso à presidência, o qual este venceu as eleições e Itamar Franco termina o seu mandato com alto índice de popularidade.

2.3- Políticas Educacionais do Primeiro e do Segundo Mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)

O sucesso do Plano Real com a estabilização econômica e o controle da inflação quando ainda Ministro da Fazenda no governo de Itamar Franco encaminhou Fernando Henrique Cardoso à presidência e no período de 1995 a 2002 ele governou o país por dois mandatos consecutivos. O primeiro governo de FHC inicia-se em 01 de janeiro de 1995 com duração de quatro anos, ou seja, até 31 de dezembro de 1998. Nas eleições de 1998 o presidente é reeleito no primeiro turno e assim tem o seu segundo mandato, governa por mais quatro anos de 1999 a 2002.

As proposta de governo para o primeiro mandato de FHC em relação a educação começaram a ser expressas no documento Mãos a Obra Brasil, a partir de discursos como esse:

Existe no Brasil de hoje uma consciência muito mais clara da importância da educação, tanto para o exercício da cidadania como para o desenvolvimento econômico, e essa consciência pode alicerçar uma verdadeira vontade política que permita a superação das deficiências do nosso sistema de ensino. CARDOSO (1994, p.108)

Para o presidente Fernando Henrique Cardoso (1994) o Brasil só será um país respeitado, e sua população só desfrutará de um razoável padrão de vida quando o quadro educacional for revertido.

Diante destas inquietações a educação foi incluída nas cinco metas prioritárias do primeiro governo de FHC – agricultura, educação, emprego, saúde e segurança. As medidas para a educação dividiam-se em três eixos:

- Reforma institucional – Distribuição de competências e de recursos, e o estabelecimento de novos padrões de gestão;
- Educação básica – Acesso, área curricular, formação de professores, avaliação e merenda;
- Ensino Superior – avaliação, modernização, apoio a pesquisa e criação de cursos noturnos.

De acordo com Vieira e Farias (2007, p.166) com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, a política educacional começa a se direcionar através de alterações realizadas nos artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal visando: a divisão das responsabilidades na oferta de ensino por cada ente federativo, criar um fundo de natureza contábil para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do seu magistério e o acompanhamento dos recursos destinados a erradicar o analfabetismo e a manutenção do ensino fundamental.

O sistema de ensino passa a ser organizado em forma de colaboração entre a União, Estado e Município, sendo dever da União, financiar o sistema de ensino federal e prestar assistência financeira aos estados e municípios, tendo como prioridade o ensino fundamental, sendo assegurado pelos recursos públicos nos termos do Plano Nacional de Educação.

Surge neste período políticas de avaliação para todos os níveis de ensino. Para a educação básica foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) que a partir de 1995 a cada dois anos produz informações a respeito da realidade da educação brasileira por meio de exames de proficiência de matemática e português para alunos das séries iniciais e finais do ensino fundamental. Em 1998 é implantado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) com o objetivo de oferecer ao aluno uma referência que ajude nas suas escolhas futuras, sejam elas em relação a continuidade dos estudos ou em relação ao mercado de trabalho.

Um dos programas implementados com intuito de propiciar a universalização foi o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995 para prestar assistência financeira as escolas públicas de ensino fundamental. Os recursos devem ser utilizados para garantir o funcionamento e melhoria da qualidade de ensino para atender as necessidades administrativas e didático-pedagógicas.

Em 1996 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (Lei nº 9.324, de 20 de dezembro de 1996) que alterou a organização da educação nacional, definindo as normas que a educação brasileira deve seguir. Um ponto importante da LDB está no Art. 2º ao evidenciar que a educação é um dever da família e do Estado. A estrutura do sistema educacional brasileiro que vigorava até 1995 era a da Lei nº 5.692/71.

Nível	Duração	Faixa Etária
Pré-escola	3 anos	De 4 a 6 anos
1º grau obrigatório	8 anos	De 7 a 14 anos
2º grau	3 anos	De 15 a 17 anos
Ensino superior	Variável	Após 17 anos

Quadro 2: Estrutura do sistema educacional após a reforma de 1971

Fonte: Organización de Estados Iberoamericanos/ Sistema Educativo Nacional do Brasil

A Lei nº 9.324/96 em substituição a Lei 5.692/71 modificou a estrutura do sistema brasileiro de educação, inclusive com novas denominações para cada etapa da educação nos seus níveis e subdivisões, passando para a seguinte estrutura:

Níveis e subdivisões		Duração	Faixa etária
Educação básica	Educação infantil	Creche	4 anos De 0 a 3 anos
		Pré-escola	3 anos De 4 a 6 anos
	Ensino fundamental (obrigatório)		8 anos De 7 a 14 anos
	Ensino médio		3 anos De 15 a 17 anos
Educação superior	Cursos por área		Variável Acima de 17 anos

Quadro 3: Estrutura do Sistema Educacional após a lei 9.324/96

Fonte: Organización de Estados Iberoamericanos/ Sistema Educativo Nacional do Brasil

Antes da Lei 9.324/96 a educação era dividida em quatro níveis: pré-escola, 1º grau (obrigatório), 2º grau e superior. Como pode ser observado no quadro acima agora se tem dois níveis de educação – a educação básica e a superior - no qual a educação básica possui algumas subdivisões. Outra importante mudança na estrutura do sistema educacional é que antes a pré-escola tinha a duração de três anos e atendia crianças apenas a partir dos quatro anos de idade, com a nova LDB passou a ser chamado de Educação Infantil fazendo parte da educação básica e divide-se em creche e pré-escola que tem a duração de quatro anos e atende crianças a partir de zero ano de idade. Os antigos níveis escolares de 1º e 2º grau passaram a ser chamados respectivamente de ensino fundamental e ensino médio.

Quanto ao financiamento foi regulamentado pela Lei nº 9.424 e decretado em junho de 1997 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) implementado em todo país a partir de 1998. Sua maior inovação era quanto a estrutura de financiamento do ensino fundamental público. Os recursos seriam distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, sendo esta mais uma forma de expandir o número de matrículas no ensino fundamental.

O artigo 9º da LDB designa a União o dever de coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação. Estas informações no país são realizadas através do Censo Escolar que até o final da década de 90 tinha como unidade de informação as escolas permitindo a realização de análises até este nível.

Em 1999 foi criado o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) em substituição ao Programa de Crédito Educativo (PCE) o objetivo do programa é financiar o ensino superior de estudantes que estão matriculados em instituições particulares e não tem condições de arcar os custos do ensino superior privado.

A década de 90 foi marcada pelo avanço na universalização – acesso ao ensino fundamental – que de acordo com o MEC chegou ao patamar de 97%, este percentual não poderia ser considerado uma grande conquista, pois estava acompanhado por altas taxas de reprovação, abandono e distorção idade-série. Isso significa que foi priorizado a expansão das matrículas, mas as políticas negligenciaram a qualidade da educação oferecida na rede pública de ensino.

Além disso, em relação aos docentes da escola pública de educação básica faltavam ações que garantissem salários compatíveis com a responsabilidade. Em relação ao ensino médio não havia fonte de financiamento estável. A educação infantil exigia melhoria da qualidade e expansão da oferta. A educação profissional de nível federal apresentava problemas em relação a estrutura física e a composição do seu quadro de profissionais estes problemas também eram comuns ao ensino superior que gerava limitação na oferta de vagas reduzindo as oportunidades da população em relação ao acesso do ensino superior público.

2.4 - Políticas Educacionais do Primeiro e do Segundo Mandato de Lula (2003 – 2010)

Nas duas últimas eleições – 1994 e 1998 - Luiz Inácio Lula da Silva foi o principal concorrente de FHC, mas apenas nas eleições de 2002 foi eleito e a partir de 2003 o país passou a ser governado pelo partido da esquerda, assim como Fernando Henrique Cardoso, Lula governou o país por dois mandatos consecutivos. Quando Lula assume o governo, o cenário brasileiro apresentava alguns problemas que já vinha sendo enfrentado durante a crise econômica no segundo mandato de FHC.

O primeiro mandato de Lula traça novos rumos e traz novidades para a educação, já em 2003 as políticas educacionais foram reorientadas para atender a todos os níveis de educação, ou seja, da creche a pós-graduação, sobretudo na expansão e defesa de uma educação pública de qualidade. O principal compromisso assumido foi o estabelecimento de um sistema educacional articulado, integrado e gerido em colaboração entre União, Estados e Municípios com recursos progressivos e prioridades a todos os elos da educação.

Para garantir o acesso e a permanência na educação básica foram assumidos compromissos quanto ao financiamento e ao aumento do investimento em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), como também foram desenvolvidas ações de assistência ao aluno. Outro compromisso de relevância desse período foi para a valorização do magistério.

O compromisso com a educação superior iria além da ampliação de cursos e vagas, a nova política preocupava-se em redefinir as formas de ingresso nas universidades federais e em desenvolver programas de bolsas e de financiamento capaz de incluir alunos de baixa renda também em universidades privadas.

Outro grande objetivo era formar uma parceria com Estados e Municípios para erradicar o analfabetismo de jovens e adultos, a prioridade seria a região Nordeste.

O Programa de Governo (2007 – 2010) do segundo mandato de Lula iniciado em 01 de janeiro de 2007 tem como lema “distribuição de renda e educação com qualidade”, ou seja, a educação continuaria a ser prioridade na sua segunda gestão e mais novidades eram esperadas para a melhoria da qualidade da educação no país. Para o preparo das políticas públicas sentia-se falta de um indicador que medisse de forma sistemática a qualidade da educação ministrada e também, de informações mais detalhadas que fosse além das escolas. Até o momento a avaliação de desempenho dos estudantes era realizada de forma amostral e o censo tinha apenas as escolas como unidade de informação.

Em 2007 o Ministério da Educação (MEC) apresentou O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), colocando a disposição dos estados, Distrito Federal e municípios, instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da educação, em especial da educação pública básica. Faz parte do PDE o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que envolve a ação política em prol da melhoria dos indicadores educacionais e a partir da adesão ao Plano de Metas os estados e municípios elaboram seus Planos de Ações Articuladas (PAR), este primeiro apresenta um diagnóstico da situação educacional local e após o resultado será realizadas ações relacionadas a gestão educacional, formação de professores, recursos pedagógicos e infraestrutura física.

A partir de 2007 há uma junção do Plano Nacional de Educação com o Plano de Desenvolvimento da Educação. E a política educacional que já vinha sendo implantada no país desde o primeiro mandato do governo Lula é incluída no contexto do PDE. A política para a educação básica foi especificada nas suas subdivisões visando atender as necessidades de cada etapa deste nível de ensino. Sendo assim, mais novidades surgiam para a educação no segundo mandato do governo Lula.

Educação Básica:

- Política Nacional de Educação Infantil – visa atender as necessidades da educação infantil de qualidade através melhorias nas condições da escola em termos físicos, de equipamentos e de qualidade pedagógica, Consolidar a educação infantil como primeira etapa de ensino da educação básica e garantir recursos para a educação infantil.
- Política Nacional do Ensino fundamental – com a quase universalização do atendimento a preocupação ficou centrada na qualidade da educação e na conclusão desta etapa da educação na idade prevista. Quatro eixos se destacam nesta política: ampliação do ensino fundamental para nove anos, correção das distorções idade/série, novas formas de avaliações para os sistemas de ensino e definir orientações curriculares para o ensino fundamental.
- Política Nacional para o Ensino Médio – esta consiste em um conjunto de iniciativas destinadas a melhorar as condições de oferta do ensino médio – promover a universalização por escolas públicas- com o objetivo de adequar a oferta desta etapa de ensino a realidade e as necessidades da juventude e da sociedade brasileira, assegurando permanência e aprendizado nesta etapa de ensino.

Educação Superior:

- Política Nacional de Educação Superior – tem com ênfase a expansão da educação de qualidade, ou seja, não basta só ampliar o número de vagas é preciso garantir qualidade no ensino e que esta qualidade seja acessível as regiões mais remotas do país. Faz parte desta política a democratização do acesso, a reestruturação e expansão das universidades e a reformulação da avaliação.

Diversos programas e ações foram criados, reformulados ou ampliados nesse período de governo (2003 – 2010) para atender aos objetivos da política educacional. Diante dos vários programas e ações desenvolvidos pelo Governo neste período, tornou-se necessário fazer uma seleção dos programas que correspondem aos principais compromissos assumidos pelo Governo em termos de: Educação básica, financiamento, valorização do magistério e educação de jovens e adultos. Todos os programas chamam atenção para os meios de controle social na gestão das políticas públicas educacionais, permitindo a sociedade o acompanhamento e a participação na gestão.

Os mecanismos de avaliação que já eram destaque desde o governo de FHC passaram por modificações e a partir da expansão do censo da educação básica – que passou a coletar informações por aluno - foi possível um diagnóstico mais preciso dos dados obtidos, sendo estes fundamentais para a formulação de políticas educacionais e para a elaboração de novos diagnósticos sobre a educação no Brasil.

Destaque para as seguintes avaliações:

- Prova Brasil - avaliação censitária, realizada a cada dois anos sobre o desempenho dos sistemas de ensino, dirigida aos estudantes da rede pública. Iniciou-se em 2005 para fornecer um diagnóstico mais preciso do nível de aprendizagem, apresentando dados por aluno, escola e município.
- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007, com o objetivo de permitir o acompanhamento da evolução da qualidade da educação através de uma combinação da taxa de aprovação e desempenho escolar. O Ideb é importante por ser uma ferramenta essencial no acompanhamento da política pública em prol da qualidade da educação. Este índice pode ser comparado nacionalmente.

O Ministério da Educação (MEC) e a Secretária de Educação Infantil e Fundamental (SEIF), para garantir acesso e permanência na educação básica têm suas atenções voltadas para ampliação do atendimento - em todos os níveis da educação básica – através da consolidação de políticas de transporte, merenda, material escolar entre outras. Alguns programas foram desenvolvidos para atender a este compromisso, destaque para:

- Programa de Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos - tem como objetivo aproximar o sistema de ensino brasileiro ao de outros países do Mercosul, assegurando a todas as crianças um tempo mais longo no convívio escolar, mais oportunidades de aprender e um ensino de qualidade. Este apresenta como atividade complementar o Programa Mais Educação que visa o desenvolvimento da educação integral no país com o aumento da jornada escolar para no mínimo sete horas diárias. O seu controle social pode ser acompanhado pelo Fórum Mais Educação e pelos comitês locais, regionais, estaduais e metropolitanos
- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) iniciou em 2004, consiste na transferência de recursos financeiros para custear despesas com a manutenção de veículos escolares.

- Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) – consiste em distribuir os acervos literários das bibliotecas de escolas públicas de educação básica, com o objetivo de estimular a prática da leitura para os alunos e aos professores possibilitar o acesso a obras de referências para apoiar a melhoria do processo de ensino e de aprendizagem das escolas públicas.

2.4.1- Mudanças na Forma de Financiamento da Educação Básica no Governo Lula

Uma das principais razões da necessidade de mudar a forma de financiamento da educação é a diminuição das disparidades regionais, pois a estrutura do financiamento - caracterizado pela origem dos recursos e pela forma de como eles são distribuídos - é de extrema importância para o desenvolvimento socioeconômico do país. Algumas mudanças importantes foram realizadas tanto no primeiro quanto no segundo mandato do governo Lula, abaixo pode-se observar através de uma breve descrição as principais mudanças ocorridas na contribuição social do salário educação e no Fundef.

- Salário-Educação⁶ – Quando criado em 1964 era destinado apenas ao financiamento de programas e projetos voltados ao ensino fundamental. Em 2003 a distribuição do salário-educação passou por duas grandes modificações: os municípios passaram a receber parte dos recursos e estes recursos pode agora financiar os programas, projetos e ações relacionados à educação básica.
- Em 2007 destaca-se a institucionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) em substituição ao FUNDEF. Com três objetivos principais: assegurar a redistribuição de recursos financeiros vinculados à educação básica, melhoria qualitativa da educação e valorização do magistério. A gestão compreende órgãos

⁶ É uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. A contribuição social do salário-educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis nºs 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF).

das três esferas do governo. Todos os entes governantes são obrigados a criar um mecanismo de controle social.

2.4.2- Programas de Formação dos Profissionais da Educação e de Valorização do Magistério

Para o MEC a formação inicial e continuada faz parte de um processo contínuo que forma o profissional da educação e, ao mesmo tempo, a profissão de educador e a própria escola. No intuito de consolidar esta política que almeja alcançar novos padrões de qualidade para os educadores, foram desenvolvidos alguns programas tais como:

- Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil) é um curso Normal destinado a formação de professores de educação infantil que atuam em creches e pré-escolas e que não possuem a formação exigida pela legislação. Foi criado pelo alto índice de professores atuando na educação infantil sem a devida formação.
- Rede Nacional de Formação Continuada é um conjunto de ações com o objetivo de contribuir para a melhoria da formação do professor.

2.4.3 - Programas de Educação de Jovens e Adultos

O analfabetismo é um indicador social de grande impacto na qualidade de vida da população, para a implementação desta política o Governo Federal desenvolveu programas e ações para acelerar a redução do índice, com prioridades no Nordeste e na Amazônia. O MEC promoveu o realinhamento de programas que visam eficiência, efetividade e relevância para o ingresso e alfabetização de jovens e adultos. Tem-se:

- Programa Brasil Alfabetizado (PBA) – visa à alfabetização de pessoas de 15 anos ou mais, em parceria com estados e municípios, com o objetivo de universalizar o acesso a educação de jovens e adultos e dá-lhe oportunidade de continuar os estudos. Seu controle social pode ser acompanhado pela Comissão Nacional de Alfabetização.
- Programa Nacional do Livro Didático para Jovens e Adultos (PNLDJA) – consiste em promover as entidades parceiras do PBA com livros didáticos adequados ao público atendido pela Educação de Jovens e Adultos.

A trajetória da política educacional no Brasil foi resumida no quadro abaixo, fazendo uma ligação do governo com o seu respectivo período de mandato, os principais acontecimentos na economia e os resultados destas mudanças para a política educacional do Brasil.

Governo	Economia	Educação
Collor (1990–1992)	Forte crise econômica herdada dos anos 80.	Baixo investimento no setor educacional. Educação como direito social. PNAC – com proposta de reduzir o analfabetismo em 70% em 5 anos. Falta de uma política educacional.
Itamar Franco (1992-1994)	Alta inflação e desemprego. Implantação do plano real. Queda da inflação e aumento do poder aquisitivo da população; Estabilidade econômica	Definição de uma política educacional. Elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. Criação de uma política educacional para atender a educação básica, tecnológica e superior.
1° FHC (1995-1998) e 2° FHC (1999-2002)	Elevação das taxas de juros; Aumento do desemprego; Privatizações Desvalorização do real; Crise financeira; Aumento da dívida interna;	Educação como meta prioritária do governo. Políticas de avaliação para a educação. Aprovação da LDB. Reforma na estrutura do sistema brasileiro de educação; Criação do Fundef. Avanço na universalização.
1° Lula (2003-2006) e 2° Lula (2007-2010)	Estabilidade econômica; Diminuição da dívida externa e aumento da dívida interna; Investimentos em programas de caráter social; Queda na taxa de desemprego;	Políticas educacionais reorientadas para atender a todos os níveis de educação; Programas e ações criados, reformulados e ampliados; Prova Brasil; Ideb; Fundeb;

Quadro 4: Resumo da trajetória educacional de acordo com cada período de governo
Fonte: Elaboração própria

As conquistas na área educacional no Brasil evoluíram no decorrer dos anos e estes resultados podem ser medidos e comparados - através de métodos de avaliação de

desempenho escolar - com países mais desenvolvidos economicamente. Em 2000 pela primeira vez foi realizado o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos) com a participação de 43 países e coordenado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) o PISA passou a se repetir a cada três anos com o objetivo de melhorar as políticas e os resultados educacionais.

Essa avaliação é feita com estudantes de 15 anos de idade nas áreas de ciências, leitura e matemática, também é recolhida informações pessoais sobre os estudantes e sua família - fator importante na explicação de diferentes níveis de desempenho – o resultado do desempenho escolar de cada país reflete o seu grau de desigualdade social, ou seja, causa um reflexo no resultado do desempenho.

Pode-se então após reflexão da trajetória educacional no Brasil observar o desenvolvimento através do resultado da avaliação de desempenho escolar internacional em relação a alguns países da América do Sul, assim tem-se:

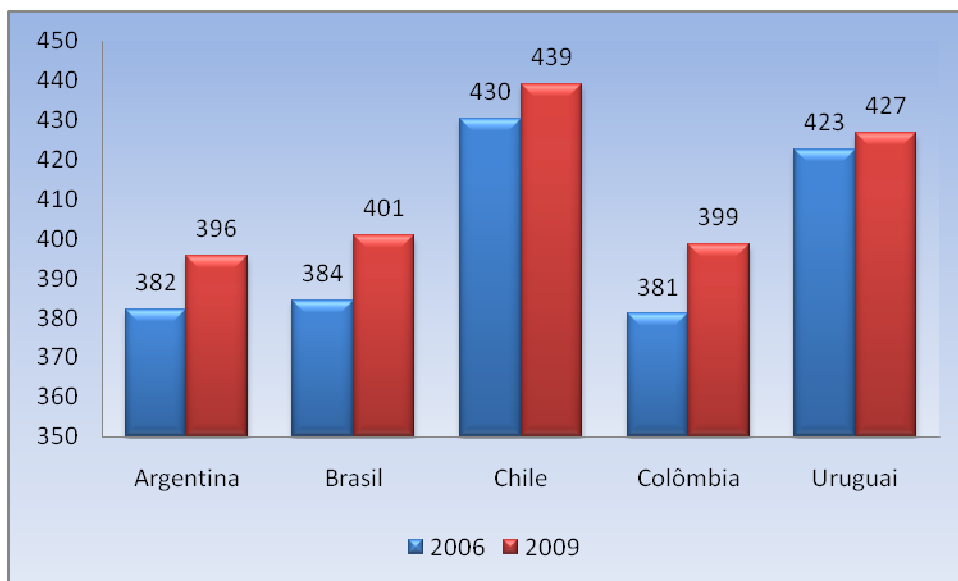


Gráfico 1: Comparação do PISA entre países da América Latina, 2006-2009
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do PISA

O gráfico 1 mostra evidentemente que o Chile é o país da América do Sul que apresenta os melhores resultados educacionais na avaliação do PISA e entre os cinco países comparados o Brasil fica abaixo do Chile e do Uruguai superando Argentina e Colômbia e apresentando taxa de crescimento do desempenho escolar no período de 2006 e 2009 de

4,34% ficando abaixo apenas da Colômbia que neste período cresceu 4,64% os demais países cresceram a taxas mais baixas.

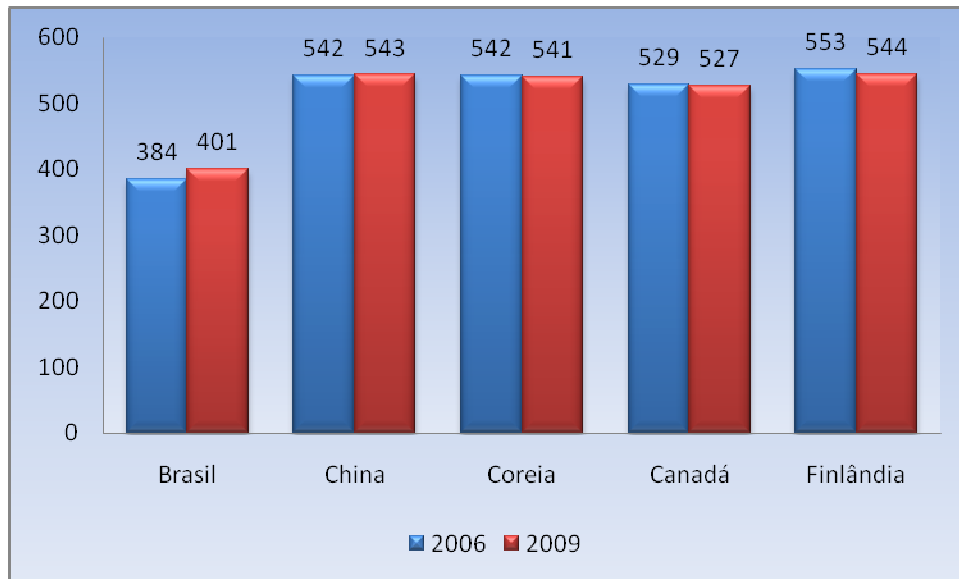


Gráfico 2 : Comparação do PISA entre países desenvolvidos economicamente 2006-2009
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do PISA

Apesar do Brasil está abaixo da média⁷ que é de 500 pontos, este tem se destacado na última avaliação do PISA em 2009 como um dos países que apresentou um maior crescimento, mesmo comparado a países desenvolvidos economicamente e desta forma atingiu a meta do PDE que era alcançar 395 pontos. A melhora no resultado nos últimos anos pode ser explicada pelas mudanças ocorridas na trajetória da política educacional do Brasil que passou a investir mais recursos na educação básica aumentando os investimentos neste setor.

Como antes citado as desigualdades sociais do país reflete diretamente nos resultados do desempenho escolar, e devido ao Brasil ser marcado por grandes desigualdades já era de se esperar que alguns estados apresentassem resultados bem melhores do que outros. Em 2009 comparando o resultado do PISA entre os estados brasileiros o que apresentou maior média foi o Distrito Federal com uma média de 439 pontos e a média mais baixa ficou para o estado de Alagoas com 354 pontos, seguido do Maranhão 355 pontos e do Amazonas, Acre e Rio Grande do Norte todos com 371 pontos.

⁷ A média utilizada nos gráficos é calculada a partir dos escores de leitura, matemática e ciências nos respectivos anos.

2.5 - Programas e Ações Educacionais no Estado do Rio Grande do Norte e nos Municípios da Região Metropolitana de Natal

A região de estudo é marcada por desigualdades socioeconômicas que tem se reproduzido no campo educacional, isso faz com que alguns programas ou ações sejam desenvolvidos por “caráter emergencial” devido as suas baixas taxas de desempenho educacional e de problemas como o analfabetismo. Outros programas são implementados em todo o território nacional para resolver problemas comuns, como a qualidade do sistema educacional público. Assim destacam-se alguns programas educacionais que foram ou estão sendo desenvolvidos no Rio Grande do Norte e nos municípios da Região Metropolitana de Natal para atender aos objetivos das políticas públicas educacionais do segundo governo de Lula.

O estado do Rio Grande do Norte estava entre os 13 estados beneficiados com o Projeto Alvorada - este teve duração de nove anos e foi concluído em 2009 – que tinha como missão diminuir as desigualdades regionais por meio da melhoria das condições de vida da população que apresentava o Índice de Desenvolvimento Humano abaixo de 0,5. Os investimentos do projeto eram destinados a reforma e ampliação das escolas, aquisição de equipamentos e de material didático.

A partir de 2003 o Ministério da Educação (MEC) começa a realizar o Programa Brasil Alfabetizado a prioridade é em relação aos municípios que apresentassem taxa de analfabetismo – percentual da população de 15 ou mais anos não alfabetizada - igual ou superior a 25%. Os municípios da RMN foram incluídos neste programa que é voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos e passaram a receber apoio técnico para implementar as ações do programa e assim garantir que os alfabetizandos continuem os seus estudos.

De acordo com o IBGE o estado do Rio Grande do Norte apresentava em 2000 taxa de analfabetismo de 25,43% e os municípios da RMN seguiam com a seguinte taxa de analfabetismo em ordem decrescente: Vera Cruz 44,23%; Monte Alegre 38,07%; São José de Mipibu 32%; Ceará-Mirim 30,73%; Macaíba 30,53%; Nísia Floresta 27,44%; Extremoz 24,02%; São Gonçalo do Amarante 23,27%; Parnamirim 13,8% e Natal 11,90%. O programa

em 2010, no estado, atendia a 100.396 alfabetizandos e possuía 8.685 alfabetizadores, para os municípios da RMN têm-se os seguintes dados:

TABELA 1: Meta do Programa Brasil Alfabetizado nos municípios da Região Metropolitana de Natal, 2010.

Município	Alfabetizandos	Alfabetizadores	Turmas
Ceará-Mirim	4.244	331	314
Extremoz	397	25	26
Macaíba	5.652	535	487
Monte Alegre	974	93	81
Natal	17.529	1.157	1.043
Nísia Floresta	1.438	133	133
Parnamirim	2.489	174	143
São Gonçalo do Amarante	1.485	102	107
São José de Mipibu	1.068	89	85
Vera Cruz	367	39	34

Fonte: MEC/Mapa Brasil Alfabetizado

Este programa se desenvolveu nos municípios em parceria com a Secretária de Educação do Rio Grande do Norte, os municípios de Macaíba, Natal, Nísia Floresta, São Gonçalo do Amarante e Vera Cruz também tiveram apoio da Prefeitura Municipal da sua cidade.

Os dez municípios que compõe RMN aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação elaborando – após realizar um diagnóstico da situação educacional local – Planos de Ações Articuladas, gerado a partir de situações insatisfatórias ou inexistentes relacionadas a educação de cada município. O objetivo é melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. As dimensões do PAR focalizam: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e de avaliações e infra-estrutura física e recursos pedagógicas.

Uma das preocupações em relação as ações desenvolvidas para atender aos compromissos referentes as práticas pedagógicas e de avaliações é a correção da distorção idade/série exigindo que os municípios definam uma política para a correção de fluxo – atender crianças que estão em séries incompatíveis com a idade - com condições de superar as dificuldades em relação a evasão escolar e a distorção idade/série. Tratando-se dos municípios da RMN oito se responsabilizaram no seu termo de compromisso em atender alunos do ensino fundamental em programa específico de correção de fluxo escolar, por meio de tecnologia pré-qualificada no Guia de Tecnologias Educacionais – Programa de Correção de Fluxo

Escolar. Cada município se comprometeu em atender a seguinte quantidade de alunos até 2011:

TABELA 2: Cronograma da quantidade de alunos para serem atendidos pela política de correção de fluxo escolar, municípios da região metropolitana de Natal 2008-2011.

Município	2008	2009	2010	2011	Total
Ceará-Mirim	1.597	1.597	1.597	1.597	4.791
Extremoz	-	1.069	1.069	1.069	3.207
Macaíba	-	-	-	-	-
Monte Alegre	1.257	1.257	1.257	1.257	5.028
Natal	168	168	168	168	672
Nísia Floresta	415	415	415	415	415
Parnamirim	500	500	500	500	2.000
São Gonçalo do Amarante	-	-	-	-	-
São José de Mipibu	774	774	774	774	3.096
Vera Cruz	246	246	246	100	838

Fonte: Elaboração própria. A partir de dados do MEC/ Síntese do PAR

Percebe-se a partir dos dados da tabela 2 que os municípios de Macaíba e São Gonçalo do Amarante não apresentaram resultados, pois não definiram uma política para a correção de fluxo se comprometendo em executar reuniões periódicas entre gestores e professores para integrar ações específicas para a correção de fluxo. Os municípios de Natal, Parnamirim e São José de Mipibu já apresentavam uma política de correção de fluxo, mas estas não ofereciam condições de superar as dificuldades de aprendizagem.

Em 2008 no estado do Rio Grande do Norte apenas o município de Natal tinha escolas contempladas no Programa Mais Educação. Em 2009 a proposta de territorialidade se estendia para atender a quatro municípios: Natal e Parnamirim (cidades da Região Metropolitana), Caicó e Mossoró (cidades com mais de 100 mil habitantes). A proposta abrange 106 escolas da rede pública municipal e 136 da rede estadual todas de localização urbana, que de acordo com o MEC o programa contempla: 131 escolas no município de Natal (45 municipais e 86 estaduais), 20 em Parnamirim (20 municipais e 4 estaduais), 28 em Mossoró (28 municipais e 36 estaduais) e 13 em Caicó (13 municipais e 7 estaduais).

2.5.1 - Políticas de Financiamento da Educação

Após um breve histórico sobre as políticas públicas de educação, torna-se necessário aprofundar nas políticas de financiamento da educação, que é imprescindível para o estudo das despesas, pois estas têm de está associadas aos correspondentes meios de financiamento. Para Fernandes, Gremaud e Ulyssea (2004) um sistema “adequado” de financiamento deveria procurar atender a dois objetivos:

- (i) assegurar igualdade de oportunidades a todos os alunos, ou seja, garantir uma distribuição equânime dos recursos, de forma a reduzir a pobreza e a desigualdade de renda; e (ii) garantir um nível elevado de qualidade de ensino, criando as condições para o crescimento e o desenvolvimento econômico. (FERNANDES; GREMAUD; ULYSSEA, 2004).

Com a Constituição de 1988 o processo de descentralização da política educacional foi aprofundado realizando uma alocação de recursos e das funções para as três esferas do Governo, dividindo os recursos e aumentando as responsabilidades dos estados e municípios. Para os municípios foram atribuídos o ensino fundamental acreditando que estes serviços seriam mais bem produzidos em nível local, já que estaria próximo do mercado consumidor e assim a sociedade poderia monitorar a qualidade do serviço oferecido. Com isso o poder local teria de dispor de recursos financeiros suficientes para a realização de suas atribuições.

A Constituição Federal de 1988 afirma no seu Art. 212 que a “União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. (BRASIL, 2010). O salário-educação passaria a ser uma fonte adicional de financiamento do ensino fundamental, uma contribuição social no financiamento de programas de alimentação e de saúde.

A partir da Constituição de 1988 até a segunda metade da década de 90 a principal fonte de financiamento da educação pública estava voltada aos impostos e ao salário-educação, devido ao alto grau de desigualdade social no país o resultado desta forma de financiamento podia ser o seguinte: municípios e estados que tinha uma boa arrecadação

conseguiram financiar as despesas na área educacional e aqueles que tinham pouca arrecadação conseqüentemente não havia como custear estas despesas, resultando em alunos fora da escola, profissionais mal remunerados, ineficiência e um pequeno grau de cobertura.

Na segunda metade da década de 90 o governo federal passa a adotar uma política que declaradamente visa atingir maior descentralização de recursos e da gestão, principalmente do ensino fundamental. (KOLSLINSKI, 2000 p.53). A descentralização do ensino foi marcada por medidas adotadas pelo Governo, como a mudança na estrutura do financiamento, instituindo em setembro de 1996 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) sua maior inovação estaria na mudança da estrutura de financiamento, pois os recursos passaram a ser distribuídos automaticamente de acordo com o número de matrículas referente ao ano anterior em cada rede de ensino fundamental - conforme os dados do censo escolar realizado pelo INEP - visando à diminuição das diferenças regionais.

Segundo Abrahão (2005) o FUNDEF passou a beneficiar apenas as ações voltadas ao ensino fundamental, pois a sua instituição ocorreu na política educacional do período de 1995 a 2002 onde o ensino fundamental era o objetivo central da política educacional do governo.

Os recursos do Fundef eram constituídos da seguinte forma:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM
- Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
- Imposto Sobre Produtos Industrializados, proporcional as exportações – IPIexp
- Parcela de recursos federais⁸.

Nota-se que o fundo é composto basicamente por recursos dos Estados e Municípios. A parcela dos recursos federais serve como um meio de diminuir as desigualdades regionais já que todos os estados e municípios têm garantido um valor/ aluno mínimo. Os recursos são destinados da seguinte forma:

- O mínimo de 60% deve ser destinado a remuneração dos profissionais do magistério que estejam em exercício no ensino fundamental público;

⁸ Esta parcela é uma complementação que o Governo Federal realiza quando o Estado não consegue alcançar o valor mínimo por aluno, desta forma a União garante o valor mínimo anual aos Estados e Municípios.

- E o restante, no máximo 40% para despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino.

A política educacional de 2003 – 2010 priorizava toda a educação básica, então foi necessário efetuar mudanças em relação ao financiamento, estas se iniciaram com a Lei nº 10.832/2003 modificando o salário-educação. Onde os municípios passaram a receber diretamente parte dos recursos desta contribuição social e estes se destinariam a toda educação básica.

As mudanças na estrutura de financiamento continuavam a acontecer neste período de governo, a próxima reforma ocorreu em 2006, quando foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) em substituição ao Fundef, apesar da distribuição dos recursos também ocorrer pelo número de matrículas do ano anterior, o grande diferencial estaria na ampliação do atendimento - voltado para toda a educação básica – e nas fontes dos recursos que formam o fundo, cuja estas foram ampliadas. Quanto as fontes de recursos têm-se:

FUNDEF	FUNDEB
Fundo de Participação dos Estados – FPE	Fundo de Participação dos Estados - FPE ⁽¹⁾
Fundo de Participação dos Municípios – FPM	Fundo de Participação dos Municípios – FPM ⁽¹⁾
Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS ⁽¹⁾
Imposto Sobre Produtos Industrializados, proporcional as exportações – IPIexp	Imposto Sobre Produtos Industrializados, proporcional as exportações – IPIexp ⁽¹⁾
Parcela de Recursos Federais	Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD) ⁽²⁾
	Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) ⁽²⁾
	Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm) ⁽²⁾
	Recursos Relativos a Desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/96 ⁽²⁾
	Arrecadação de impostos que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios) ⁽²⁾
	Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados ⁽²⁾
	Recursos federais ⁽³⁾

Quadro 5: Quadro comparativo entre as fontes de recursos do FUNDEF E FUNDEB
Fonte: Elaboração própria. A partir do Manual de Orientação do Fundef e do Fundeb

*Escala de implementação financeira para o Fundeb

- (1) 2007 - 16,66%; 2008- 18,33%; 2009 a 2020 – 20%
 (2) 2007 - 6,66%; 2008 – 13,33%; 2009 a 2020 – 20%
 (3) Complementação da União para garantir o valor mínimo por aluno/ano.

O quadro acima mostra a composição do fundo e o percentual das receitas, o qual os recursos são distribuídos de acordo com os fatores de ponderação, estes são diferenciados pela etapa, modalidade e tipo de estabelecimento da educação básica, a lei 11.494/2007 garante que o menor fator seja 0,7 e o maior 1,30. Estes fatores de ponderação são definidos anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica. Para o ensino fundamental têm-se os seguintes valores:

TABELA 3: Fator de Ponderação para o ensino Fundamental no Rio Grande do Norte, 2007 a 2010

Nível de Ensino	Ano			
	2007	2008	2009	2010
Fundamental				
Séries Iniciais Urbana	1,00	1,00	1,00	1,00
Séries Finais Urbana	1,10	1,10	1,10	1,10
Ensino Fundamental em Tempo Integral	1,25	1,25	1,25	1,25

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

A definição dos fatores de ponderação juntamente com os dados do censo da educação básica e dos valores dos recursos no estado, permite o cálculo do valor/aluno anual. Este é realizado da seguinte forma:

$$VA_i = F_i / NP_i$$

Sendo: $NP_i = \sum_{j=1}^{19} f_j N_{ji}$

Onde:

VA_i = Valor por aluno ano das séries iniciais do ensino fundamental urbano, no estado i ;

F_i = Total de recursos do fundo no estado i , sem a complementação da União;

NP_i = Número de matrículas do estado i , ponderadas pelos fatores definidas para esse fim;

f_i = Fator de diferenciação aplicável ao segmento da educação básica;

N_{ij} = Número de alunos no segmento da educação básica j no estado i .

O valor por aluno/ano é independente para cada estado, no Rio Grande do Norte tem-se os seguintes valores:

TABELA 4: Valor/aluno no estado do Rio Grande do Norte, 2007 a 2010.

Ano	Ensino Fundamental Urbano	
	Séries Iniciais R\$	Séries Finais R\$
2007	1.204,06	1.324,46
2008	1.327,70	1.460,50
2009	1.482,51	1.630,76
2010	1.468,65	1.615,52

Fonte: FNDE/Fundeb

O valor financeiro que cada município irá receber é calculado multiplicando o coeficiente de distribuição de cada município pelo total de recursos do fundo de cada estado.

O controle social do Fundeb pode ser acompanhado através de mecanismos da *accountability* democrática. O artigo 24 da Lei nº 11.494/2007 e o art. 10 do Dec. nº 6.253/2007 estabelecem a obrigatoriedade de criação, no âmbito de cada esfera governamental, de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, fortalecendo, com essa exigência, a participação da sociedade na verificação da aplicação dos recursos públicos vinculados à educação. Quanto a destinação dos recursos pode ser acompanhado pelo Sistema de Informações Sobre o Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE. Como já mencionada ante, 60% no mínimo deve ser destinado a remuneração dos profissionais do magistério em exercício e os outros 40% na “manutenção e desenvolvimento do ensino”. A distribuição dos recursos nos municípios da RMN ocorre da seguinte forma:

TABELA 5: Destino dos recursos do Fundeb nos municípios da RMN, 2009.

Municípios	Remuneração dos profissionais do magistério(%)	Manutenção e desenvolvimento do ensino(%)
Ceará-Mirim	61,56	38,43
Extremoz	87,39	8,66
Macaíba	78,06	21,45
Monte Alegre	65,61	33,80
Nísia Floresta	65,61	34,35
Natal	94,13	4,14
Parnamirim	60,00	35,29
São Gonçalo do Amarante	99,00	0,11
São José de Mipibu	76,50	19,35
Vera Cruz	63,42	36,41
Média	75,13	23,20
Desvio Padrão		

Fonte: SIOPE/Demonstrativo Fundef/Fundeb

A tabela acima demonstra o cumprimento dos municípios, em relação a exigência do Fundeb para a destinação dos recursos. Cujo em média 75,13% dos recursos foram destinados a remuneração e 23,20% destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino. Observa-se também que apesar de todos cumprirem o mínimo exigido há os municípios que destinaram poucos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino como é o caso de São Gonçalo do Amarante com 0,11%, Natal 4,14% e Extremoz com 8,66%.

3 - CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

“A região metropolitana tem por objetivo integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas comuns”. Conjuntura Urbana I (2009, p.19)

A identificação dos espaços urbanos parte das análises econômicas, sociais e territoriais, a partir destas análises tem-se no estado do Rio Grande do Norte a presença de um fenômeno metropolitano, conhecido por: Região Metropolitana de Natal, esta institucionalizada em 1997 com seis municípios e atualmente está composta por dez que são: Ceará-Mirim, Extremoz, Macaíba, Monte Alegre, Natal, Nísia Floresta, São Gonçalo do Amarante, São José de Mipibu e Vera Cruz⁹. Estes municípios foram definidos institucionalmente e representam a concentração espacial do fenômeno urbano no Rio Grande do Norte.



Figura 1: Mapa da RMN
Fonte: Observatório das metrópoles

⁹ O município de Vera Cruz foi inserido na RMN a partir de 2009.

Os municípios da RMN apresentam grandes diferenças em relação a quantidade populacional, a renda gerada e a dinâmica econômica, sendo esta uma característica comum das regiões metropolitanas. O maior meio de integração entre os municípios e o pólo de uma região metropolitana são os serviços públicos. No caso da RMN o fortalecimento desta integração é bastante expressivo pela prestação de serviços educacionais que fortalece ainda mais o vínculo dos demais municípios com o pólo.

Para uma melhor compreensão da RMN é importante conhecer os principais indicadores demográficos e econômicos, pois a implementação das futuras políticas públicas que tem por base estes resultados.

Abaixo a tabela apresenta a distribuição da população e o PIB gerado em cada município, seguindo os dados mais recentes disponibilizados pelo IBGE.

TABELA 6: População 2010, PIB a preço corrente e PIB per capita dos municípios da RMN, 2008

Município	População	PIB R\$ 1000	PIB per capita R\$
Ceará-Mirim	68.141	290.640	4.311,15
Extremoz	24.569	369.464	16.440,35
Macaíba	69.467	608.621	9.311,69
Monte Alegre	20.685	80.288	3.782,73
Natal	803.739	8.656.932	10.847,40
Nísia Floresta	23.784	106.919	4.519,93
Parnamirim	202.456	1.654.985	9.255,08
São Gonçalo do Amarante	87.668	660.111	8.274,56
São José de Mipibu	39.776	196.777	5.163,53
Vera Cruz	10.719	40.348	3.787,79
Total	1.351.004	12.665.085,00	75.694,21

Fonte: IBGE cidades

A população estimada da RMN em 2010 foi cerca de 1.351.004 habitantes, isso significa que aproximadamente 42,64% da população do estado vivem na área metropolitana. Segundo dados do IBGE, em 2010 a participação do PIB do Rio Grande do Norte no PIB do Brasil era de apenas 0,84%, o qual aproximadamente 50%, isto é, metade do PIB do estado foi gerado pela região metropolitana. O pólo da região é o município de Natal que concentra maior número de habitantes cerca de 59%, seguido de Parnamirim com 14,98%, estes dois municípios representam mais de 74% da população total da RMN. No que diz respeito ao PIB, Natal apresenta em torno de 69% mostrando-se concentrador das atividades econômicas da região metropolitana. Seguido de Parnamirim 13,06% e São Gonçalo do Amarante 5,21%

que abrigam os distritos industriais da RMN. Desta maneira, tem-se a concentração do PIB nestes três municípios.

A importância econômica do pólo em relação aos demais municípios da região metropolitana é bastante clara, podendo ser observada através da comparação da renda per capita de cada município.

TABELA 7: Renda domiciliar per capita por município, 2007

Município	Renda domiciliar per capita R\$
Ceará-Mirim	101,55
Extremoz	136,5
Macaíba	115,75
Monte Alegre	79,92
Natal	339,92
Nísia Floresta	122,37
Parnamirim	263,01
São Gonçalo do Amarante	116,4
São José de Mipibu	104,42
Vera Cruz	107,23
Média	148,21
Desvio padrão	83,82

Fonte: IBGE cidades

De acordo com os dados do IBGE cidades em 2007, seis dos municípios da RMN estavam com a renda per capita abaixo de 1/3 do salário mínimo, Extremoz possuía pouco mais de 1/3, Monte Alegre menos de 1/4, apenas Natal e Parnamirim estavam acima de 1/2, ou seja, as rendas domiciliar per capita dos municípios da RMN apresentam-se muito baixa e de forma bastante desigual.

A renda domiciliar per capita média de Natal em 2007 era aproximadamente 23% maior do que a de Parnamirim e quatro vezes maior do que a renda per capita de Monte Alegre. O alto desvio padrão mostra a forte discrepância da renda entre os municípios, devido o pólo exercer uma forte centralidade que ajuda a aumentar as desigualdades sociais neste espaço. As quatro rendas mais baixas ficaram para Monte Alegre R\$79,92; Ceará-Mirim R\$101,55; São José de Mipibu R\$104,42 e Vera Cruz R\$107,23. Nota-se, então, que dos quatro municípios, três se encontram mais distantes do pólo, em termos físicos. A idéia é de que quanto mais os municípios se distanciam do pólo, pior será as condições socioeconômicas. Esta seria a possível explicação por Parnamirim apresentar melhores

resultados em relação aos demais municípios, pois este apresenta área de ocupação contígua em relação à Natal – fisicamente comparando aos demais municípios – e funções econômicas integradas.

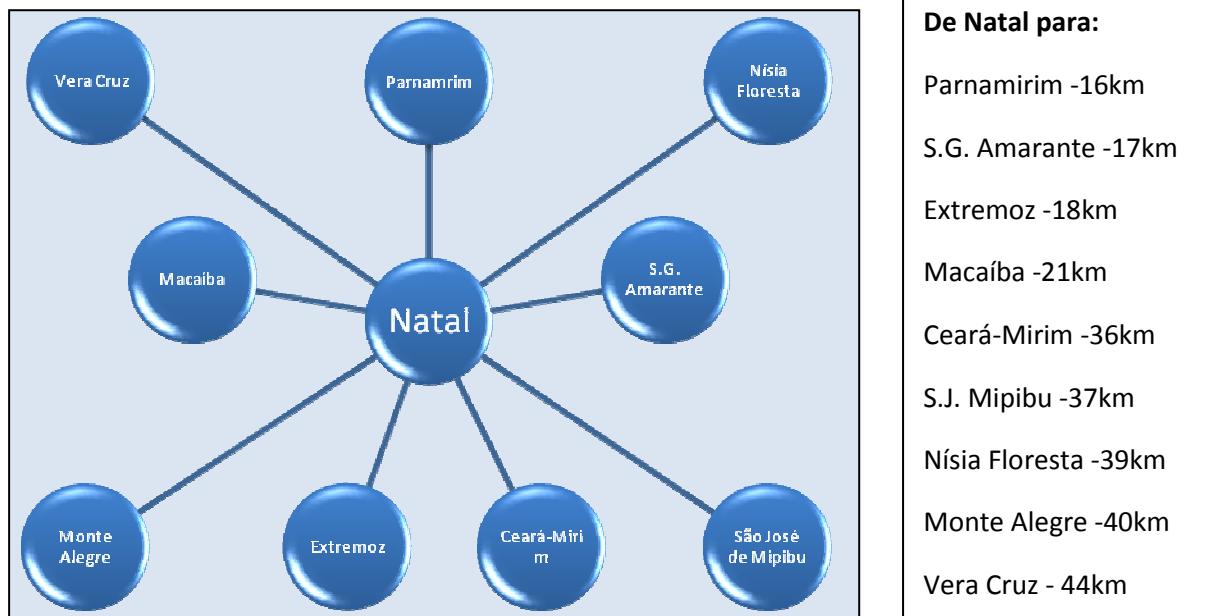


Figura 2: Distância física do pólo entre os demais municípios da RMN
Fonte: ABCR/ Distância entre cidades

A figura 2 é para uma melhor visualização dos cinco municípios mais próximos ao pólo, no caso Natal e dos quatro que ficam mais distantes. Os municípios de Vera Cruz, Nísia Floresta, São José de Mipibu, Monte Alegre e Ceará-Mirim, estão mais distante e não se limitam com Natal.

A dependência do pólo intensifica o movimento pendular - esta sendo uma característica das regiões metropolitanas – desta forma Natal seria o grande receptor da pendularidade metropolitana, pois muitos residem em um município e trabalham ou estudam em outro o que caracteriza a cidade de residência como “cidade dormitório”, estas caracterizadas por apresentarem uma economia pouco dinâmica e desvantagem tanto econômica quanto social em relação ao pólo.

Apesar das desigualdades intra-municipais todas as cidades procuram condições necessárias para a melhoria da qualidade de vida. As cidades maiores trazem consigo os problemas relacionados ao seu crescimento e as cidades menores carecem de mais recursos e investimentos nos serviços públicos oferecidos para alcançar melhores níveis de bem-estar.

A desigualdade tanto econômica como social dos municípios pode ser observada através do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M que é um índice censitário. Segundo, a Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o IDH¹⁰ é uma medida sintética do desenvolvimento humano que leva em consideração os indicadores de educação (taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade e taxa bruta de frequência a escola), de longevidade (esperança de vida ao nascer), e renda (renda municipal per capita), o qual estes são características econômicas e sociais que influenciam na qualidade de vida da população. O índice varia de 0 a 1, e é especificado em três níveis:

IDH-M baixo – são considerados os que apresentam valores até 0,499;

IDH-M Médio – os que apresentam o índice entre 0,500 e 0,799 e

IDH-M Alto – quando apresentam o valor do índice maior que 0,800.

TABELA 8: Índice de desenvolvimento humano municipal e taxa de crescimento entre os anos de 1991 e 2000

Município	IDH-M		Tx %
	1991	2000	
Ceará-Mirim	0,547	0,646	18,10
Extremoz	0,575	0,694	20,70
Macaíba	0,544	0,665	22,24
Monte Alegre	0,512	0,645	25,98
Natal	0,733	0,788	7,50
Nísia Floresta	0,564	0,666	18,09
Parnamirim	0,640	0,760	18,75
S.G. Amarante	0,582	0,695	19,42
S.J. Mipibu	0,543	0,671	23,57
Vera Cruz	0,475	0,607	27,79

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Levando em consideração as características econômicas e sociais dos municípios da RMNatal, o menor índice de desenvolvimento humano em 1991 era registrado pelo município de Vera Cruz com 0,475, o maior IDH-M situa-se no município pólo da região, seguido de Parnamirim. Em 2000 apesar do IDH-M de Vera Cruz ter registrado o maior crescimento na

¹⁰ Alguns dos indicadores utilizados para o índice do IDH municipal é diferente dos indicadores utilizados para medir o IDH do país, embora as dimensões sejam as mesmas (educação, longevidade e renda). Esta adaptação na substituição de alguns indicadores foi para representar melhor, localidades menores.

faixa de 27% em relação os demais municípios ainda obteve o menor IDH-M da RMN, mas com uma grande diferença em 1991 o município é considerado de baixo desenvolvimento humana e em 2000 passou para uma situação de médio desenvolvimento humano, ficando em situação igual aos demais municípios.

3.1 - Caracterização dos municípios da RMN quanto os indicadores educacionais

De acordo com o INEP um sistema ideal de ensino seria aquele em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso a escola, não desperdiçassem tempo com repetência, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo aprendessem. É comum ouvir falar a seguinte frase: “O acesso ou o atendimento a educação básica no Brasil encontra-se universalizado”. Esta afirmação não é totalmente correta, ou seja, não pode ser utilizada para todas as faixas etárias. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra em Domicilio (PNAD) realizada pelo IBGE, esta afirmação apenas se aproxima na faixa etária dos 6 aos 14 anos com uma taxa média de atendimento escolar em 2009 no Brasil de 97,7%. Se forem utilizados os dados da faixa etária de 4 a 17 anos a taxa média de atendimento escolar em 2009 no Brasil cai para 91,9% e para a faixa etária de 4 e 5 anos o Brasil apresentou em 2009 uma taxa de atendimento médio de 79,1%. Esta afirmação passa a ser contraditória, no caso de serem utilizados os dados 4 a 17 anos.

O atendimento escolar no Brasil avança em busca de atingir a universalização, mas apenas a garantia do acesso a escola não é suficiente, a qualidade do ensino que está sendo oferecida pelos sistemas públicos de educação é fundamental para que as crianças desenvolvam as habilidades essenciais para o seu desenvolvimento futuro. De acordo com a Pnad 2009, verifica-se ainda um contingente expressivo de meninos e meninas que não sabem ler e escrever, totalizando cerca de 1,8 milhão, entre 7 e 14 anos. (SABÓIA 2010, p.11). O acesso deve está ligado a uma educação de qualidade para que assim possa evitar também problemas como: alta taxa tanto de abandono escolar como de repetência que são responsáveis por aumentar a taxa de distorção entre idade/ série.

Observam-se então os indicadores educacionais – taxa de aprovação, reprovação, abandono, distorção idade/série, IDEB, etc. – que são ferramentas importantes para a elaboração de políticas públicas eficazes na resolução dos problemas educacionais enfrentados em cada município da RMN, comparando os dados com a média nacional e estadual. A primeira comparação destaca o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), este é um indicador que mede a qualidade da rede de ensino e também de cada escola relacionando o desempenho e a taxa de aprovação, a escala do IDEB é apresentada de 0 a 10.

TABELA 9: Taxa de aprovação Ens. Fundamental e IDEB – Brasil, RN e municípios da RMN, 2009

Brasil/RN/Municípios da RMN	Taxa de Aprovação (%)		IDEB	
	Anos Iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais
Brasil	88,5	81,3	4,6	4,0
RN	83,2	70,0	3,9	3,3
Ceará-Mirim	73,6	71,1	2,9	2,7
Extremoz	75,8	67,3	3,0	3,0
Macaíba	77,4	60,7	2,8	2,6
Monte Alegre	78,4	63,3	2,9	2,4
Natal	86,9	72,1	3,7	3,0
Nísia Floresta	80,8	59,5	3,4	2,7
Parnamirim	90,1	78,0	4,0	3,2
São Gonçalo do Amarante	78,9	66,9	3,2	2,7
São José de Mipibu	79,1	64,1	3,0	2,5
Vera Cruz	80,6	59,6	3,4	2,8

Fonte: INEP/Prova Brasil. Elaboração própria

Cabe destacar, no entanto, que o Ideb é medido a cada dois anos, em 2007 o Ideb do Brasil para as séries iniciais¹¹ do ensino fundamental foi de 4,2 atingindo em 2009 4,6 pontos e em 2007 para as séries finais do ensino fundamental apresentou 3,8 pontos que em dois anos aumentou apenas 0,2 alcançando 4,0 pontos na escala. A meta é que em 2022 consiga atingir 6 pontos e assim na escala do PISA – mede a avaliação de alunos - o Brasil se aproximar aos países economicamente desenvolvidos.

O estado do Rio Grande do Norte apresenta um Ideb abaixo da média nacional, assim também como a taxa de aprovação na rede municipal de ensino. Ao analisar os municípios da RMN, merece destaque o município de Parnamirim por apresentar à maior taxa de aprovação nas séries iniciais e finais e também o maior Ideb em ambas as séries de 4,0 para as séries

¹¹ Os dados dos anos iniciais se referem a 4ª série/ 5º ano e os dados dos anos finais a 8ª série / 9º ano do ensino fundamental. Isso porque no ano de 2009 nem todas as escolas já trabalha com os nove anos para o ensino fundamental.

iniciais e de 3,2 para as séries finais. O menor Ideb para as séries iniciais ficou para os municípios de Macaíba com 2,8 pontos, seguido de Ceará-Mirim e Monte Alegre com 2,9 pontos. E para as séries finais Monte Alegre com 2,4 pontos e em seguida São José de Mipibu e Macaíba com 2,5 e 2,6 pontos na escala do Ideb.

Os próximos indicadores – taxa de abandono e taxa de reprovação – expressa a urgente necessidade de políticas educacionais capazes de corrigir estes índices.

TABELA 10: Taxa de abandono e taxa de reprovação no ensino fundamental – Municípios da RMN, 2009

MUNICÍPIO	TAXA DE ABANDONO		TAXA DE REPROVAÇÃO	
	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais
Ceará Mirim	6,1	15,2	20,3	13,7
Extremoz	6,3	8,4	17,9	24,3
Macaíba	8,1	14,7	14,5	24,6
Monte Alegre	4,5	15,9	17,1	20,8
Natal	2,9	6,4	10,2	21,5
Nísia Floresta	7,0	17,1	12,2	23,4
Parnamirim	1,7	7,0	8,2	15,0
S. G. Amarante	6,5	12,2	14,6	20,9
S. J. Mipibu	5,1	12,8	15,8	23,1
Vera Cruz	3,3	11,9	16,1	28,5

Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

A consequência das elevadas taxas de repetência e de abandono no ensino fundamental levam os alunos a cursarem a série fora da idade adequada, criando uma distorção entre a idade e a série que o aluno deveria está cursando. Sendo assim, quanto menor for à taxa de distorção idade/ série melhor será o indicador para o município.

TABELA 11: Taxa de distorção idade/série no Ens. Fundamental – Brasil, RN e municípios da RMN, 2009

Brasil/RN/Municípios da RMN	Distorção idade/série (%)	
	Anos iniciais	Anos finais
Brasil	18,6	28,9
RN	22,5	37,8
Ceará-Mirim	34,8	47,0
Extremoz	31,0	46,1
Macaíba	26,3	42,7
Monte Alegre	30,0	49,3
Natal	16,5	31,7
Nísia Floresta	29,3	52,5
Parnamirim	14,5	30,9
São Gonçalo do Amarante	22,4	39,4
São José de Mipibu	25,7	46,0
Vera Cruz	22,9	47,6

Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria

Nota-se na tabela 11 que a taxa de distorção é maior para as séries finais, isto devido ao maior número de abandono e reprovação, fazendo com que os alunos cheguem às séries finais com idade acima da ideal. A taxa média de distorção idade/série do Rio Grande do Norte é maior do que a média nacional, entre os dez municípios que compõe a RMN apenas Parnamirim está abaixo da média nacional com uma taxa de 14,5 % para as séries iniciais e dois municípios estão abaixo da taxa média estadual Natal com 16,5 % e São Gonçalo do Amarante com 22,4%. Para as séries finais todos os municípios apresentaram taxa de distorção idade/série acima da nacional. Destaque para Nísia Floresta com 52,5% e Monte Alegre 49,3%.

Como antes mencionado a taxa de distorção idade/série é diretamente influenciada pela taxa de abandono e de reprovação, pois entre os municípios da RMN Parnamirim foi o que apresentou menor taxa de distorção idade/série para os anos iniciais do ensino fundamental 14,5% e assim também apresentou menor taxa de abandono 1,7% e de reprovação 8,2%. A maior taxa de distorção idade/série para os anos iniciais do ensino fundamental foi apresentada pelo município de Ceará-Mirim 34,8% e com as respectivas taxas de abandono e de reprovação 6,1% e 20,3%.

A formação dos professores também é fundamental para um bom desempenho escolar. O artigo 62º da LDB afirma que a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior e para a formação infantil e as quatro primeiras séries do ensino

fundamental é admissível a formação mínima de nível médio, modalidade normal. Quanto à formação dos professores para as escolas municipais, têm-se os seguintes números:

TABELA 12: Percentual de docentes com curso superior no ensino fundamental - Brasil/RN/Municípios da RMN, 2009

Brasil/RN/Municípios da RMN	Docentes com curso superior (%)	
	Anos Iniciais	Anos finais
Brasil	61,3	78,5
RN	58,3	71,9
Ceará-Mirim	49,0	58,2
Extremoz	42,9	71,1
Macaíba	71,1	74,8
Monte Alegre	50,0	50,9
Natal	78,4	86,3
Nísia Floresta	50,0	54,2
Parnamirim	69,4	82,4
São Gonçalo do Amarante	52,4	80,7
São José de Mipibu	70,7	74,1
Vera Cruz	70,0	80,0

Fonte: Microdados do Censo Escolar 2009. Elaboração própria

Com relação ao percentual de docentes no ensino fundamental com curso superior três municípios estão acima da média nacional nos anos iniciais e finais. Dois possui o seu quadro de professores com menos da metade sem curso superior, no caso o município de Ceará-Mirim 49% e Extremoz 42,9% ficando abaixo da média nacional e da estadual. Para as séries finais do ensino fundamental, cujos professores deveriam ter curso superior alguns municípios da RMN em 2009 apresentaram um percentual baixo de professores com curso superior completo. Como é o caso do município de Monte Alegre 50,9% e Nísia Floresta 54,2%. Tem-se Natal e Parnamirim com o maior percentual - nas séries finais do ensino fundamental - de professores com curso superior completo.

A valorização do magistério foi um dos principais objetivos do Fundef e continuou a ser no Fundeb - aumentar a qualidade da educação através de investimentos na formação dos profissionais do magistério - assim foram desenvolvidos programas de formação inicial e continuada, presencial e a distância, de professores em exercício na educação básica.

3.2 - Os determinantes do Aumento do Gasto Público em Educação

O Governo tem a necessidade de produzir cada vez mais bens e serviços públicos capazes de gerar recursos para a promoção do bem-estar social, o resultado é um aumento considerável dos gastos públicos sociais, nos diversos setores da economia.

Entre as informações educacionais disponibilizadas pelo INEP, encontram-se os índices financeiros educacionais como o percentual do investimento público direto¹² em educação no Brasil em relação ao gasto público social dos entes federados desagregados por esfera de governo para o período de 2000 - 2009.

TABELA 13: Estimativa do Percentual do Investimento Direto em Educação por Esfera de Governo em relação ao Gasto Público Social (GPS) - Brasil 2000 - 2009

Ano	Percentual do Investimento Público Direto em relação ao GPS			
	Total	Esfera de Governo		
		União	Estados e Distrito Federal	Municípios
2000	11,8	2,2	5,0	4,6
2001	11,7	2,2	4,9	4,7
2002	11,7	2,1	5,0	4,6
2003	11,5	2,0	4,8	4,7
2004	11,8	1,9	4,9	5,1
2005	12,5	2,1	5,0	5,4
2006	14,0	2,4	6,0	5,6
2007	14,1	2,5	5,9	5,7
2008	15,2	2,7	6,4	6,0
2009	14,6	2,9	6,0	5,7

Fonte: INEP/MEC. Elaboração DEED/INEP

Os dados da tabela 13 demonstram que a educação é uma forma de investimento social custosa e que o período de 2000 a 2009 cresceu no total 23,72% em relação ao GPS, apesar de ter registrado queda de 3,94% entre os dois últimos anos. O maior percentual de

¹² O investimento público direto não inclui despesas com aposentadorias dos professores e demais servidores da área educacional, bem como os gastos com bolsa de estudos e financiamento estudantil.

investimento direto em educação (em relação aos GPS) foram realizados pelos Estados, seguido dos Municípios e da União.

De acordo com o SIOPE, nos últimos anos, as despesas públicas em educação aumentaram consideravelmente, no período de 2005-2009 o aumento das despesas públicas no estado do Rio Grande do Norte foi de aproximadamente 63,6%. As despesas pagas na função educação nos municípios da RMN tiveram taxas de crescimento entre 2005-2009 que variaram de 234,02% no caso do município de Parnamirim e 61,35% em Ceará-Mirim. A educação pode ser considerada a forma mais custosa de investimento social.

O aumento das despesas públicas é gerado pelo crescimento das necessidades dos cidadãos sejam elas econômicas ou sociais, causando uma pressão no Governo no que diz respeito a provisão de serviços públicos de qualidade para atender as necessidades da sociedade. A oferta de serviços públicos pelo Estado leva conseqüentemente ao aumento das despesas - devido ao custo dos serviços - e dos impostos.

Uma das hipóteses teóricas para justificar o crescimento das despesas públicas parte da Teoria de Adolph Wagner, com a conhecida “Lei de Wagner”. Esta afirma que a despesa pública é endógena e cresce com o rendimento e que este crescimento é mais rápido do que o crescimento do rendimento. Rezende (2001) sintetiza a lei de Wagner através do seguinte enunciado:

“A medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país.” (REZENDE 2001, p.21).

As razões apontadas para esta hipótese são de três tipos:

- A despesa dependia do aumento da industrialização;
- Do desenvolvimento econômico; e
- Maior intervenção do governo no processo produtivo.

O processo de industrialização traria consigo problemas econômicos e sociais que precisavam ser solucionados de forma emergente. Sendo assim, o Estado passou a assumir

maiores funções tanto na área econômica como social. A demanda por bem-estar social cresceu consideravelmente, principalmente em relação a educação e a saúde. Estas seriam as conseqüências da urbanização e da vida moderna que exigia maior participação do Estado na provisão de bens públicos. A intervenção do governo no processo produtivo de forma direta ou indireta é decorrente da ação intervencionista do Estado, criando condições para o desenvolvimento de monopólios.

Segundo Rezende (2001, p.21), a argumentação da Lei de Wagner é uma tentativa de explicar o comportamento do aumento das despesas públicas, o qual a população, a densidade demográfica, o grau de urbanização, entre outras variáveis, são importantes na determinação do crescimento dos gastos nas mais variadas funções do Estado.

De acordo com Arretche (1996), a industrialização trouxe mudanças que influenciaram diretamente nos serviços sociais, mudando a estrutura da população, a estratificação social, a estrutura de renda e de distribuição do poder, exigindo assim novas formas de integração social. A autora considera que as mudanças demográficas é o principal fator a explicar o aumento dos gastos, devido aos programas sociais responderem a idade da população.

Assim podemos analisar três casos de serviços sociais que estão diretamente relacionados à idade: saúde, previdência social e educação. O envelhecimento da população resultará em maiores gastos com previdência social, a partir do momento em que há uma diminuição da taxa de natalidade e um envelhecimento da população os gastos sociais vão ser maiores no campo da saúde e da previdência social com pagamento de aposentadorias e pensões. O aumento populacional nas faixas de idade entre 10 e 15 anos irá aumentar as despesas na subfunção ensino fundamental, pois considera que os alunos inseridos na sua série ideal para a idade irá concluir o ensino fundamental aos 14 anos.

Assim percebe-se que mudanças na taxa de crescimento vão refletir diretamente na quantidade de despesa que deve ser efetuada em cada programa. O crescimento do gasto tende a acompanhar os efeitos demográficos.

Rezende (2007, p.67) classifica os gastos públicos pela finalidade do gasto - que vão classificá-los em funções, programas e subprogramas, necessária para implementar o orçamento-programa - pela natureza do dispêndio e pelo agente encarregado na execução do gasto. A natureza do gasto vai ser dividida em categorias, que esta vai ser definida a partir da distribuição funcional da despesa.

A estrutura dos gastos públicos em educação é realizada pela classificação funcional das despesas, ou seja, distribuído por funções e subfunções. A função educação inclui outras subfunções que são elas:

- Ensino fundamental;
- Ensino Médio;
- Ensino Profissional;
- Ensino Superior;
- Educação Infantil;
- Educação de Jovens e Adultos;
- Educação Especial.

Com o processo de descentralização da política educacional as subfunções da educação foram divididas entre os três níveis de governo. Ao município foi atribuído o ensino fundamental, a educação infantil e a educação de jovens e adultos. Observa-se então, o aumento das despesas públicas na função educação para os municípios da RMN.

TABELA 14: Despesas pagas na função educação e taxa de crescimento das despesas na função educação nos municípios da RMN, 2005-2009

MUNICÍPIO	Função Educação		Taxa de Crescimento (%)
	2005	2009	
CEARÁ-MIRIM	13.436.945,55	21.680.261,44	61,35
EXTREMOZ	4.022.546,00	7.246.783,36	80,15
MACAÍBA	11.149.546,22	20.149.383,05	80,72
MONTE ALEGRE	3.742.621,91	7.214.767,49	92,77
NATAL	104.279.030,22	193.863.356,27	85,91
NÍSIA FLORESTA	3.967.162,50	7.955.451,28	100,53
PARNAMIRIM	16.639.880,52	55.580.404,60	234,02
SÃO GONÇALO DO AMARANTE	15.986.608,48	28.871.024,58	80,6
SÃO JOSÉ DE MIPIBU	8.561.691,66	15.565.173,88	81,8
VERA CRUZ	2.680.948,38	4.803.240,32	79,16

Fonte: SIOPE/Relatórios municipais, 2005 e 2009

O aumento das despesas em educação cresceu para todos os municípios da RMN entre o ano de 2005-2009, o maior crescimento foi registrado por Parnamirim 234,02%, seguido de, Nísia Floresta 100,53%, Monte Alegre 92,77%, Natal 85,91%, Extremoz, Macaíba, São José de Mipibu e São Gonçalo do Amarante e Vera Cruz com crescimento de aproximadamente 80% e Ceará-Mirim apresentou o menor crescimento entre os demais municípios neste período de 61,35%.

As maiores despesas efetuadas na função educação pelo município está relacionada ao ensino fundamental, assim como manda a Lei 9.324. Na RMN em 2009, aproximadamente 90% de todas as despesas realizadas em educação pelos municípios é referente ao ensino fundamental.

TABELA 15: Percentual das despesas realizadas na subfunção ensino fundamental em relação a função educação dos municípios da RMN, 2009

Município	Função educação	Ensino Fundamental	(%)
CEARÁ-MIRIM	21.680.261,44	19.057.353,09	87,90
EXTREMOZ	7.246.783,36	6.905.882,41	95,30
MACAÍBA	20.149.383,05	17.603.802,31	87,37
MONTE ALEGRE	7.214.767,49	5.985.863,11	82,97
NATAL	193.863.356,27	178.498.851,32	92,07
NÍSIA FLORESTA	7.955.451,28	7.190.227,84	90,38
PARNAMIRIM	55.580.404,60	51.077.459,76	91,90
SÃO GONÇALO DO AMARANTE	28.871.024,58	23.101.663,57	80,02
SÃO JOSÉ DE MIPIBU	15.565.173,88	13.558.468,09	87,11
VERA CRUZ	4.803.240,32	4.132.906,01	86,04

Fonte: SIOPE/Relatórios municipais, 2009

Os dados da tabela 15 mostram que a maior parte das despesas municipais com educação está vinculada ao ensino fundamental. Em 2009, 95,3% das despesas realizadas na função educação no município de Extremoz foram destinadas ao ensino fundamental e 4,7% foram distribuídas para a educação infantil (creche e pré-escola) e a educação de jovens e adultos, que também são de responsabilidade municipal.

O menor percentual de despesas no ensino fundamental é de São Gonçalo do Amarante com 80,02% das despesas totais com educação no município. Natal, Nísia Floresta e Parnamirim realizaram mais de 90% das despesas totais em educação na provisão do ensino fundamental.

Levando em consideração que um dos fatores teóricos explicativos para o aumento das despesas públicas está relacionado à população, quando localidades com população mais jovem passariam a gastar mais com educação.

O Brasil tem passado por importantes mudanças demográficas nas últimas décadas, das quais a queda dos níveis de fecundidade certamente foi uma das mais importantes e com grandes implicações nas questões educacionais, pelo seu impacto na estrutura etária do país. (CERQUEIRA 2004, p.35)

Observa-se, então, a pirâmide populacional dos municípios da RMN para os anos de 2000 e 2010.

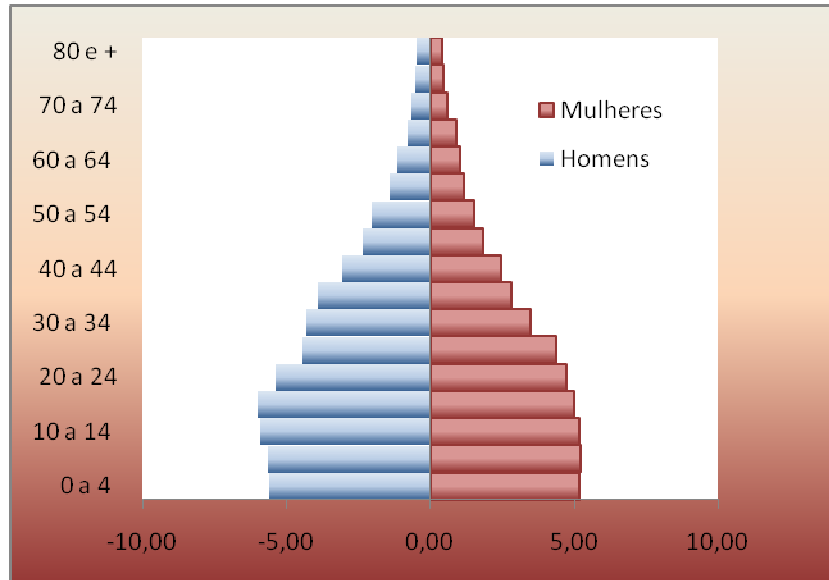


Gráfico 3: Pirâmide etária da RMN, 2000
Fonte: IBGE/Censo 2000

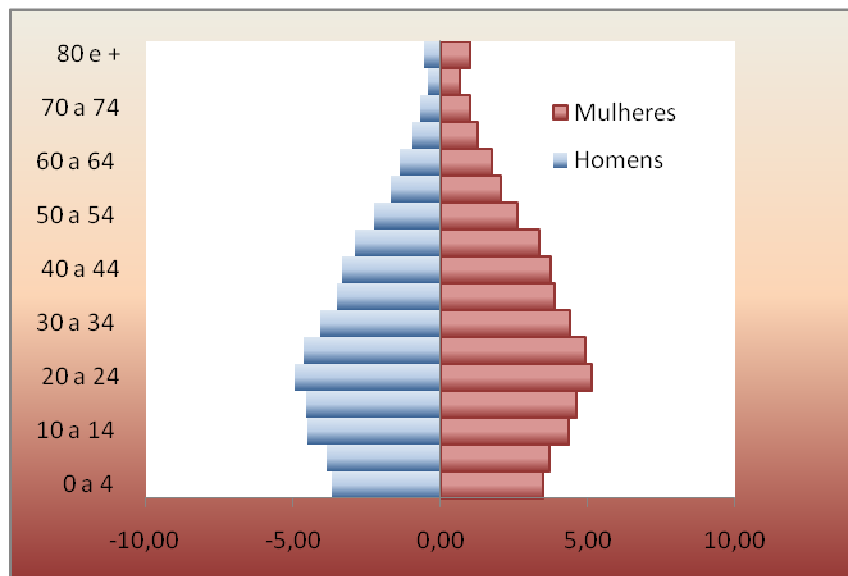


Gráfico 4: Pirâmide etária da RMN, 2010
Fonte: IBGE/Censo 2010

Comparando as duas pirâmides etárias da população da RMN, percebe-se claramente que na pirâmide de 2010 ocorreu um estreitamento na base da pirâmide em relação a de 2000 significando que houve uma diminuição na taxa de natalidade. As faixas da pirâmide que vai de 10-14 e de 15-19 são as que apresentam maiores índices populacional. Esta faixa de idade

no caso de 10 a 19 se refere justamente a idade escolar, no caso da faixa de 10-14 anos corresponde a idade das crianças que devem está cursando o ensino fundamental e de 15-19 anos no ensino médio. Então com o aumento populacional maior nestas faixas de idade será necessário um maior dispêndio do governo para a provisão da educação pública, pois é obrigação do mesmo oferecer e garantir escolaridade a todos, mesmo aos que se encontraram fora da idade escolar.

3.3 - Avaliação das Despesas Públicas em Educação

Na ciência econômica, um dos focos principais da teoria do setor público é a questão da eficiência econômica. Para avaliação das políticas públicas em educação será utilizado os critérios da eficiência, eficácia e efetividade, assim também para avaliar as despesas que devem ser realizadas com eficiência para atingir a eficácia, causando mudanças quantitativas ou qualitativas, chamada de efetividade. Portanto acompanhar a forma que estas despesas estão sendo efetuadas e os seus resultados sejam eles de natureza econômica, social ou política torna-se essencial, sendo fundamental aplicar de forma correta os critérios utilizados na avaliação. Portanto, as despesas em educação serão avaliadas através dos objetivos das políticas de financiamento da educação básica.

De acordo com Giacomoni (1998, p.247) a eficiência é um teste que busca avaliar as ações governamentais pelos resultados obtidos através dos recursos disponíveis, esta podendo ser medida por indicadores que relacionam o produto final com os custos.

Para a avaliação da eficácia, deve ser considerado o grau em que os objetivos e as finalidades do Governo são alcançados (GIACOMONI, 1998, p.247). As avaliações capazes de identificar a eficácia são realizadas através dos objetivos propostos pelos programas e dos objetivos alcançados, que levam a conclusão se um programa ou projeto é eficaz ou não.

Conforme cita Andrade (2005, p.18):

“O acompanhamento e a avaliação são elementos importantes no processo de produção de políticas públicas. Através de mecanismos de acompanhamento é possível corrigir problemas, suprimir determinadas ações e introduzir novas, alterar o ritmo de sua execução, potencializando o sucesso e inibindo os efeitos perversos.”

Segundo, Figueiredo e Figueiredo (1986, p.107) o critério da efetividade deve ser utilizado para avaliar políticas com propósitos de mudanças, assim o autor classifica a efetividade em três tipos:

- Efetividade objetiva – mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução de um programa;
- Efetividade subjetiva – avalia a percepção da população sobre a adequação dos resultados dos programas aos seus desejos e demandas, este critério vem sendo mais usado na medida em que o Bem-Estar Social tem sido desdobrado em suas dimensões materiais, psicológicas e culturais.
- Efetividade substantiva – quando ocorrem mudanças qualitativas nas condições sociais de vida da população-alvo.

Devido à escassez de recursos públicos e pelo governo está gastando dinheiro que pertence a sociedade, os resultados tem de ser acompanhados e avaliados para que seja obtidos os melhores resultados para a sociedade.

3.4 - Procedimentos Metodológicos

De acordo com Brunet, Bertê e Borges (2008) a qualidade do gasto público em educação pode ser medida através do seguinte indicador:

$$IQ = \frac{\text{Indicador de desempenho}}{\text{Indicador de despesa}}$$

IQ se refere ao índice de qualidade do gasto em educação, que vai ser o resultado da razão entre o indicador de desempenho e o indicador de despesa, ambos se referem ao mesmo

ano, permitindo que seja encontrado um indicador de qualidade para cada município da RMN e a partir deste resultado pode classificar os municípios quanto à qualidade do gasto público na função educação.

Ainda segundo os mesmos autores, o resultado final, faz-se uso do tratamento estatístico denominado escore padronizado pelo método da função distribuição acumulada normal. Os resultados do indicador de desempenho e do indicador de despesa partem das seguintes funções:

$$D = \left[\sum_{i=1}^{i=n} (\delta_i - \mu) \delta_i^{-1} \right] n^{-1}$$

Onde:

D – indicador de desempenho;

δ - é o escore bruto da variável de desempenho;

μ e δ - são respectivamente a média o desvio padrão dos escores brutos de desempenho de todos os municípios da RMN.

A idéia do indicador de desempenho é poder perceber de forma clara os municípios que apresentam um melhor desempenho dos estudantes, como os valores são confinados no intervalo de 0 a 1. Os municípios que apresentarem valores próximos a 1 significa um bom desempenho dos estudantes. O indicador de despesa se comporta de forma contrária em relação ao indicador de desempenho, tem-se então:

$$G = [(sm^{-1}) - \mu_t] \delta_t^{-1}$$

Onde:

G – Indicador de despesa municipal;

S – despesa municipal em educação;

m- total de matrículas na rede municipal;

μ e δ - são respectivamente a média e o desvio padrão da despesa por aluno de todos os municípios da RMN no mesmo período de tempo.

Para o indicador de despesa a interpretação realiza-se da seguinte maneira: assim como o indicador de desempenho também tem seus valores entre 0 e 1, mas agora a indicação é de quanto mais próximo de 1 maior será a despesa realizada.

O indicador de qualidade do gasto público em educação vai possibilitar um estudo comparativo entre os municípios da RMN, em relação ao quanto se retorna em termos de desempenho escolar a partir da despesa realizada em educação para cada município. O mínimo que se espera do Índice Qualidade do Gasto para cada município é que o indicador seja 1, pois isso vai significar que a despesa realizada está sendo retornada em termos de desempenho. Como o valor mínimo para garantir o retorno em termo de desempenho escolar é 1, isso significa que os municípios que apresentarem o seu indicador de qualidade abaixo de 1 apresentam problemas de ineficiência e as políticas públicas de financiamento não atingiram a efetividade. Pois o valor quantificado pelo indicador de desempenho está abaixo do valor do indicador de despesa, mostrando que a despesa realizada não está retornando em desempenho. Se a qualidade do gasto for igual ou superior a 1 caracteriza-se como eficientes, apresentam o indicador de desempenho maior do que o indicador de gasto, causando em primeiro momento um impacto quantitativo

3.4.1 - Escolha das Variáveis para os Indicadores de Despesa e Desempenho

Para a avaliação da qualidade do gasto público em educação nos municípios da RMN foi preciso selecionar variáveis que possibilitassem quantificar o desempenho escolar por município. Para o cálculo do desempenho escolar as variáveis escolhidas foram às médias da Prova Brasil de português e matemática – 4º série/5º ano e 8º série/9º ano - que possibilita definir o indicador de desempenho. Para definir o indicador de despesas em educação por município foi necessário o uso dos dados das despesas pagas na função educação e o número de matrículas na rede municipal de ensino.

Segundo o MEC, a prova Brasil criada em 2005 é um sistema de avaliação da educação básica, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional, são aplicados testes de língua portuguesa e matemática, focalizando habilidades em leituras e resoluções de problemas matemáticos para alunos da 4^o e 8^o série do ensino fundamental. Esta avaliação é de caráter obrigatório para todas as escolas públicas localizadas em áreas urbanas que apresentem mais de 20 alunos nas séries analisadas, sendo realizada pelo Ministério da Educação a cada dois anos. Esta análise do desempenho é realizada através de uma escala de pontos numérica que vai de 0 a 500 o qual vão indicar uma posição na escala de interpretação pedagógica que vai de 125 a 300 pontos tanto para português quanto para matemática em ambas as séries. A escala pedagógica divide-se por níveis de habilidades que os alunos demonstraram ter desenvolvido ao responderem a prova.

No entanto a Prova Brasil e o Saeb avaliadores dos sistemas de ensino consideram a média de 200 pontos satisfatória para os estudantes da 4^o série/5^o ano. Para os estudantes da 8^o série/9^o ano a média satisfatória passa para 300 pontos em cada disciplina. Esta variável foi escolhida para medir o desempenho dos sistemas educacionais, pois é censitária e fornece dados para cada município.

Para os dados relacionados aos gastos na função educação e suas subfunções foi utilizado o Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) que é um sistema de responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído para a coleta dos dados, processamento, disseminação e acesso público as informações referente aos orçamentos da União, dos Estados e Municípios, com o objetivo de levar ao conhecimento da sociedade o orçamento das três esferas do Governo e avaliar quanto se investe em educação no Brasil contribuindo assim para o controle social dos gastos. O SIOPE é de caráter declaratório¹³ e as suas informações são informatizadas para facilitar o acesso aos dados.

¹³ É de responsabilidade do declarante a veracidade das informações, a inserção dos dados e a fidedignidade dos dados declarados em relação aos demonstrativos contábeis.

3.4.2 - Base de Dados

Neste trabalho foram utilizadas três bases de dados: Duas foram fornecidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Que foram os microdados do Censo Escolar e da Prova Brasil ambos do ano de 2009. O terceiro banco de dados foi fornecido pelo SIOPE, através dos relatórios municipais que fornecem o demonstrativo da função educação, o qual este se refere aos gastos. A coleta de dados foi realizada para os dez municípios da RMN referente ao ano de 2009.

As variáveis selecionadas foram às seguintes:

- Número de matrículas na rede municipal de ensino – Censo Escolar/INEP;
- Desempenho da Prova Brasil municipal na 4º e 8º série para português e matemática – Prova Brasil/INEP;
- Despesas realizadas na função educação (dados por município) – SIOPE;

3.4.3 - Procedimento para a Coleta dos Dados

O objetivo deste trabalho é fazer uma avaliação da qualidade do gasto público em educação para os dez municípios que compõe a região metropolitana de Natal – RMN. Os primeiros dados a serem coletados foram os das *matrículas* através dos microdados do Censo Escolar 2009 que encontra-se disponível para download no site do INEP. Ao fazer o download dos microdados do Censo Escolar observa-se que há três pastas: Dados (contém os microdados), Inputs (possui a programação para a leitura dos arquivos nos programas SPSS e SAS) e Leia-me (arquivo em PDF que contém o dicionário das variáveis e o questionário do Censo Escolar), todos os três arquivos vão ser utilizados na coleta dos dados.

A manipulação dos dados do Censo Escolar só é possível através de um software específico. Neste trabalho foi utilizado o SPSS – software utilizado pelos pesquisadores do

Observatório da Educação da UFRN - que fornece ferramentas necessárias para filtrar os dados do Censo Escolar para cada município. Os microdados do Censo Escolar 2009 oferecem 4 tipos de banco de dados, o banco docentes e matrículas que estão divididos por região, o banco escola e turma inclui todos os dados do Brasil. Os primeiros dados a serem coletados foram “números de matrículas na rede municipal de ensino por município” e o banco a ser trabalhado foi o banco matrículas da região Nordeste que contém os microdados do estado do Rio Grande do Norte “TS_MATRICULA_RN.TXT”.

Na pasta INPUTS, encontra-se o arquivo para a leitura do banco matrículas no SPSS e executando este arquivo corretamente vai ser possível visualizar o banco de dados no SPSS. A partir de então se inicia um trabalho cauteloso para filtrar apenas os dados necessários. A opção escolhida foi criar um segundo banco de dados para o estado do Rio Grande do Norte apenas com as escolas de dependência administrativa municipal. Com o auxílio do arquivo Leia-me a variável ID_DEPENDENCIA_ADM_ESC que indica a dependência administrativa da escola foi selecionada para o filtro.

Neste segundo banco também foi realizado um filtro para selecionar apenas os dados dos municípios da RMN, para a realização deste filtro é necessário o código de cada município que pode ser encontrado no site do IBGE. Com o código de cada município o filtro foi realizado na variável COD_MUNICIPIO_ESCOLA, assim tem-se um banco apenas com as escolas municipais dos municípios da RMN. E mais 10 bancos foram criados, ou seja, para cada município foi criado um banco de matrículas apenas na rede municipal de ensino. No final deste processo têm-se os dados brutos – dados primários, inicialmente coletados – das matrículas na rede municipal de cada município da RMN.

A segunda variável a ser obtida os dados é a *média de desempenho escolar* de cada município que também é disponibilizada pelo INEP a partir dos microdados da Prova Brasil 2009 (até o primeiro semestre de 2011 os microdados da Prova Brasil 2009 não se encontrava disponível para download no site do INEP, mas pode ser solicitado o envio do cd contendo os microdados através do fale conosco e no caso de não precisar dos microdados só das médias pode ser encontrado no site do Todos pela Educação que disponibiliza os dados da Prova Brasil por município de 2005 a 2009) com bancos que fornece dados por escolas e municípios as médias de desempenho da 4^osérie/5^oano e 8^osérie/9^o tanto de matemática quanto de português. Na opção de trabalhar com os microdados o procedimento para obter os dados brutos da variável desempenho é praticamente o mesmo trabalhado para obter as matrículas.

Usa-se o software SPSS e no banco município fazem-se os filtros a partir do código dos municípios e assim se obtém um banco apenas com as médias de matemática e português para os municípios da RMN.

Os dados para a variável *despesa em educação* estão disponível na base de dados do SIOPE que permite através dos relatórios dos municípios obter o total de despesas empenhadas, realizadas e pagas na função educação e suas subfunções que são de responsabilidade do município. Utiliza-se para este trabalho os dados referentes às despesas pagas em 2009 para cada município da RMN. É importante ressaltar que o presente trabalho se refere à educação de responsabilidade do município, excluindo assim as despesas realizadas no ensino médio e no ensino superior, já que as mesmas são respectivamente obrigação do Estado e da União. Tem-se abaixo o quadro com as variáveis utilizadas:

Variáveis	Fonte	Período
Média da 4º série em Port.	Prova Brasil/INEP	2009
Média da 4º série em Mat.	Prova Brasil/INEP	2009
Média da 8º série em Port.	Prova Brasil/INEP	2009
Média da 8º série em Mat.	Prova Brasil/INEP	2009
Despesas Pagas na Função Educação (R\$)	SIOPE	2009
Despesas Pagas na Subfunção Ens. Fund. (R\$)	SIOPE	2009
Número de Matrículas	Censo Escolar/INEP	2009

Quadro 6: Características das variáveis

Fonte: Elaboração própria a partir das variáveis utilizadas na metodologia

3.4.4 - Procedimento para o Cálculo dos Indicadores e Análises dos Dados

A partir do objetivo do Fundeb – distribuição dos recursos e valorização dos profissionais do magistério - o financiamento da educação deve resultar em melhor qualidade do ensino. Assim, as despesas efetuadas na função educação devem seguir o princípio da eficiência, ou seja, alocar os recursos de uma maneira que os conduzam a alcançar a eficácia, que seria o resultado dos programas e dos projetos de forma satisfatória. A despesa efetuada em educação deve retornar em melhoria da qualidade do sistema de ensino.

A tabela abaixo apresenta os dados primários referentes às despesas totais na função educação, matrículas na rede municipal de ensino e o resultado do indicador bruto de despesa por aluno para os municípios da RMN.

TABELA 16: Dados brutos das despesas em educação, matrículas e despesa por aluno nos municípios da RMN, 2009

Município	Dados Brutos		Indicador Bruto de Despesa por aluno
	Despesa em Educação	Matrículas	
Ceará-Mirim	21.680.261,44	13.539	1.601,32
Extremoz	7.246.783,36	4.136	1.752,12
Macaíba	20.149.383,05	10.756	1.873,32
Monte Alegre	7.214.767,49	4.578	1.575,96
Natal	193.863.356,27	79.606	2.435,29
Nísia Floresta	7.955.451,28	4.464	1.782,14
Parnamirim	55.580.404,60	30.470	1.824,10
S.G. Amarante	28.871.024,58	13.285	2.173,20
S.J. Mipibu	15.565.173,88	8.994	1.730,62
Vera Cruz	4.803.240,32	2.600	1.847,40
	Média		1.859,55
	Desvio Padrão		260,92

Fonte: Despesas em educação - SIOPE. Matrículas - Censo Escolar 2009/INEP

O indicador de despesa bruto por aluno é equivalente a (sm^{-1}) da função para calcular o Indicador de Despesa em educação, ou seja, é o resultado da razão entre a despesa em educação e a matrícula.

$$G = [(sm^{-1}) - \mu_t] \delta_t^{-1}$$

O resultado para o Indicador de Despesa faz-se uso do escore padronizado pelo método da função de distribuição acumulada normal, para este cálculo o utilizou-se o software Excel. Para o primeiro município Ceará-Mirim, o cálculo da função acumulada normal utilizou os dados do Indicador de Despesa Bruto – para este município – e a média e o desvio padrão de todos os municípios da RMN. Repetem-se para os demais municípios, cada um utilizando os seus dados do indicador bruto de despesa por aluno.

Após estes cálculos encontra-se o Indicador de Despesa.

TABELA 17: Indicador de despesa dos municípios da RMN, 2009

Município	Indicador de Despesa
Ceará-Mirim	0,16
Extremoz	0,34
Macaíba	0,52
Monte Alegre	0,14
Natal	0,99
Nísia Floresta	0,38
Parnamirim	0,45
S.G. Amarante	0,89
S.J. Mipibu	0,31
Vera Cruz	0,48

Fonte:Elaboração própria

A tabela 17 apresenta o indicador de despesa em educação para cada município, este índice é confinado entre 0 e 1. Os municípios que efetuaram mais despesas em educação apresentam o índice próximo de 1. Em seguida, os 10 municípios em ordem decrescente em relação ao Indicador de Despesa: Natal 0,99; São Gonçalo do Amarante 0,89; Macaíba 0,52; Vera Cruz 0,48; Parnamirim 0,45; Nísia Floresta 0,38; Extremoz 0,34; São José de Mipibu 0,31; Ceará-Mirim 0,17 e Monte Alegre 0,14.

O segundo índice a ser calculado é o Indicador de Desempenho. As variáveis necessárias são as médias coletadas dos microdados da Prova Brasil 2009, das disciplinas de português e matemática para a 4ª série/5º ano e a 8ª série/9º ano de cada município da RMN. Com os dados brutos da média da Prova Brasil deve ser calculado a média e o desvio padrão dos 10 municípios para cada disciplina e série, ou seja, média e desvio padrão do desempenho de português para a 4ª série/5º ano e a média e o desvio padrão de matemática 4ª série/5º ano, da mesma forma deve ser calculado para as séries finais.

TABELA 18: Dados brutos de desempenho - Municípios da RMN, 2009.

Município	Indicadores Brutos de Desempenho			
	4ª/5º Port.	4ª/5º Mat.	8ª/9º Port.	8ª /9ºMat.
Ceará-Mirim	157,70	170,83	218,45	222,25
Extremoz	162,67	175,24	227,60	228,02
Macaíba	150,45	164,92	230,55	232,55
Monte Alegre	153,73	163,49	205,31	216,26
Natal	164,70	181,35	237,62	243,76
Nísia Floresta	164,64	178,79	237,86	232,49
Parnamirim	222,68	234,57	225,66	230,71
S.G. Amarante	161,31	177,70	223,21	225,97
S.J. Mipibu	152,26	164,93	242,08	239,50
Vera Cruz	157,09	176,29	239,14	239,94
Média	164,72	178,81	228,75	231,15
Desvio Padrão	20,98	20,6	11,29	8,48

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Prova Brasil 2009 / INEP

A partir dos dados brutos de desempenho pode-se observar que apenas o município de Parnamirim conseguiu atingir uma média pouco acima da satisfatória pelo SAEB, isso para a 4ª série/5º ano, o qual o mínimo satisfatório seria de 200 pontos e para a 8ª série/9º ano nenhum dos municípios da RMN conseguiram atingir a média satisfatória de 300 pontos. As médias da Prova Brasil mostra como a qualidade da educação é baixa nos municípios da RMN, principalmente no que se refere às médias da 8ª série/9º ano que apresentam desempenho um pouco acima do satisfatório para a 4ª série/5º ano, ou seja, o estudante termina o ensino fundamental com o nível de conhecimento pouco acima do desejado de um estudante da 4ª série/5º ano.

Com os dados brutos de desempenho coletados, calcula-se a média e o desvio-padrão para cada variável e o mesmo tratamento estatístico para o indicador de despesa vai ser utilizado para obter o resultado do indicador de desempenho. A diferença é que este indicador passa a ser uma combinação de escores padronizados de variáveis de desempenho, pois cada município vai apresentar quatro indicadores de desempenho e para resultar em um único indicador de desempenho para cada município atribuiu-se pesos iguais para cada variável no cálculo da média.

Tabela 19: Indicadores de desempenho e indicador de desempenho ponderado para os municípios da RMN, 2009

Município	Indicadores de Desempenho				Indicador de Desempenho
	4ª/5ª Port.	4ª/5ª Mat.	8ª/9ª Port.	8ª/ 9ª Mat.	
Ceará-Mirim	0,37	0,35	0,18	0,15	0,26
Extremoz	0,46	0,43	0,46	0,36	0,43
Macaíba	0,25	0,25	0,56	0,57	0,41
Monte Alegre	0,30	0,23	0,02	0,04	0,15
Natal	0,50	0,55	0,78	0,93	0,69
Nísia Floresta	0,50	0,50	0,79	0,56	0,59
Parnamirim	1,00	1,00	0,39	0,48	0,72
S.G. Amarante	0,44	0,48	0,31	0,27	0,37
S.J. Mipibu	0,28	0,25	0,88	0,84	0,56
Vera Cruz	0,36	0,45	0,82	0,85	0,62

Fonte: Elaboração Própria.

Assim como o indicador de despesa em educação o indicador de desempenho também tem seus valores confinados entre 0 e 1, mas a sua análise é realizada de forma análoga ao indicador de despesa, pois para indicador desempenho o valor vai ser melhor quanto mais próximo for de 1. Tem-se então a seguinte ordem decrescente dos municípios em relação ao indicador de desempenho: Parnamirim 0,72; Natal 0,69; Vera Cruz 0,62; Nísia Floresta 0,59; São José de Mipibu 0,56; Extremoz 0,43; Macaíba 0,41; São Gonçalo do Amarante 0,37; Ceará-Mirim 0,26 e Monte Alegre 0,15.

Com os indicadores de desempenho e de despesa é possível calcular o índice de qualidade do gasto público em educação (IQ), este é medido da seguinte forma:

$$IQ = \frac{\text{Indicador de desempenho}}{\text{Indicador de despesa}}$$

Podendo ocorrer os seguintes resultados:

$IQ = 1$ – é o valor mínimo esperado para considerar o gasto eficiente;

$IQ < 1$ – este resultado ocorre quando o indicador de desempenho é menor do que o indicador de despesa, caracterizando a qualidade do gasto público como ineficiente.

$IQ > 1$ – a qualidade do gasto é eficiente, pois está retornando mais do que uma unidade.

TABELA 20: Indicadores de despesa, desempenho e de qualidade do gasto – municípios da RMN, 2009

Município	Indicador de Despesa	Indicador de Desempenho	Indicador de Qualidade do Gasto
Ceará Mirim	0,16	0,26	1,62
Extremoz	0,34	0,43	1,25
Macaíba	0,52	0,41	0,78
Monte Alegre	0,14	0,15	1,06
Natal	0,99	0,69	0,70
Nísia Floresta	0,38	0,59	1,53
Parnamirim	0,45	0,72	1,61
S. G. do Amarante	0,89	0,37	0,42
São José de Mipibu	0,31	0,56	1,81
Vera Cruz	0,48	0,62	1,29

Fonte: Elaboração própria.

Este modelo desenvolvido por Brunet, Bertê & Borges utilizado neste trabalho permite avaliar a qualidade do ensino e das despesas em educação dos municípios da RMN através dos indicadores de desempenho e despesa. O indicador de qualidade do gasto público em educação resultado da razão entre estes dois indicadores permite comparar a qualidade da despesa em educação entre os municípios da RMN.

De acordo com o indicador de qualidade do gasto público em educação os municípios foram classificados na seguinte ordem: São José de Mipibu, Ceará-Mirim, Parnamirim, Nísia Floresta, Vera Cruz, Extremoz, Monte Alegre, Macaíba, Natal e São Gonçalo do Amarante.

São Gonçalo do Amarante, Natal e Macaíba foram os municípios que apresentaram o indicador de despesa mais próximo de 1 obtendo as piores classificações entre os municípios em termos de qualidade do gasto público. Para estes municípios as elevadas despesas não refletiram proporcionalmente em termos de desempenho dos estudantes e o resultado foi uma redução da qualidade do gasto, neste caso considerado ineficaz pelo fato da despesa não conseguir retornar em desempenho.

Os municípios de Monte Alegre, Ceará-Mirim e São José de Mipibu foram os que realizaram menores despesas em educação e alcançaram bons resultados na qualidade do gasto, mas isso devido ao seu indicador de desempenho está tão próximo de 0 quanto o seu indicador de despesa.

No caso do município de Parnamirim este pode ser caracterizado por sua baixa despesa em relação à Natal e São Gonçalo do Amarante e elevado desempenho dos

estudantes, o qual entre os 10 municípios da RMN Parnamirim foi o que apresentou o melhor indicador de desempenho dos estudantes podendo classificar a qualidade do gasto como eficaz.

O gráfico abaixo relaciona o desempenho dos estudantes com as despesas efetuadas em educação é também importante na análise da qualidade do gasto público em educação.

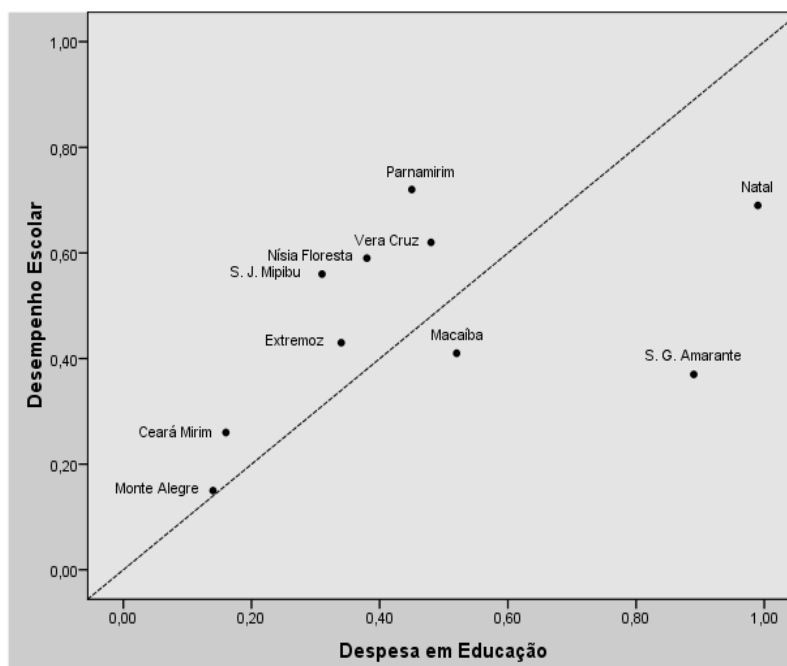


Gráfico 5: Relação entre os indicadores de despesa e desempenho escolar, nos municípios da RMN, 2009
Fonte: Elaboração própria

A linha tracejada no gráfico 5 representa a fronteira de desempenho mínimo para considerar a qualidade da despesa em educação do município eficaz, ou seja, os municípios localizados na fronteira têm $IQ = 1$ em ambos os casos pode-se considerar que apresentaram qualidade do gasto público eficaz. Os que estiverem acima da fronteira de desempenho apresentaram $IQ > 1$, sendo considerados eficazes em relação a qualidade do gasto público em educação e os municípios que se localizam abaixo da fronteira são os de $IQ < 1$ e classificados como ineficazes.

Os municípios de Natal, São Gonçalo do Amarante e Macaíba localizados abaixo da reta apresentam o indicador de desempenho abaixo do indicador de despesa o que resultou em um $IQ < 1$ considerado ineficaz. Entre estes três municípios o que apresenta pior qualidade do gasto é São Gonçalo do Amarante alta despesa e baixo desempenho. Natal apresenta-se ineficaz exclusivamente pelo lado da despesa que é muito alto, pois o desempenho é o segundo melhor entre os 10 municípios.

O gráfico também revela que o aumento da despesa em educação não significa aumento do desempenho dos estudantes, como na comparação entre o município de Vera Cruz e de Macaíba o primeiro considerado eficaz e segundo ineficaz na qualidade do gasto. Vera Cruz está situado acima da fronteira de desempenho mínimo e efetuou menos despesas do que Macaíba apresentando melhor indicador de desempenho em relação a Macaíba que realizou um dispêndio maior.

Com esta avaliação pode-se perceber que elevadas despesas realizadas em educação nos municípios da RMN não resultam em melhores desempenhos, provavelmente a solução de elevar a qualidade da educação através do aumento de recursos ainda fica muito a desejar, pois como foi detalhado há possibilidade de oferecer uma melhor qualidade com menores gastos, o que se precisa é de uma melhor alocação dos recursos de forma eficiente para que assim consiga alcançar a eficácia dos programas de melhoria da qualidade da educação através da redistribuição de recursos para que a efetividade destas políticas possa ser visível na sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diversos trabalhos empíricos procuram investigar os fatores determinantes do desempenho escolar e este trabalho teve como objetivo fazer uma avaliação da qualidade do gasto público em educação para os dez municípios que compõe a região metropolitana de Natal (RMN), neste caso o nosso fator determinante utilizado para justificar o desempenho escolar foram os recursos públicos, ou seja, os gastos públicos realizados na função educação.

O ponto de partida para este estudo foi à compreensão da Teoria do Bem-Estar Social (*Welfare State*) e a Teoria da Escolha Pública. A primeira importante para entender como e porque o Governo intervém na economia e a segunda nos mostra que complicações econômicas e políticas afetam o desenvolvimento do bem-estar social. Entendemos que estas duas teorias tornam-se complementares, pois a intervenção do Governo na economia é necessária na provisão de bens e serviços e estes precisam ser fiscalizados para evitar a ineficiência e a ineficácia das políticas públicas.

As mudanças ocorridas na política educacional a partir da Constituição de 1988 foram diversas, quando a educação passou a ser um direito social. No período de 1988 até 2010 destacamos as principais mudanças a respeito da educação, como: a criação da LDB, mudanças na forma de financiamento da educação e os diversos programas e ações criados para diminuir o analfabetismo e melhorar a qualidade do ensino. O estado do Rio Grande do Norte, devido à alta taxa de analfabetismo e ao baixo desempenho dos sistemas educacionais públicos, passou a ser atendidos por programas de “caráter emergencial”, sendo beneficiado com o Programa Brasil Alfabetizado e a Política de Correção de Fluxo Escolar. Para o estudo do gasto é essencial entendermos a forma de financiamento, neste caso destacamos a atual, O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) e verificamos, de acordo com os dados do SIOPE que em 2009 os dez municípios da RMN cumpriram a legislação do Fundeb destinando no mínimo 60% dos recursos para a valorização do magistério.

Investigamos também alguns indicadores econômicos, sociais e educacionais de cada município da RMN e com estes dados identificamos problemas educacionais que influenciam na qualidade do ensino, resultando no desempenho, como é o caso da distorção idade/série

que está diretamente relacionada à taxa de reprovação e de abandono. Portanto, entendemos que a alta taxa de distorção idade/série é maior nas séries finais, devido às mesmas apresentarem maiores taxas de reprovação e de abandono. E que resultados de desempenho considerado satisfatório está relacionado a municípios que apresentaram de reprovação, abandono e conseqüentemente distorção idade/série. Concluimos que precisamos de políticas públicas educacionais eficazes para solucionar problemas ainda persistentes e melhorar o desempenho do sistema de ensino.

Entendemos como qualidade do gasto o uso adequado dos recursos, isto é, se a atual política de financiamento da educação básica, tem por objetivo a redistribuição de recursos para melhorar a qualidade do ensino, então esperamos que gastos realizados na função educação tenham conseguido retornar em desempenho escolar. A qualidade do gasto público em educação foi analisada principalmente pelo critério da eficácia que avalia os objetivos propostos e os objetivos alcançados.

Para investigar a qualidade do gasto público em educação utilizamos um modelo desenvolvido por Bertê, Brunet e Borges (2008) que através de indicadores de despesa e de desempenho foi possível desenvolver um indicador para a qualidade do gasto na função educação. As variáveis utilizadas são as matrículas na rede municipal, despesas pagas na função educação e médias de desempenho educacional municipal. Foram utilizados os dados do Censo Escolar 2009 - disponibilizado pela INEP - e da SIOPE. Os indicadores nos permitem avaliar e comparar o desempenho escolar, as despesas realizadas na função educação e a qualidade da despesa em educação realizada por cada município.

Os principais resultados encontrados mostram que elevadas despesas não significam melhor desempenho educacional, como é o caso de São Gonçalo do Amarante, Natal e Macaíba, estes apresentaram indicador de despesa mais elevado obtendo as piores classificações entre os municípios em termos de qualidade do gasto público. Para estes municípios as elevadas despesas não refletiram proporcionalmente em termos de desempenho dos estudantes e o resultado foi uma redução da qualidade do gasto, neste caso considerado ineficaz pelo fato da despesa não conseguir retornar em desempenho.

O município de Parnamirim apresentou um indicador de despesa menor que São Gonçalo do Amarante e Natal confirmando que é possível com uma despesa menor apresentar melhores resultados de desempenho e conseqüentemente melhor qualidade do gasto público em educação. De acordo com os indicadores educacionais este município também apresenta

alta taxa de aprovação, menor taxa de reprovação, abandono e distorção idade/série comparando aos demais municípios da RMN.

A elaboração do gráfico de dispersão foi essencial para relacionar os indicadores de desempenho e de despesa. Os parâmetros utilizados para o indicador de qualidade do gasto na função educação foram os seguintes: $IQ = 1$ ou $IQ > 1$ (eficaz) e $IQ < 1$ (ineficaz). Seguindo este parâmetro os municípios que apresentaram $IQ < 1$, ou seja, indicador de qualidade do gasto ineficaz foi: Natal, São Gonçalo do Amarante e Macaíba. Os demais apresentaram $IQ > 1$. O que se esperava era que a elevação das despesas resultasse em melhor desempenho dos estudantes, mas as evidências não mostraram isso.

Enfim, elevação da despesa só vai resultar em melhor desempenho dos estudantes se estas forem realizadas de forma eficiente e eficaz. A solução para melhorar a qualidade da educação – esta medida pelo desempenho- não está em apenas aumentar a quantidade de recursos, estas despesas devem ser acompanhados de mais critério de qualidade, o problema não está na quantidade de recursos, mas sim de como estes são alocados.

Infelizmente, como os dados da Prova Brasil são muito recentes não foi possível fazer uma comparação entre a qualidade do gasto entre dois períodos de tempo, pois as mudanças relacionadas à educação requerem um prazo mais longo. Os resultados aqui alcançados desencadeiam uma série de perguntas que podem ser utilizadas em estudos futuros. Diante das desigualdades educacionais entre os municípios da RMN podemos perguntar quais os mecanismos que desde o território impacta na escola produzindo desigualdades? Também já há estudos como o de Ferraz que mostra uma forte relação entre corrupção municipal na área educacional e o desempenho dos alunos da rede municipal na Prova Brasil. Será que o baixo desempenho escolar nos municípios da RMN está ligado as “falhas do governo”, ou seja, casos de corrupção na área educacional?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando e LOUREIRO, Maria. **Finanças Públicas, Democracia e Accountability**. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org). *Economia do Setor Público*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. P. 75-102.

AGUIRRE, Basilia e MORAES, Marcos. **Questão Federativa no Brasil: Um “Estado das Artes” da Teoria**. Revista de Economia política, vol. 17, nº1 (65), janeiro-março/97. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/65-7.pdf>. Acesso em: Out.2010.

ARAÚJO, G. C. **Município, Federação e Educação: História das Instituições e das Idéias Políticas no Brasil. 2005**. Tese de doutorado. Faculdade de Educação. USP, São Paulo, 2005.

ARRETECH, Marta. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas**. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1996_BIB.pdf. Acesso em: Set.2010.

AURELIANO, L e DRAIBE, S. **A Especificidade do Welfare State Brasileiro**. In: *Economia e Desenvolvimento 3*. CEPAL, Brasília, 1989.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação Como Política Pública**. Campinas: Autores Associados. 3 Ed, 2004.

BORGES, André. **Democracia Vs. Eficiência: A Teoria da Escolha Pública**. Revista Lua Nova Nº 53, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n53/a08n53.pdf>. Acesso em: Out.2010.

BORSANI, Hugo. **Relações Entre Política e Economia: Teoria da Escolha Pública**. ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org). *Economia do Setor Público*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. P. 103-125.

BRASIL. **Balanco de Governo 2003-2010: Cidadania e Inclusão Social**. Vol.1, Livro 3. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/balanco-de-governo-2003-2010/>. Acesso em: Jan.2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/art_214_.shtm. Acesso em: Ago.2010.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Ago.2010.

BRUNET, J; BERTÊ, A e BORGES, C. **Qualidade do Gasto Público em Educação nas Redes Públicas Estaduais e Municipais**. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIIpremio/qualidade/MHqualidadeXIIIPTN/Qualidade_Gasto_Publico_Educacao.pdf. Mar.2010.

BUCHANAN, James. **Custo e Escolha: Uma indagação em Teoria Econômica**. Tradução de Luiz A. P. Rafael. São Paulo: Inconfidentes/ Instituto Liberal, 1993. Disponível em: <http://www.ordemlivre.org/ebooks/buchanan+custo+e+escolha>. Acesso em: Out.2010.

CAMPOS, Humberto. **Falhas de Mercado e Falhas de Governo: Uma Revisão da Literatura Sobre Regulação Econômica**. Disponível em: <http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/prismas-regulacao-economica>. Acesso em: Set.2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos a Obra Brasil: Proposta de Governo**. Brasília: 1994.

CERQUEIRA, César Augusto. **Tipologia e Características dos Estabelecimentos Escolares Brasileiros**. 2004. Tese (Doutorado) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Minas Gerais, Belo Horizonte.

CLEMENTINO, Maria e SOUZA, Maria (Organizadoras). **Conjuntura Urbana 6: Como Andam Natal e Recife**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Sistema Nacional de Educação: Desafio Para Uma Educação Igualitária e Federativa**. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>. Acesso em: Jan.2010.

DIAS, Marco. **James Buchanan e a “Política” na Escolha Pública**. Disponível em: <http://www.pucsp.br/ponto-e-virgula/n6/artigos/pdf/pv6-16-marcoantonio.pdf>. Acesso: Nov.2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas**. Educ. Soc., Campinas, vol.28, n.100 – Especial, p.921-946, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>. Acesso em: Jan.2011.

DRAIBE, Sônia e HENRIQUE, Wilnês. **“Welfare State”, Crise e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais n°6. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/content/view/136/54/#3>. Acesso em: Set.2010.

DRAIBE, Sônia. **O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas**. Revista de Ciências Sociais, ANPOCS. São Paulo, 1989.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. Revista: Lua Nova, n°24, 1991. P. 84- 116.

FERNANDES, Francisco das Chagas. **Nova Política de Educação**. Disponível em: http://www.oei.es/inicial/politica/nova_politica_educacao_brasil.pdf. Acesso em: Fev.2011.

FERNANDES, R., GREMAUD, A. P. & ULYSSEA, G. **Sistema Brasileiro de Financiamento da Educação Básica: Principais Características, Limitações e Alternativas**. XXXII Encontro Nacional de Economia, 2004. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A132.pdf>. Acesso em: Mar.2011.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana. **Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil**. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/870892-1265238560114/CorruptionEducation.pdf>. Acesso em: Jun/2011.

FIGUEIREDO, Marcos F.; FIGUEIREDO, Angelina M. C. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica**. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, vol.1 n° 3, p. 107-127, set / dez 1986. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/revista/analiseconjuntura/viewarticle.php?id=38>. Acesso em: Abr.2011.

FIORI, José. **Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises**. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/iea/textos/fioribemestarsocial.pdf>. Acesso em: Nov.2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 12. Ed. ampliada e revisada. São Paulo: Atlas, 2003.

GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A. **Finanças Públicas**. 3ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados Censo Escolar 2009**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/levantamentos/acessar.htm>. Acesso em: Nov.2010.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados Prova Brasil 2007**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/levantamentos/acessar.htm>. Acesso em:

KATZMAN, Ruben e FILGUEIRA, Fernando. **Las Normas Como Bien Público y Como Bien Privado: Reflexiones em lãs Fronteras del Enfoque AVEO**. Serie Documentos de Trabajo del IPES/Colección Aportes Conceptuales n°4, 2006.

KOLSLINSKI, Mariane Campelo. **O Processo de Implantação de Políticas Sociais Descentralizadas: O Estudo do FUNDEF**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, 2000. Disponível em: <http://cutter.unicamp.br/document/?code=vtls000223719>. Acesso em: Jan.2011.

MADEIRA, Vicente de Paulo Carvalho. **O Desafio Fundamental do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC**. Em Aberto, Brasília, ano 10, n 50/51. Abr./Set., 1992.

MEC, Ministério da Educação. **Prova Brasil**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=210&Itemid=324. Acesso em: Mar.2010.

MEC. **Plano de Ações Articuladas: Relatório Público dos Municípios**. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>. Acesso em: Fev.2011.

MEC. **Programa Brasil Alfabetizado: Meta de Atendimento de Jovens e Adultos em Todo Brasil**. Disponível em: <http://mecsrv04.mec.gov.br/secad/sba/mec.asp?id=RG&t=NORDESTE>. Acesso em: Fev.2011.

MEC. **Programa Mais Educação: Propostas de Escolas do Programa Mais Educação em 2009**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12375:parceiros-e-escolas&catid=312:mais-educacao. Acesso em: Fev.2011.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. IPEA. Texto para Discussão n°852, Brasília, 2001.

MELLO, Guiomar Namó de e SILVA, Rose Neubauer da . **O Que Pensar da Atual Política Educacional?** Em Aberto, Brasília, ano 10, n 50/51. Abr/Set, 1992.

MELLO, Guiomar Namó de. **Políticas Públicas de Educação**. Estudos Avançados, vol. 5, nº 13, São Paulo, Set/Dez, 1991. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141991000300002. Acesso em: Jan.2011.

MOURA, R; BRANCO, M; DESCHAMPS, M. e DELGADO, P. **Conjuntura Urbana I: Hierarquização e Identificação dos Espaços Metropolitanos**. RIBEIRO, Luiz (Org.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

MUSGRAVE, Richard. **Teoria das Finanças Públicas: Um Estudo da Economia Governamental**. Volume: I. Tradução: Auriphebo Berrance Simões. São Paulo, Atlas; 1974.

O'CONNOR, James. **USA: A Crise do Estado Capitalista**. Tradução de João Maia. Rio de Janeiro Editora Paz e Terra, 1977.

OEI. **Breve Evolução Histórica do Sistema Educacional**. Disponível em:
<http://www.oei.es/quipu/brasil/historia.pdf>. Acesso em: Jan.2011.

PEREIRA, Paulo. **A Teoria da Escolha Pública (Public Choice): Uma abordagem neo-liberal?** Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/analysoc6.pdf>. Acesso em: Nov.2010.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2.ed. Editora Atlas, São Paulo, 2001.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória**. 3ed. São Paulo: Atlas, 1997.

SABÓIA, Ana Lúcia. **Somente a Garantia do Acesso à Escola não Resolve**. In: Sumário de Olho nas Metas 2010. Disponível em:
http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/arquivo/sumario_de_olho_nas_metas___2010_pdf%28final%29.pdf. Acesso em: Abr.2011.

SIOPE, Sistema de Informação Sobre Orçamento Público em Educação. **Relatórios Municipais: Demonstrativo da Função Educação 2007**. Disponível em:
<http://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFuncaoEducacao.do>. Acesso em: Mar.2010.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Tradução de Luiz João Baraúna. Coleção Os Economistas. Volume II. Editor Victor Civita, São Paulo, 1983.

UNESCO. **Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos**. Disponível em:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: Jan.2011.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: Princípios Básicos**. Tradução da 5 ed: Ricardo Inojosa e Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

VASCONCELLOS, Lígia. **Economia da Educação**. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org). *Economia do Setor Público*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. P. 402-418.

VIEIRA, S.L e FARIAS, I.M.S. **Política Educacional no Brasil: Introdução Histórica**. Brasília: Lieber Livro, Editora, 2007.