



ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR E TÉCNICO
DASSAYEV REINO TEIXEIRA DE MORAIS

O FINANCIAMENTO NA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA
PERNAMBUCANA PARA UM ENSINO QUALITATIVO E ISONÔMICO

CARUARU

2017

DASSAYEV REINO TEIXEIRA DE MORAIS

O FINANCIAMENTO NA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA
PERNAMBUCANA PARA UM ENSINO QUALITATIVO E ISONÔMICO

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito de conclusão
do Curso de Administração Pública da
Faculdade ASCES, de Caruaru, para a
obtenção do título de Bacharel.

Orientador: MSc. Tony Fernando Galvão

CARUARU

2017

DASSAYEV REINO TEIXEIRA DE MORAIS

O FINANCIAMENTO NA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA
PERNAMBUCANA PARA UM ENSINO QUALITATIVO E ISONÔMICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública do Programa de Graduação da Associação caruaruense de ensino superior e técnico.

Data da aprovação, Caruaru-PE: ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof. MSc. Tony Fernando Galvão
(Orientador-Associação Caruaruense de Ensino Superior e Técnico)

(Membro 1 – Associação Caruaruense de Ensino Superior e Técnico)

(Membro 2 – Associação Caruaruense de Ensino Superior e Técnico)

(Membro 3 – Associação Caruaruense de Ensino Superior e Técnico)

Resumo

O tema educação pública tem sido um dos principais entre os gestores. O sucesso de um sistema educacional, ou o seu fracasso, impacta nas demais áreas do serviço público como: saúde, segurança pública e outros, implicando assim um maior grau de importância ao tema. Muitos fatores influenciam no sucesso da rede de ensino, no entanto, um dos mais debatidos na área da gestão educacional tem sido o financiamento adequado nas redes de ensino. O financiamento educacional adequado é importante para todos os entes federativos, mas diante do intenso grau de atribuições educacionais que o ente federativo estadual tem, em comparação com os outros, o Estado se torna o maior centro de debates sobre o modelo de financiamento ideal, para se alcançar a qualidade e a equidade educacional. O modelo de financiamento que se tem no estado de Pernambuco, já contribuiu para uma maior qualidade e equidade na educação pública. No entanto, é provável que o gestor público na área educacional, possa contribuir na implementação de um novo modelo que acrescente um maior grau de valor qualitativo e equitativo e que supere os limites que restringe o modelo de financiamento atual. Diante das restrições qualitativas e isonômicas do financiamento na rede estadual de ensino pernambucano, a pesquisa propõe apresentar um possível novo modelo de financiamento, que possa substituir o que está em vigor até então. O alcance do financiamento perfeito implicaria em um sistema de ensino estadual público qualitativo e igual para todo o conjunto de estudantes pernambucanos.

Palavras-chave: Estado. Educação. Qualidade. Equidade. Financiamento.

Lista de Tabelas

Tabela I - Evolução da população e da escolarização; população de 5 a 19 anos, 1950/1970	14
Tabela II - Rendimento do sistema educacional, 1961-1972	15
Tabela III - Alfabetização da população de 15 anos e mais – brasil 1960-1991	16
Tabela IV - Metas do PNE a serem atingidas até 2021	23
Tabela V - Contribuição para o FUNDEB do Estado de Pernambuco e seus municípios	26
Tabela VI - Custo aluno/ ano para 2017	27
Tabela VII - Número de matrículas baseadas no censo escolar	28
Tabela VIII - Complementação de recursos da União para o FUNDEB de Pernambuco	28
Tabela IX - Quantidade de dependências na rede estadual de Pernambuco, considerando escolas urbanas e rurais com ensino médio regular	31
Tabela X - Quantidade de equipamentos e serviços na rede estadual de Pernambuco, considerando escolas urbanas e rurais com ensino médio regular.	32
Tabela XI - Estimativa do número de alunos, classes, total de professores, número de salas de aula, alunos/classe, jornada diária do aluno e jornada semanal do professor por etapa da Educação Básica.	34
Tabela XII - Estrutura e características do prédio da escola de Ensino Médio	35
Tabela XIII - Comparação entre o valor do CAQi e o valor mínimo por aluno disponibilizado pelo FUNDEB (Ref. 2010)	39

Sumário

1. INTRODUÇÃO	7
1.1 Definição do problema	7
1.2 A pergunta da pesquisa	8
1.3 Relevância do estudo	11
1.4 Organização do estudo	12
2. QUALIDADE E IGUALDADE DE ENSINO	14
2.1 Qualidade e igualdade de ensino antes da constituição federal	14
2.2. Qualidade e igualdade de ensino segundo a constituição federal	17
2.3. Qualidade e igualdade de ensino segundo a LDB	19
2.4. A qualidade segundo os planos nacionais e estaduais de educação	21
3. COMPETÊNCIA E REGIME DE COLABORAÇÃO PARA QUALIDADE DO ENSINO	24
3.1. Competência própria do estado de Pernambuco para a qualidade do ensino	24
3.2. A função redistributiva do estado para a qualidade da educação básica	25
3.3. A função supletiva da união para a qualidade da educação básica	28
4. O FINANCIAMENTO PARA UMA EDUCAÇÃO BÁSICA QUALITATIVA E EQUITATIVA	30
4.1. A importância dos recursos para a qualidade da educação básica diante do impacto do nível socioeconômico das famílias no desempenho dos estudantes	30
4.2 O quantitativo insuficiente de recursos básicos na rede estadual de Pernambuco	31
4.3 O financiamento suficiente para uma educação qualitativa e isonômica	34
4.4. O custo aluno qualidade para a rede estadual	38
4.5. O financiamento adequado em harmonia com as demais variáveis que impactam na educação básica qualitativa e equitativa	40
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46
7. ANEXOS	48

1. INTRODUÇÃO

1.1 Definição do problema

Uma educação básica de qualidade é essencial para o desenvolvimento de qualquer país, de forma que, um ensino básico bem-sucedido afetará a sociedade de modo espacial desde a esfera social mais próxima, a família, até a comunidade como um todo e, de modo temporal de geração em geração. É nesta etapa de ensino que o estudante obterá os primeiros direcionamentos da função que deverá exercer na sociedade, captando valores e habilidades básicas das gerações passadas, e despertando o impulso criativo e inovador presente em cada indivíduo.

Diante de tamanho valor que uma educação básica bem-sucedida tem para o crescimento de uma nação e a felicidade de seus cidadãos, é de extrema importância que o poder público dê uma maior atenção a esta etapa educacional. Infelizmente a situação que se tem no estado de Pernambuco é de um sistema estadual de educação básica, pouco exitoso.

A falta de êxito do sistema estadual de educação básica de Pernambuco pode ser percebida, quando se verifica dados retirados do SAEPE (Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco). A edição de 2014 mostra que dos 49.259 estudantes do 9º ano do Ensino Fundamental que se submeteram a avaliação, um total de 27.240 (55,3%), demonstrara um desempenho insuficiente para a sua etapa de escolaridade em Língua Portuguesa. Em matemática esse número de estudantes com o nível de conhecimento inapropriado, foi de 28.374 (57,6%).

A situação dos estudantes do Ensino Médio em Língua Portuguesa é semelhante ao Ensino Fundamental, dos 72.677 que fizeram a avaliação externa, um total de 41.643 (57,3%) não demonstraram as condições mínimas de aprendizado para que avancem em seu processo de escolarização. Em matemática, 50.942 (71,1%) estudantes não obtiveram os saberes adequados para sua etapa de ensino. É evidente que a qualidade do sistema estadual de educação básica, pernambucano, precisa melhorar.

Apesar de não ser possível dizer que o problema da educação brasileira se restringe ao seu financiamento, pois existem estudos que demonstram que países

com menores investimentos conseguiram melhores resultados, há a possibilidade de que um dos motivos causadores desta qualidade que precisa melhorar, seja que o Estado não está disponibilizando o mínimo dos recursos adequados para possibilitar que o processo de aprendizagem ocorra com sucesso.

A disponibilidade de insumos apropriados é imprescindível para uma qualidade de ensino, de forma que, a falta destes na Educação Básica Estadual implica em fazer da melhoria da qualidade de ensino uma façanha de difícil realização.

1.2 A pergunta da pesquisa

Os recursos disponíveis para o estado de Pernambuco investir em Educação Básica são suficientes para garantir um ensino básico qualitativo e igualitário? No ano de 2015 o estado pernambucano alcançou resultados positivos no Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Estes resultados são apresentados no portal do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), mostra que no referido ano, o índice alcançado pelas escolas estaduais da rede pública foi de 3,9 para o 3º ano do Ensino Médio.

A rede estadual de educação, segundo o indicador do IDEB, conseguiu a melhor colocação do Nordeste no Ensino Médio, graças ao desempenho dos estudantes das escolas de tempo integral, que se sobressaíram em comparação aos estudantes das demais escolas estaduais. Este resultado pode ser considerado um avanço, entretanto, a situação do ensino básico estadual está distante de ser uma educação básica qualitativa e igualitária que atinja todo o conjunto de estudantes pernambucanos.

É um resultado positivo quando é feita apenas uma comparação com outros Estados nordestinos que obtiveram resultados ainda piores. Estes resultados passam a ser negativos quando leva em consideração que apenas 13.808 (19%) estudantes atingiram um nível de conhecimento desejável em Língua Portuguesa e uma quantidade ainda menor de 9.519 (13,1%) estudantes, alcançaram um desempenho proficiente em Matemática. Uma pequena parcela específica dos

estudantes demonstra ir além do que é considerado básico, logo o Estado teria apenas alcançado um ensino qualitativo para poucos estudantes.

A maior parte dos estudantes que obtiveram um conhecimento adequado ao terminar o terceiro ano do Ensino Médio são aqueles que tem famílias capazes de auxiliá-los em seu processo de aprendizagem. De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), as maiores médias do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) no ano de 2015, pertenceram às escolas enquadradas no Indicador Nível Socioeconômico (INSE)¹ na categoria muito alto².

Estudantes pertencentes às famílias de maior renda e com maior grau de instrução dos responsáveis pelos alunos, que tem em casa a sua disposição, todo o material que falta na escola, como, computador, acesso à internet, softwares de ensino, livros atualizados, um ambiente adequado para estudo, e não somente bens materiais, mas também um maior incentivo moral de seus familiares são os que tiveram os melhores resultados.

No ENEM 2015, de acordo com o INEP, a média das escolas públicas de grande porte³ com nível socioeconômico muito alto, supera a média das escolas públicas de grande porte com nível socioeconômico muito baixo. Entre as escolas de pequeno porte, o resultado é semelhante, visto que, a média das escolas públicas com nível socioeconômico muito alto também supera a média das escolas com nível socioeconômico muito baixo.

Uma grande parcela de estudantes que não conseguem uma aprendizagem de qualidade, ao terminar o Ensino Médio, pertence às famílias de menor renda. Muitas vezes estes são obrigados a trabalhar para ajudar no sustento da família, passam longas horas nas ruas, expostos a influências que levam ao envolvimento com gangues e drogas. Diante desta situação o estudante leva para sala de aula toda uma “bagagem” que, se desconsiderada pela escola, em muito dificulta o processo de ensino-aprendizagem.

¹ O Indicador de Nível Socioeconômico enquadra os estudantes atendidos pela escola em níveis sociais, que são calculados a partir da escolaridade dos pais, da posse de bens e contratação de serviços pela família dos alunos. (Portal INEP, 2017)

² O Indicador de Nível Socioeconômico varia em até sete grupos, o muito baixo, baixo, médio baixo, médio, médio alto, alto, muito alto. (Portal INEP, 2017)

³ As escolas consideradas de grande porte são aquelas com 91 ou mais alunos matriculados no 3º ano do Ensino Médio regular seriado. (Portal INEP, 2017)

O nível de proficiência atingido pelo aluno está, também, associado à capacidade que tem suas famílias para apoiá-los no processo de aprendizagem logo não se tem um ensino de qualidade isonômico, mas sim uma espécie de “apartheid educacional”, onde obtém o conhecimento adequado aqueles que têm famílias mais estruturadas, principalmente financeiramente, que podem pagar um melhor processo de aprendizagem.

A desigualdade na prestação de um ensino de qualidade é perceptível na observação dos dados divulgados pelo INEP, em que mostra que a média no ENEM 2015, das 2.510 escolas classificadas com INSE muito alto, superou a média das demais escolas classificadas nos demais níveis. Uma observação importante a ser feita, é que o desempenho das escolas particulares de INSE muito alto superou a média das escolas públicas de INSE também muito alto.

É importante deixar claro que apesar de observar a média elevada das escolas com INSE muito alto, não significa que os estudantes carentes de recursos não possam aprender, mas sim que estes encontrarão maiores dificuldades para que ocorra o processo de aprendizagem. Diante deste cenário de desigualdade, seria necessária uma intervenção, para que minimize a desigualdade entre estudantes de níveis socioeconômicos diferentes.

É provável que o financiamento adequado da Educação Básica, propiciando insumos adequados ajudaria a garantir um aprendizado de qualidade e isonômico para todos os estudantes com realidades socioeconômicas diferentes. Uma questão importante para entender a possível insuficiência de recursos, é saber o que vem a ser um ensino básico qualitativo e isonômico. Após compreender este conceito, é importante saber o valor que tem se investido por estudante. Esse valor é suficiente para garantir uma qualidade do ensino?

Outra ponderação importante é, como chegar ao valor ideal que deve ser gasto por estudante para se atingir um ensino de qualidade? O cálculo usado pelo FUNDEB é suficiente para que o aluno da Educação Básica, realmente, domine as competências e habilidades previstas para sua idade/série? É preciso compreender que existe um valor mínimo a ser investido em recursos. Caso não se tenha insumos

adequados para que aconteça o aprendizado, a rede estadual de ensino dificilmente alcançará um nível ideal de qualidade.

É impossível discutir sobre o financiamento educacional adequado da Educação Básica, deixando de lado o pacto federativo, visto que Municípios, Estados e União atuam em regime de colaboração para garantir uma qualidade de ensino. Na Constituição Federal, em seu Art. 211, §1º, os Municípios devem atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. O referido artigo, em seu parágrafo 3º, estabelece para os Estados, atribuições educacionais de extrema importância, são estas: atuar nos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e também em todo o Ensino Médio.

A União semelhantemente aos Estados e Municípios, é responsável por determinadas atribuições. A Carta Magna no Art. 211, §2º, atribui a União não só o sistema federal de ensino, mas também que esta auxilie os demais entes federados mediante assistência técnica e financeira. Diante de tamanha demanda educacional de Estados e Municípios, poderia está sendo insuficiente a assistência técnica e financeira da União, aos Estados, para que possam garantir um ensino básico qualitativo e igualitário?

1.3 Relevância do estudo

A maioria dos estudantes, da rede estadual, não consegue atender às condições ideais para que avancem em seu processo de escolarização. Uma pequena parcela consegue um aprendizado proficiente. E visto que estes estudantes serão os que irão compor o corpo discente das universidades, as entidades de Ensino Superior terão de despender recursos e energias para suprir as deficiências educacionais desses alunos, comprometendo o desenvolvimento do ensino nos cursos de graduação e pós-graduação das universidades.

A compreensão do provimento de recursos disponíveis para que o Estado possa usar na garantia de uma Educação Básica de qualidade e igualitária,

contribuirá para que o leitor perceba a urgência de um financiamento adequado. Essa questão deve ser tratada o mais rápido possível; dificilmente se consegue corrigir problemas em educação sem um investimento pesado nesta área. Percebesse que muitos dos países que venceram seus problemas educacionais fizeram grande investimento em educação.

Frequentemente tenta-se explicar os problemas de aprendizagem, colocando a culpa na desmotivação do estudante, na comunidade, na família ou na má gestão do sistema educacional, que existe em parte, mas não no todo. Dificilmente se corrigirá dessa forma, é preciso tratar os problemas de má gestão, mas não esquecer que existe um valor mínimo a ser investido em recursos. Sem os insumos adequados para o aprendizado, a Rede Estadual de ensino, provavelmente, não alcançará um nível ideal de qualidade.

1.4 Organização do estudo

O presente estudo será dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, será feita uma exposição do marco legal do tema, qualidade e isonomia do ensino na Educação Básica, tomando como base a legislação que, de certa forma, rege o assunto, principalmente a Constituição Federal de 1988, a Lei n. 9.394 de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) e os planos nacional e estadual de educação. Para complementar a pesquisa, será levantada às ideias de alguns teóricos sobre a qualidade e a igualdade no ensino básico.

No segundo capítulo será tratado tema de extrema importância, quando se discute sobre o financiamento, que é o regime de colaboração entre os entes federativos. Apenas com um regime de colaboração justo, poderá haver a garantia de um ensino básico qualitativo abrangente. A importância e a capacidade da União nas transferências de recursos serão discutidas neste momento. Também, será tratado da capacidade atual do Estado em disponibilizar um ensino adequado com os recursos provenientes do atual pacto federativo em sua colaboração harmônica.

Na terceira parte do estudo, será apresentado os recursos disponíveis para o estado de Pernambuco investir em um ensino de qualidade. Após esta

apresentação, será discutido o que seria um investimento suficiente de recursos para se atingir a qualidade, através do conceito de custo-aluno-qualidade ideal. E deixar claro que o problema do financiamento não é a única variável impactante na má qualidade do ensino

A parte final do estudo será destinada às considerações finais, quando será ressaltado a importância de uma compreensão adequada do financiamento da Educação Básica estadual. Será discutida, para complementar o estudo, a urgente necessidade de um novo modelo de planejamento e financiamento da educação na rede estadual de ensino.

2. QUALIDADE E IGUALDADE DE ENSINO

2.1 Qualidade e igualdade de ensino antes da constituição federal

A maior atenção a um ensino de qualidade e isonômico, nem sempre foi considerada como fundamental nas redes de Educação Básica. A realidade da educação brasileira antes da Constituição Federal de 1988 era de muita desordem. A situação era de um número reduzido de matrículas diante do crescimento vegetativo da população, como podemos observar na tabela 1; Uma elevada taxa de evasão escolar e reduzida taxa de terminalidade, ou seja, reduzido número de estudantes que concluem a determinada etapa de ensino, um sistema marcado por um alto grau de seletividade e desigualdade.

Esse sistema seletivo e desigual pode ser observado bem antes, já nas décadas de 50, 60 e 70, como visto na mesma tabela. Em um sistema de ensino ideal esperava-se que todos os estudantes concluíssem o ensino primário, sem desistências nem reprovações, mas o que ocorria era uma quantidade enorme de reprovações e desistências, por diversos motivos, entre os quais, fatores socioeconômicos, fazendo com que o número de estudantes que se matriculavam no Ensino Médio fosse bastante inferior ao número daqueles que iniciavam o Primário.

Tabela I - Evolução da população e da escolarização; população de 5 a 19 anos, 1950/1970

Ano	População de 5 a 19 anos	Matrícula no ensino primário	Matrícula no ensino médio	Total de matrícula	Cresc. Populacional(*)	Cresc. Da matrícula (*)
1950	18.826.409	4.366.792	477.434	4.924.226	148,20	430,92
1960	25.877.611	7.458.002	1.177.427	8.635.429	2 03,71	755,70
1970	35.170.643	13.906.484	4.989.776	18.896.260	276,86	1.653,64

Fontes: IBGE, Séries Estatísticas Retrospectivas, 1970; IBGE, Estatísticas da Educação Nacional, 1960-1971; INEP/MEC, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, n.101.

Nota:(*) Tomando-se como base 100 o ano de 1920

Em relação ao ingresso do estudante no Ensino Superior, a situação era ainda mais alarmante, como se ver na tabela 2, que de cada 1.000 estudantes que começavam a 1ª série na escola primária em 1960, apenas 56 conseguiam acesso

ao Ensino Superior em 1972, ou seja, apenas 5,6% dos estudantes que iniciaram a 1ª série do ensino primário. Uma seletividade desproporcional, que retrata um sistema de educação básico de qualidade para uma parcela mínima dos estudantes brasileiros desse período.

Tabela II - Rendimento do sistema educacional, 1961-1972

Ano	Nível de ensino	Série	Número de alunos
1961	Ensino Primário	1ª série	1.000
1962		2ª série	446
1963		3ª série	328
1964		4ª série	239
1965	Ensino Médio: 1º ciclo - Ginásial	1ª série	152
1966		2ª série	124
1967		3ª série	106
1968		4ª série	91
1969	Ensino Médio: 2º ciclo - colegial	1ª série	86
1970		2ª série	74
1971		3ª série	64
1972	Ingresso no Ensino Superior	1ª série	56

Fonte: MEC, Estatísticas da Educação Nacional, 1960-1971

Esse período foi marcado também por problemas quantitativos, relacionado a uma maior necessidade de oferta de vagas. A tabela 3 revela uma grande quantidade de indivíduos analfabetos. Diante desse cenário, seria de se esperar que o poder público proporcionasse uma maior atenção à resolução destes problemas quantitativos. A resolução destes problemas foi dada através da criação de metas de atendimento de um número maior de alunos, formação de um grande quantitativo de professores e construção de mais unidades de ensino para atender a demanda.

Tabela III - Alfabetização da população de 15 anos e mais – brasil 1960-1991

Ano	Alfabetizados	Analfabetos	Sem Declaração	Taxa de Alfabetização
1960	24.259.284	15.964.852	54.466	60%
1970	35.586.771	18.146.977	274.856	66%
1980	54.793.268	18.716.847	31.828	75%
1991	76.603.804	19.233.239	-	80%

Fonte: IBGE, 1995.

Apesar de uma maior ênfase na resolução dos problemas quantitativos, a qualidade do ensino sempre foi mencionada no decorrer do tempo. Um exemplo foi o Plano Nacional de Educação de 1962, que dividiu as metas para o Ensino Primário e para o Ensino Médio, em metas quantitativas e metas qualitativas a serem alcançadas até o ano de 1970. Uma das metas qualitativas do Plano referia-se ao melhoramento do principal insumo da Educação Básica, o professor. A intenção era causar uma melhoria na qualificação dos professores do ensino básico.

A qualidade do ensino básico foi um tema que continuou sendo mencionado nos documentos de planejamento que se seguiram. O Plano Trienal de Educação (1963-1965) continuou enfatizando a melhoria e o aperfeiçoamento da formação do professor. Também não deixou de constar nos três Planos Setoriais de Educação e Cultura que se seguiram após 1970. Segundo Ricardo Chaves de Rezende Martins, “foi no II Plano Setorial de Educação e Cultura que pela primeira vez houve a articulação entre resultados ou rendimento do sistema e medidas concretas de melhoria qualitativa de intervenção no processo pedagógico a partir de algum tipo de avaliação com base em indicadores”. (Martins, 2013)

À medida que os problemas relacionados à quantidade de estudantes atendidos foram sendo resolvidos, abriu-se um maior espaço para enfatizar a resolução dos problemas de qualidade do ensino. No ano de 1988, surgiu um instrumento normativo de extrema importância, que colocaria a qualidade de ensino em evidência, a Constituição Federal da República, e como exigência decorrente desta, foi elaborada a Lei n.9394, de 20-12-1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) e os Planos Nacionais e Estaduais de Educação.

2.2. Qualidade e igualdade de ensino segundo a constituição federal

A garantia do padrão de qualidade do ensino e a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, são princípios expressos na Constituição da República do Brasil no seu Art.206, I e VII⁴. A primeira vista o princípio da igualdade pode parecer redundante, pois no caput do art. 5º, já preceitua que: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade” (**grifo nosso**). De qualquer forma, parece que o legislador desejou reforçar este princípio constitucional.

É responsabilidade do Estado garantir a igualdade de condições no acesso e permanência do estudante à escola, independente de sua classe econômica, raça, cor, religião ou ideologia do aluno ou de seus pais. É importante proporcionar aos estudantes longos períodos de uma educação de qualidade nas escolas, que livre os alunos da ociosidade e de uma comunidade agressiva, que em grande parte das vezes influencia negativamente a criança.

“Deve-se manter a criança na escola durante largo período do dia, para evitar a sua ociosidade, que é sempre prejudicial. Tal ociosidade estimula a ficar, nos apartamentos nas grandes cidades, assistindo televisão, a permanecer nas ruas, sem vigilância, quando se trata de famílias bem acomodadas, ou incentiva os menores carentes não só à vadiagem como ao ambiente de gente de má índole e criminoso”. (FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição brasileira, São Paulo, Saraiva, 1995, v7, p. 84)

Infelizmente, a igualdade referida pela Carta Magna, ainda não foi alcançada para todo o conjunto de estudantes brasileiros. Um bom exemplo de desigualdade de acesso e permanência nas escolas pernambucanas, são as escolas de tempo integral, que disponibilizam ao estudante, um maior período de tempo na escola, e são as que recebem do estado um maior volume de recursos quando comparadas às demais escolas do ensino regular.

⁴ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
VII-garantia de padrão de qualidade.
(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

É evidente que existe uma espécie de desigualdade entre os estudantes que tem acesso à escola de tempo integral e os demais estudantes das escolas de regime de turno único ou regulares. O que nos leva a questionar, o critério que leva o Estado a disponibilizar um determinado número de vagas nas escolas de tempo integral para alguns alunos e outros não, visto que, o ordenamento jurídico estabelece a forma igualitária de acesso e permanência.

Em relação à garantia de um padrão de qualidade na educação, existe certa dificuldade no mundo jurídico em conceituar o que vem a ser qualidade de ensino. Este conceito encontra-se permeado de subjetivismos, que é fortalecido pelo fato de ser o Brasil um país de dimensões continentais, com diferenças regionais. Estes fatores interferem na interpretação do que vem a ser qualidade do ensino para determinada região. Podemos perceber esta diferença quando consideramos que o custo de um insumo de uma região pode ser diferente do custo em outra, o que levaria a ter padrões diferenciados de valores para garantir a qualidade.

Apesar de não ser possível dar objetividade a um conceito de qualidade de ensino, é possível determinar várias maneiras de se alcançar este padrão de qualidade. Entre estas maneiras podemos citar algumas, como a seleção e manutenção de profissionais qualificados nas escolas, boa infraestrutura das unidades escolares, laboratórios modernos, computadores, bibliotecas e material didático de boa qualidade e acessível a todos.

“O padrão de qualidade deve ser o melhor possível, daí a necessidade de remuneração razoável para os professores, material didático acessível para os alunos, laboratórios, tudo formando um complexo indispensável para a manutenção de elevado padrão educacional, útil para o processo democrático de nobilitação da pessoa humana”. (FERREIRA;PINTO. Comentários à Constituição brasileira, São Paulo, Saraiva, 1995, v7. p.86)

É interessante notar que o padrão de qualidade está diretamente ligado a disponibilidade de insumos adequados, apenas com os recursos necessários é possível atingir as metas de qualidade relacionadas ao rendimento escolar dos estudantes de acordo com determinados padrões esperados, taxas de sucesso escolar, mudanças no perfil do nível de escolaridade da população e outras

questões desta natureza. O alcance da qualidade de ensino passa por um financiamento adequado que disponibilize a suficiência de recursos.

2.3. Qualidade e igualdade de ensino segundo a LDB

À semelhança da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação também destaca em seu art.3º, inciso I, como um dos princípios do ensino, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Para reforçar ainda mais este princípio, igualdade de condições é mais do que simplesmente dizer que todos têm o direito e devem ser matriculados nas escolas. É preciso trabalhar o critério da inclusão, integrando os diversos tipos de alunos.

O Jovem ou adolescente com uma situação socioeconômica vantajosa e com pais que o incentivem na sua vida estudantil, não terão problemas em permanecer na escola. A dificuldade é fazer com que aqueles com uma situação socioeconômica desfavorável, e com famílias que não os incentivam nos estudos, permaneçam na escola e tenham as mesmas condições de aprendizagem que os socioeconomicamente favorecidos.

O princípio da qualidade, também vem exposto no art. 4º, IX⁵, da LDB, que estabelece relação entre a contribuição de investimento e o quantitativo de alunos matriculados. Para que ocorra o processo de aprendizagem de forma adequada, os estados devem repassar para as escolas os recursos financeiros mínimos, assim atendendo as necessidades de insumos na manutenção do ensino de qualidade que propiciem melhores condições de aprendizagem. O artigo 74 reforça a questão da qualidade de ensino estabelecendo um custo mínimo por aluno que seria calculado pela União ao final de cada ano⁶.

⁵ Art.4º.IX. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: IX-Padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínima, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996)

⁶ Art.74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o Ensino Fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Após planejar o volume de investimento que serão gastos nas políticas educacionais e executar estas políticas, é necessário verificar o êxito que foi obtido. A verificação é feita através das avaliações de ensino. Os objetivos da avaliação de ensino são dois, melhorar a qualidade do ensino e definir prioridades no uso dos recursos públicos. Além de assegurar esses dois objetivos, as avaliações garantem uma maior transparência no uso de recursos públicos. A União executa esta responsabilidade por meio das avaliações externas (SAEB e Prova Brasil)⁷ e do censo escolar⁸.

É importante destacar que qualidade de ensino não se pode analisar apenas se restringindo aos processos de avaliação interna e externa, mas também analisar a compatibilidade do ensino com as reais necessidades da comunidade. Conforme escreve Edivaldo M. Boaventura, “Qualidade não somente interna aferida pelos processos de avaliação, como também pela qualidade externa pela qual o ensino corresponda aos padrões e necessidades da comunidade” (Boaventura, Apud Bastos, 2011). O bom desempenho dos estudantes nas avaliações internas e externas não necessariamente determina que foi alcançada a qualidade. Alguns autores expressam interpretações diferentes entre qualidade de ensino e qualidade de educação.

“Ensino está relacionado com uma série de atividades didáticas para ajudar os alunos a compreenderem áreas específicas do conhecimento, como por exemplo: ciências, história, matemática, dentre outras. Já educação exprime a integração de ensino e vida, conhecimento e ética, reflexão e ação”.
(Moran, 2000 Apud Oliveira e Pessoa, 2013)

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

(Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996)

⁷ O Sistema de Avaliação da Educação Básica, é composto por dois processos: A Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) que é realizada por amostragem das Redes de Ensino, em cada unidade da Federação e tem foco nas gestões dos sistemas educacionais; E a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) que é mais extensa e detalhada que a Aneb e tem foco em cada unidade escolar, por seu caráter universal, recebe o nome de Prova Brasil. (<http://portal.inep.gov.br/saeb>)

⁸ O censo escolar é uma radiografia detalhada do sistema educacional brasileiro. A ferramenta permite obter dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estadual e municipais) quanto da rede privada. Todo o levantamento é feito pela internet. (<http://portal.mec.gov.br/educacenso>)

De qualquer forma tanto a garantia da qualidade de ensino quanto a garantia da qualidade da educação visam atender ao que está contido no artigo 205 da Constituição Federal, ou seja, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. A qualidade de ensino deve estar voltada para o pleno aperfeiçoamento das potencialidades do estudante, qualificando-o para suas obrigações de cidadão e integrando-o ao mercado de trabalho.

A pretendida qualidade discutida até aqui só será alcançada mediante o esforço conjunto dos entes federativos para vencer os desafios de insuficiências de recursos e dissimetrias sociais. O art. 75⁹ da LDB dispõe sobre a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados visando corrigir as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade. A União fará a transferência de recursos aos demais entes federativos ou diretamente a escola sempre que houver necessidade de um incentivo adicional de recurso, desde que observe os critérios de matrícula e de qualidade.

2.4. A qualidade segundo os planos nacionais e estaduais de educação

A promulgação da Constituição Federal de 1988 impulsionou a elaboração dos dois planos nacionais de educação e dos vários outros planos estaduais e municipais, que enfatizavam a qualidade do ensino no sistema educacional. O I plano Nacional de Educação pós-1988 foi aprovado pela Lei n.10.172, de 9-1-2001, com duração até o ano de 2010. Os eixos que o plano abordava referentes à qualidade de ensino, destacavam-se pelo menos três eixos de grande importância, a definição de padrão mínimo de infraestrutura escolar, formação do magistério e controle, especialmente avaliação.

Pela primeira vez, aparece em um documento normativo uma referência bastante clara sobre avaliação de resultados do processo pedagógico. Para o

⁹ Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados serão exercidas de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. (Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996)

Ensino Fundamental, lia-se no objetivo/meta 26: “assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos”.

Para o Ensino Médio, assim dispunha o objetivo/meta 3: “melhorar o aproveitamento dos alunos do Ensino Médio, de forma a atingir níveis satisfatórios de desempenho definidos e avaliados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelos sistemas de avaliação que venham a ser implantados nos Estados”. Além de dar ênfase ao processo de avaliação da qualidade do ensino, o PNE previa que os estados, o Distrito Federal e os municípios pudessem editar seus próprios planos locais de educação.

Os Planos estaduais de educação a semelhança do Plano Nacional de Educação abordaram a questão da avaliação e de aferição sistêmica do rendimento dos estudantes, para medir a qualidade de ensino. O estado de Pernambuco foi o primeiro a elaborar um plano estadual de educação no ano de 2002. Este se fundamentou em um sistema de avaliação já existente no Estado.

Percebe-se na introdução do plano que a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos deverá ser mediante a implantação de monitoramento que utilize indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e dos Sistemas Estaduais e Municipais. Esses indicadores permitem verificar que existem altas taxas de repetência e de evasão escolar. Portanto, a avaliação periódica possibilitam a indução e a manutenção da qualidade do ensino.

Também nas metas, a questão foi diretamente abordada. Para o Ensino Fundamental, “11. Fortalecer o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE¹⁰), de modo a assegurar que em três anos, todas as escolas estejam

¹⁰ O Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE) tem como objetivo fomentar mudanças na educação oferecida pelo Estado, vislumbrando a oferta de um ensino de qualidade. Utiliza o método de “resposta ao item” e a escala do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB – INEP/MEC), permitindo assim que as notas de desempenho das escolas e Gerências Regionais de Educação – GREs – sejam comparadas entre si e ao longo do tempo. (<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br>)

integradas a esse programa”. Para o Ensino Médio, “3- Melhorar o aproveitamento dos alunos do Ensino Médio, de forma a atingir níveis satisfatórios de desempenho definidos e avaliados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelo Sistema de Avaliação de Pernambuco (SAEPE).

Em dezembro de 2010, o poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 8.035, de 2010, para substituir o plano nacional anterior pelos próximos dez anos. Sob o ponto de vista de metas de qualidade, a grande novidade do plano apresentado consistia na inclusão de patamares de rendimento dos sistemas de ensino a serem alcançados, expressos por meio de indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o rendimento médio dos estudantes de mais de 15 anos nos exames do programa internacional de avaliação de alunos (PISA¹¹).

Tabela IV - Metas do PNE a serem atingidas até 2021

Ideb	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: <http://pne.mec.gov.br>

No que refere ao conjunto de necessidades de insumos para a garantia da oferta do ensino de qualidade, o documento não apresentou maiores novidades, em comparação com o Plano anterior. O plano indica os índices que deseja atingir, o que deve ser alcançado pelos profissionais da educação, entretanto não indica como deve ser alcançado, como atingir as metas. A falta de informações sobre a suficiência de recursos para a garantia de um ensino de qualidade, causa certa dose de incredulidade sobre a efetividade do plano.

¹¹ O programme for International Student Assessment (Pisa) é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa do 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. No Brasil, o Pisa é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (<http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>)

3. COMPETÊNCIA E REGIME DE COLABORAÇÃO PARA QUALIDADE DO ENSINO

3.1. Competência própria do estado de Pernambuco para a qualidade do ensino

A organização política no Brasil, dá-se por meio do sistema federado, no qual existe uma divisão de competências entre União, Estados e Municípios. É de responsabilidade própria do ente federativo estadual, manter todo o Ensino Médio e os anos finais do Ensino Fundamental, mas apesar de ter sua função própria, é característica do sistema federativo brasileiro, o regime de colaboração. O Governo Estadual executa sua função alocativa, e também auxilia os entes federativos de menor capacidade, através de suas funções Redistributiva e Supletiva.

Com o regime de colaboração, o Estado, mesmo tendo suas funções próprias bem definidas pela legislação, também atua auxiliando diretamente nas funções que seriam próprias de outros entes federativos. Visto que o ente Estadual possui mais disponibilidade de recurso que seus municípios, é comum ver aquele atendendo diretamente estudantes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, etapas de ensino que seriam de atuação exclusiva dos municípios.

De acordo com dados do Censo Escolar, o Estado não só disponibilizou matrículas para alunos no Ensino Médio e anos finais do Ensino Fundamental, mas também em todas as etapas da Educação Básica. Em 2014, das 642.676 matrículas feitas, 2.163 foram para Educação Infantil, 13.103 para o Ensino Fundamental anos iniciais, e 42.021 para o Ensino Fundamental da Educação de Jovens e Adultos (EJA), ou seja, além de investir nas etapas de ensino que lhe é própria, investiu também, nas que seriam de responsabilidade própria dos municípios.

A atuação do estado de Pernambuco em uma etapa de ensino que não seria propriamente sua, deixa claro que a ação em conjunto dos entes federativos é importante para melhorar a qualidade de ensino. O Ensino Fundamental anos finais e o Ensino Médio, não podem funcionar independentes das etapas de ensino anteriores, mas caso as municipalidades falhem em prestar uma educação quantitativa e qualitativa para os estudantes, todo o sistema de Educação Básica

estaria comprometido. No federalismo brasileiro temos, portanto entes federativos atuando em ação conjunta. As competências não são partilhadas, mas compartilhadas.

Além da atuação direta do ente federativo estadual em uma etapa de ensino que não é propriamente sua, também pode ser percebida a atuação colaborativa do estado com os municípios através de sua função redistributiva. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um exemplo, e será discutida a seguir. Também o regime de colaboração pode ser visto na função supletiva da União, em que a instância com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos auxiliam a de menor capacidade e será tratada mais adiante.

3.2. A função redistributiva do estado para a qualidade da educação básica

O FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006, é um fundo de natureza contábil que visa diminuir a extrema desigualdade de recursos disponíveis nas diferentes esferas de governo.

Os Estados e os Municípios possuem grandes diferenças na sua capacidade de investir em educação. Através do FUNDEB os Estados e a União podem exercer sua função redistributiva e assim minimizar a grande iniquidade nas atribuições de responsabilidades entre os níveis de governo, promovendo maior equidade na capacidade de atendimento das demandas sociais por educação em cada unidade da federação.

No FUNDEB o estado de Pernambuco e os municípios apresentam grandes diferenças nas suas contribuições para o fundo. Como podemos ver abaixo na tabela 5, o ente federativo estadual em todos os anos contribuiu mais para o

FUNDEB que os seus municípios. Essa extrema desigualdade na contribuição para o fundo é justificada por Semeghini (2001) na qual lembra que “A capacidade de investimento da esfera estadual sempre se mostrou maior que a de municípios, principalmente nos estados pobres da Federação”.

Tabela V - Contribuição para o FUNDEB do Estado de Pernambuco e seus municípios

UF	Rede	Contribuição em 2013	Contribuição em 2014	Contribuição em 2015
PE	Est	2.751.532.625,46R\$	2.957.569.815,82R\$	3.068.409.508,22R\$
	Mun	1.338.054.397,17R\$	1.444.687.356,54R\$	1.505.705.736,66R\$
	Total	4.089.587.022,63R\$	4.402.257.172,36R\$	4.574.115.244,88R\$

Fonte: Portal FNDE

Essa maior contribuição por parte do Estado não significa que este receba de volta um valor proporcional para ser gasto na rede estadual, o que acontece é que os ganhos de recursos da rede municipal ocorrem às custas da rede de ensino estadual, ou seja, o Estado contribui mais do que recebe. O governo do estado e os municípios contribuem com 20% da maior parte de suas receitas e recebem de volta do FUNDEB valores que dependem do grau de prioridade de ensino em determinados segmentos da educação e da quantidade de alunos matriculados.

Na tabela 6 nota-se que o custo aluno anual depende do grau de prioridade. Alguns segmentos da educação básica tem prioridade em relação a outros, como é o caso do Ensino Médio em tempo integral que tem fator de ponderação fixado de 1,3 custando um aluno o valor de R\$ 3.737,54, e o de Creche conveniada em tempo parcial com fator de ponderação menor, de 0,8 custando o aluno R\$ 2.300,02. O fator de prioridade para determinados segmentos da educação não é a única variável que determina quanto de recursos do FUNDEB retornarão para o Estado, pois, a quantidade de matrículas na rede estadual ou municipal também influenciará.

Tabela VI - Custo aluno/ ano para 2017

Segmento da educação básica	Fator de ponderação fixado	Custo/aluno anual
Creche pública em tempo integral	1,3	3.737,54 R\$
Creche pública em tempo parcial	1	2.875,03 R\$
Creche conveniada em tempo integral	1,1	3.162,53 R\$
Creche conveniada em tempo parcial	0,8	2.300,02 R\$
Pré-escola em tempo integral	1,3	3.737,54 R\$
Pré-escola em tempo parcial	1	2.875,03 R\$
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1	2.875,03 R\$
Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15	3.306,28 R\$
Anos finais do ensino fundamental urbano	1,1	3.162,53 R\$
Anos finais do ensino fundamental no campo	1,2	3.450,04 R\$
Ensino fundamental em tempo integral	1,3	3.737,54 R\$
Ensino médio urbano	1,25	3.593,79 R\$
Ensino médio no campo	1,3	3.737,54 R\$
Ensino médio em tempo integral	1,3	3.737,54 R\$
Ensino médio integrado à educação profissional	1,3	3.737,54 R\$
Educação especial	1,2	3.450,04 R\$
Educação indígena e quilombola	1,2	3.450,04 R\$
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,8	2.300,02 R\$
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo	1,2	3.450,04 R\$

Fonte: Elaboração pelo PROGEPE com base na Resolução nº128/07/2016

O número de matrículas influencia no retorno dos recursos do FUNDEB, no sentido que um maior número de matriculados nos segmentos de ensino de responsabilidade dos municípios fará com que a maior parcela de recursos sejam destinados aos entes municipais. A tabela 7 mostra que o número de matrículas da rede municipal de ensino em todos os anos analisados foram superiores ao número de matrículas da rede estadual de ensino, logo a rede de ensino que receberá a maior parte dos recursos do FUNDEB será aquela que terá uma maior quantidade de alunos matriculados em segmento de ensino prioritários de sua responsabilidade.

Tabela VII - Número de matrículas baseadas no censo escolar

UF	Rede	Matrículas censo escolar 2012	Matrículas censo escolar 2013	Matrículas censo escolar 2014
PE	Estadual	739.896	687.233	648.248
	Municipal	1.167.041	1.161.548	1.159.217
	Total	1.906.937	1.848.781	1.807.465

Fonte: portal FNDE

Os valores que retornam do FUNDEB para estados e municípios podem ser maiores ou menores que os valores repassados ao fundo. No caso do Governo Estadual de Pernambuco, há perda de recursos arrecadados para o Fundo no decorrer dos anos, divulgações recentes da secretaria de educação do estado de Pernambuco informam que no ano de 2016 essa perda foi de R\$ 1,36 bilhão. Apesar de todo este esforço para auxiliar os municípios na qualidade da educação básica, o Estado conta também com o apoio da União.

3.3. A função supletiva da união para a qualidade da educação básica

O Estado atua auxiliando os entes de menor capacidade, assim também como a União atua auxiliando estados e municípios com suas funções redistributiva e supletiva. Na sua função redistributiva a União atua complementando o montante resultante das contribuições dos estados e de seus municípios para o FUNDEB. A tabela abaixo mostra os valores transferidos à rede estadual e municipal de ensino para complementação do FUNDEB, sempre que o valor mínimo por aluno definido nacionalmente não é alcançado a União complementa esse valor.

Tabela VIII - Complementação de recursos da União para o FUNDEB de Pernambuco

Rede	Complementação da União 2013	Complementação da União 2014	Complementação da União 2015
Estado	R\$ 176.557.001,99	R\$ 285.370.093,82	R\$ 269.883.010,11
Município	R\$ 254.970.176,03	R\$ 436.333.788,60	R\$ 443.689.195,60
Total	R\$ 431.527.178,02	R\$ 721.703.882,42	R\$ 713.572.205,71

Fonte: Portal FNDE.

Além de sua função redistributiva a União também auxilia Estados e Municípios através de sua função supletiva conforme previsto na Constituição¹². Esta é exercida por meio de seus diversos programas, entre estes os principais são o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Os programas suplementares consistem em transferências legais de recursos da União aos Estados e Municípios, que dão suporte ao ensino propriamente dito, melhorando o acesso e a permanência do estudante na escola. No entanto, não custeia integralmente as despesas da atividade apoiada, sendo necessário, o Estado ter que compensar os recursos insuficientes. Um exemplo é o PNAE, por mais vultosos que sejam os repasses, têm-se um determinado valor por aluno e por dia letivo, estes valores são, obviamente, insuficientes.

A rede estadual de ensino com seus recursos arrecadados para utilização na Educação Básica, não só auxilia seus Municípios, mas também, recebe auxílio da União, em um sistema complexo de colaboração mútua. Apesar do grande número de responsabilidades e dos recursos limitados, é possível utilizar esses poucos recursos de uma forma eficiente, efetiva e eficaz para garantir uma Educação Básica de qualidade e equitativa.

¹² A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira ao Distrito Federal e aos Municípios; (Constituição Federal de 1988, Art. 211, § 1º)

4. O FINANCIAMENTO PARA UMA EDUCAÇÃO BÁSICA QUALITATIVA E EQUITATIVA

4.1. A importância dos recursos para a qualidade da educação básica diante do impacto do nível socioeconômico das famílias no desempenho dos estudantes

Qualidade de ensino na Educação Básica está totalmente ligada a recursos básicos suficientes nas escolas. Embora estudiosos da educação apontem que o desempenho dos alunos apresentados pelos instrumentos de avaliação (SAEB, SAEPE e Prova Brasil) esteja influenciado pelo nível socioeconômico (NSE) e cultural de suas famílias, este não é o único fator que impacta nos resultados. Escolas que apresentam recursos físicos e humanos mais adequados, também apresentam melhores resultados de aprendizagem de seus estudantes.

Uma escola pertencente à rede estadual de ensino que não possui recursos adequados, uma péssima infraestrutura, profissional mal remunerado, que falta materiais, laboratórios mal equipados, sem acesso a informática, prejudicará a maior parcela de estudantes matriculados. Pois estes, pertencem a famílias com um nível socioeconômico e cultural baixo, fazendo com que não tenham uma segunda opção para recorrerem. Já a pequena parcela de estudantes de classe média, pode recorrer a outros para alcançar uma educação básica de qualidade.

Um estudante de classe média em uma escola como a anteriormente descrita pode muito bem superar todas essas carências, pois pode encontrar estes recursos em casa. O estudante de família pobre terá maior dificuldade, pois suas famílias não poderão disponibilizar os recursos que faltam nas escolas. Visto que, a rede estadual de ensino vai absorver a totalidade destas matrículas dos estudantes com um NSE e Cultural baixo, os recursos da rede estadual serão a única chance destes estudantes terem uma educação básica de qualidade.

As escolas estaduais devem ter insumos básicos para uma qualidade ensino inicial, bibliotecas, laboratórios de informática e ciências bem equipados, sala de leitura, acessibilidade a portadores de deficiência, quadras de esportes e um dos insumos mais importantes, professores qualificados, que são considerados básicos para uma Educação Básica de qualidade. Com estes insumos básicos iniciais à

medida que o padrão da qualidade for melhorando, aumenta-se também o grau de exigências por melhores insumos.

4.2 O quantitativo insuficiente de recursos básicos na rede estadual de Pernambuco

Os insumos considerados básicos na rede estadual de Pernambuco, ainda estão distante do padrão básico esperado. O cenário atual é de uma rede de ensino com salas de aula superlotadas e reduzido número de dependências básicas, como se verifica na tabela 9. Apesar de uma quantidade elevada de bibliotecas e laboratórios de informática, são dependências tão importantes na vida escolar do estudante que é de se esperar que todas as escolas possuam uma biblioteca com um acervo de livros adequados e laboratório de informática bem equipado.

É importante lembrar que mesmo que o Ministério da Educação e Cultura (MEC) divulgue através do Censo Escolar o elevado número de bibliotecas e laboratórios de informática, não quer dizer que estas dependências estão sendo utilizadas adequadamente. É comum encontrar bibliotecas e laboratórios de informática com seu espaço pouco utilizado, seja por falta de manutenção, por falta de pessoal de apoio, falta de equipamentos ou mesmo de qualificação do professor que não saberá muito bem o que fazer nestes ambientes.

Tabela IX - Quantidade de dependências na rede estadual de Pernambuco, considerando escolas urbanas e rurais com ensino médio regular

Dependências	2013	2014	2015
Biblioteca	734(91%)	729(90%)	703(88%)
Laboratório de informática	750(93%)	750(93%)	719(90%)
Laboratório de ciências	319(39%)	329(41%)	314(39%)
Sala de leitura	91(11%)	103(13%)	111(14%)
Quadra de Esportes	464(57%)	474(59%)	479(60%)
Sala para atendimento Especial	129(16%)	165(20%)	191(24%)
Sanitários acessíveis a portadores de deficiência	393(44%)	412(51%)	415(52%)
Total de escolas	808	806	797

Fonte: Censo Escolar/INEP

Já os laboratórios de Ciências, sala de leitura, quadra de esportes e salas para atendimento especial, sanitários acessíveis a portadores de deficiência, as quantidades destas dependências estão muito abaixo do que é esperado para uma rede estadual que busca oferecer um ensino básico de qualidade. Em 2015 das 797 escolas apenas 314 possuíam alguma sala que chamavam de laboratório de ciência, e somente 191 possuíam sala para atendimento especial, demonstrando pouca preocupação com a inclusão de estudantes especiais.

Em relação a recursos relacionados a equipamentos e serviços a situação não é muito diferente. Equipamentos básicos para uma prática pedagógica mais proveitosa como: retroprojektor, televisão e computadores não são suficientes na rede. Um exemplo é o número de computadores disponibilizados para os estudantes no ano de 2015 que não passou os 14% do total do número de matrículas efetivadas para o 3º ano do Ensino Médio regular.

Tabela X - Quantidade de equipamentos e serviços na rede estadual de Pernambuco, considerando escolas urbanas e rurais com ensino médio regular.

Equipamentos e serviços	2013	2014	2015
Retroprojektor	472(58%)	447(55%)	354(44%)
Televisão	644 (80%)	709 (88%)	688 (86%)
Internet	765 (95%)	764 (95%)	762 (96%)
Banda Larga	620 (77%)	622 (77%)	611 (77%)
Computadores para uso dos alunos ¹³	13.151	12.767	11.839

Fonte: Censo Escolar/INEP

Dos recursos citados até agora, nenhum é mais importante que os profissionais da educação. Professores bem remunerados, qualificados e reconhecidos socialmente são necessários para qualquer salto no melhoramento da qualidade da Educação Básica. Para os que fantasiam em suas mentes, achando que o magistério é uma vocação, que não necessita de uma boa remuneração e reconhecimento social, não existe vocação que suporte a falta de justa remuneração e reconhecimento por parte da sociedade.

¹³ Importante deixar esclarecido que este quantitativo é referente ao número de equipamentos de uso direto por parte do estudante, o quantitativo de computadores para uso administrativo nos anos de 2013,2014 e 2015 são respectivamente 2.999, 2.951 e 3.186.

A maior parte dos estudantes proficientes que saem do Ensino Médio para a faculdade, resistirá em ingressar nos cursos de formação de professores das universidades. Visto que, a carreira de professor é uma das menos remuneradas quando comparadas com outras de nível superior e até mesmo de nível médio. Os melhores estudantes do Ensino Médio optarão por um curso superior que, após a formatura, ofereça ao profissional uma melhor remuneração e reconhecimento social, como: medicina, engenharia, direito e outras.

Os poucos estudantes proficientes que ingressam no curso de formação do Magistério, mesmo os das melhores universidades, boa parte, ao se formarem optam por outras profissões. É comum encontrarmos pessoas formadas em Magistério, que escolhem trabalhar em outras áreas com uma melhor remuneração e reconhecimento social, tais como: escriturário, auditor, comerciante, corretor de imóveis, jornalista entre outras que até mesmo não precisa de formação específica na área.

Grande parcela dos professores que teremos compondo o quadro docente da rede estadual de educação básica, provavelmente serão os estudantes que concluíram o ensino médio com nível de proficiência baixo, ou seja, elementar I, elementar II ou com proficiência básica. Profissionais menos qualificados que terão em suas mãos a formação de uma grande massa de estudantes que continuarão na mesma situação desde que o profissional da educação continue tendo as menores remunerações e pouco reconhecimento social.

Uma melhor remuneração e reconhecimento dos profissionais do magistério atrairiam os melhores para ingresso na carreira docente. A partir dessa situação o insumo que é considerado, a mola mestra da educação, melhoraria ao ponto de impactar profundamente a proficiência dos estudantes da rede estadual de ensino. O diagnóstico feito dos insumos disponíveis, não é dos melhores, mas a partir deste pode-se definir o que seriam insumos básicos para um melhor funcionamento da rede e o valor que cada aluno custaria para os cofres públicos.

4.3 O financiamento suficiente para uma educação qualitativa e isonômica

A infraestrutura do ambiente escolar pode ser considerada recurso básico para melhorar o padrão da educação na rede estadual de ensino. É necessário considerar o tamanho do prédio escolar, pois escolas com salas de aula superlotadas tendem a dificultar a socialização entre os estudantes, aumentar situações de indisciplina e até mesmo dificultar a aprendizagem. O parecer CEB/CNE n.8/2010 estabelece padrões de tamanhos das escolas, números de turmas e alunos por turmas que se for observado melhorará a qualidade de ensino.

Tabela XI - Estimativa do número de alunos, classes, total de professores, número de salas de aula, alunos/classe, jornada diária do aluno e jornada semanal do professor por etapa da Educação Básica.

Etapa da Educação Básica	Nº de Alunos	Nº de Classes	Nº de Professores	Salas de aula	Alunos por Classe	Jornada do Aluno (horas/dia)	Semanal do professor
E.F-Anos finais	600	20	20	10	30	05	40
Ensino Médio	900	30	30	15	30	05	40
E.F- Anos finais(Escola de Educação do Campo)	100	04	04	02	25	05	40

Fonte: Parecer CEB/CNE n. 8/2010

Uma escola de ensino médio com uma área de 2.080 m², abrigando 900 alunos, seria necessário no mínimo 15 salas de aulas de 45 m² cada, com não mais que 30 alunos por turma. Este ambiente idealizado pelo parecer CEB/CNE n. 8/2010 reduziria o nível de indisciplina, pois haveria um maior controle do professor, uma maior socialização entre a totalidade dos estudantes da turma e um melhor aprendizado, pois implicaria em uma relação mais próxima entre professor e aluno.

Além das salas de aula o mesmo parecer descreve a quantidade das demais dependências básicas necessária para a escola, como podemos ver na tabela 12.

Tabela XII - Estrutura e características do prédio da escola de Ensino Médio

Descrição do prédio	Quantidade	m ² /item
1. Salas de aula	15	45
2. Sala de direção/equipe	02	30
3. Sala de equipe pedagógica	02	30
4. Sala de professores	01	50
5. Sala de leitura/biblioteca/computação	01	100
6. Sala de Grêmio Estudantil	01	45
7. Laboratório de informática	01	50
8. Laboratório de Ciências	03	50
9. Cozinha	01	25
10. Quadra Coberta	01	500
11. Banheiros	08	20
12. Sala de depósito	02	30
13. Salas de TV/DVD	01	50
14. Sala de Reprografia	01	15
15. Total (m ²)	-	2.080

Fonte: Parecer CEB/CNE n. 8/2010

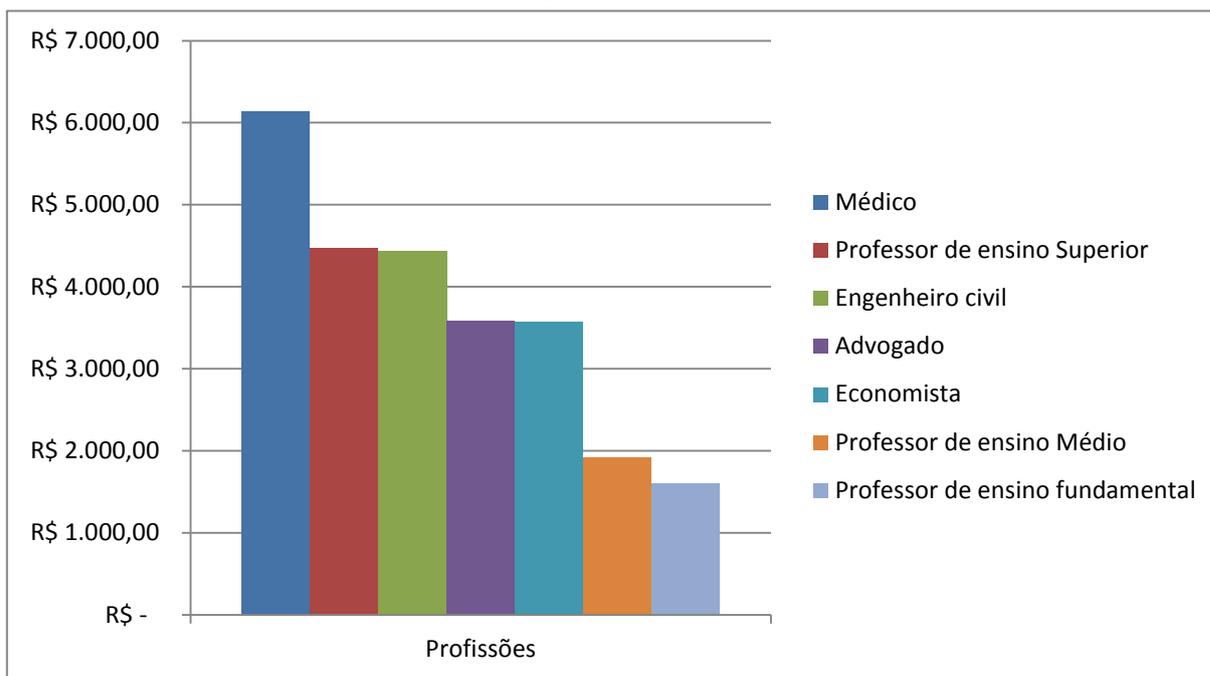
Dependências como: bibliotecas, laboratórios, salas de apoio, cozinhas, espaços para alimentação, lazer e práticas esportivas devem ser asseguradas assim como sua manutenção e o cuidado para que não faltem os materiais didáticos, equipamentos e profissionais capacitados para utilizar estes ambientes de forma proveitosa para os estudantes. Além de especificar a quantidade e o tamanho das dependências, o mesmo parecer descreve uma relação de equipamentos necessários (Anexo 1).

A remuneração do profissional da educação é outra variável a qual deve se dar a maior importância. Garantir um valor mínimo, que esteja à altura do grau da formação comparando com outros profissionais de escolaridade equivalente. Conforme dados do anuário brasileiro da educação básica em 2014 e divulgado pelo Movimento Todos pela Educação e pela Editora Moderna, um professor com graduação superior no Brasil recebe aproximadamente 51,7% da remuneração de outros profissionais com o mesmo nível de escolaridade.

O gráfico I apresenta uma enorme diferença entre a remuneração de profissionais de outras áreas, com o mesmo grau de escolaridade, que um professor de Ensino Médio. O gráfico II compara a evolução de rendimento dos últimos anos

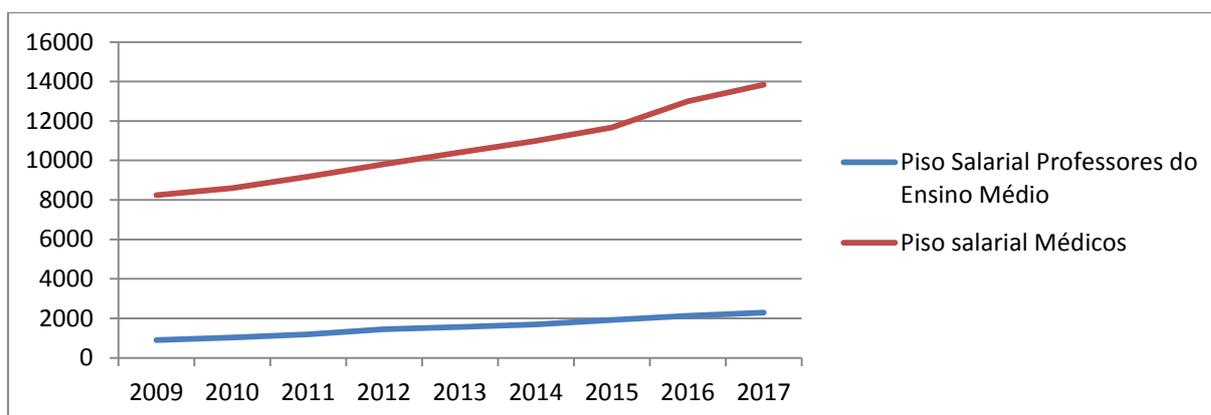
de dois profissionais com o mesmo nível de escolaridade, percebe-se uma diferença enorme, que extrapola os limites da justiça. É importante deixar claro, que de maneira nenhuma se tem o objetivo de menosprezar a importância de um ou outro profissional, é justo que existam diferentes remunerações para diferentes profissionais, mas até que limite essa diferença seria justificável, essa é a questão.

Gráfico I – Rendimento médio mensal para algumas profissões em 2009



Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir dos microdados da PNAD – 2009

Gráfico II – Diferença na evolução do rendimento entre dois profissionais com o mesmo grau de escolaridade



Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir de dados do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e da Federação Nacional dos Médicos (FENAM)

A garantia de uma remuneração inicial vantajosa deve ser acompanhada por um plano de carreira que não apenas incentive os melhores concluintes a ingressar no magistério, mas também a permanecer nesta função. Não será vantajoso um cargo com salário inicial satisfatório, mas que não tenha perspectiva de vantagens futuras. A remuneração aumentará conforme o tempo de carreira, nível de formação e outras variáveis que podem influenciar positivamente na qualificação do docente.

O piso unificado nacionalmente foi estabelecido no Brasil pela lei 11.738 de 16/07/2008 e tem sofrido reajuste até então, assim como planos de cargos e carreiras, o que não deixa de ser positivo, entretanto, para ter um cargo atraente para os melhores profissionais esse piso nacional deve está a altura, quando comparado a outros profissionais com mesmo nível de escolaridade. De nada adiantará ter um piso unificado nacionalmente para o profissional do magistério sendo que este, esteja abaixo das expectativas dos melhores profissionais do mercado.

A lei que regulamenta o piso unificado nacionalmente do profissional da educação também define a jornada de trabalho do docente em 40 horas semanais, das quais 26 destas horas devem ser utilizadas diretamente com os estudantes e o restante das horas, ou seja 14 horas, devem ser utilizadas com atividade com o propósito de corrigir provas dos estudantes, elaborar e planejar as atividades em sala de aulas, reuniões com pais de alunos, reuniões com outros professores entre outras atividades extraclasse.

É importante lembrar que quando se fala de valorização do profissional da educação, não devem ser esquecidos os profissionais da área de apoio nas escolas. Pessoal de apoio técnico e administrativo que ajude no bom funcionamento da escola, tais como: diretor, secretário, cozinheiras, assistentes administrativos e outros que, apesar de não estarem em sala de aula, atuarão em criar um cenário propício para que aconteça a aprendizagem do estudante da melhor forma possível.

4.4. O custo aluno qualidade para a rede estadual

O padrão de qualidade no Ensino Médio da rede estadual em Pernambuco, está longe de ser alcançado, tendo em vista que, o valor mínimo disponibilizado pelo FUNDEB por aluno não é suficiente. É necessária a ampliação desse valor de forma que seja suficiente para atingir a qualidade desejada. O parecer CEB/CNE número 8 de 2010 se refere a esse valor como Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi).

O Custo Aluno Qualidade inicial é o valor que se gastaria anualmente por aluno, para se garantir um padrão básico de qualidade. O CAQi é obtido somando o custo com pessoal, custo com bens e serviços, custo com recursos necessários para a supervisão das escolas pelos sistemas de ensino e custo com formação continuada. A soma de todos estes custos chega aos valores totais para cada escola e divide-se pelo número de estudantes, obtendo-se o valor do CAQ para as escolas de referência estaduais.

O Anexo 2 apresenta uma planilha de referência para melhor compreensão de como pode ser calculado o CAQi. O Custo-Aluno-Qualidade vai além de garantir que 60% do FUNDEB seja gasto com os profissionais do magistério, e de um piso nacional unificado abaixo das expectativas dos melhores profissionais. Remuneraria, também, os profissionais com salários equivalentes aos demais profissionais com formação equivalente no mercado, atraindo assim, os melhores professores. E não somente observaria o custo com pessoal, mas também as despesas diversas.

A Tabela 13 revela que o valor por aluno disponibilizado pelo FUNDEB em 2010 para os anos finais do Ensino Fundamental foi de R\$ 1.556, um valor bem inferior ao CAQi esperado. O valor com o Ensino Médio foi de R\$ 1.698,00, sendo que custo aluno qualidade seria de R\$ 2.757,00, uma distância de 1,6 vezes. Em 2017 o custo aluno anual disponibilizado pelo FUNDEB para os estudantes do ensino médio em tempo integral estadual foi de R\$ 3.737,54, mas esse valor está distante do CAQi.

Tabela XIII - Comparação entre o valor do CAQi e o valor mínimo por aluno disponibilizado pelo FUNDEB (Ref. 2010)

	Ensino Fundamental Anos Finais	Ensino Médio
CAQi (% do PIB per capita)	14,1	14,5
CAQi (R\$)	2.681	2.757
FUNDEB (R\$)	1.556	1.698
CAQi/FUNDEB	1,7	1,6

Fonte: Parecer CEB/CNE n. 8/2010 e FNDE

A utilização do Custo Aluno Qualidade implicará em uma troca de modelo de planejamento e financiamento do ensino público estadual. O financiamento deixaria de ser apenas pela disponibilidade orçamentária, calculada com base em vinculações constitucionais de impostos e levaria em conta as demandas por insumos básicos para se ofertar uma educação de qualidade a todos os estudantes. Em outras palavras reconheceria que são necessários recursos básicos para desenvolver o ensino-aprendizagem da rede estadual.

O Custo Aluno Qualidade para ser implementado obrigaria não só a União a ampliar sua contribuição através de suas funções redistributiva e supletiva, mas também o estado visto que é função própria deste todo o ensino médio e anos finais do Ensino Fundamental. Tanto União como o Estado de Pernambuco se comprometeriam com o aumento de gastos em um regime de corresponsabilidade em garantir um padrão mínimo de qualidade.

Por fim é totalmente possível superar os desafios de se alcançar um ensino básico estadual qualitativo e isonômico com o aumento da contribuição de Estado e União, utilizando o Custo Aluno Qualidade. Assim como, na crise dos grandes bancos internacionais foi necessário a presença do Governo, com uma aplicação expressiva de recursos por meio do BNDES e Banco Central, assim também, será necessário União e Estado injetarem significativa quantia de recursos para vencer a crise da Educação Básica.

4.5. O financiamento adequado em harmonia com as demais variáveis que impactam na educação básica qualitativa e equitativa

A resolução do problema do inadequado financiamento, promovendo recursos materiais, tecnologia e profissionais qualificados, não necessariamente traria a rede estadual de ensino uma Educação Básica de qualidade em sua plenitude. Uma boa prática pedagógica também envolve a execução de uma boa gestão educacional, seja em termos de gestão de currículo, gestão na utilização de ferramentas e instrumentos úteis e gestão inovadora.

A gestão do currículo não pode se restringir a um mero estabelecimento de pauta seca de conteúdos para serem aprendidos pelos estudantes. O currículo deve ser orientado para desenvolver a capacidade do estudante de acordo com sua realidade, e atender as demandas econômicas e sociais da comunidade mais próxima do estudante, sem com isso negligenciar a legislação vigente e certos parâmetros curriculares nacionais. O currículo da rede estadual de ensino de Pernambuco dificilmente atingirá os propósitos esperados, se for idêntico ao currículo da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, que possui uma outra realidade social e econômica.

É comum encontrarmos na direção de escolas e gerências regionais professores bem qualificados pedagogicamente, mas não necessariamente com habilidades e formação administrativa. O conhecimento na utilização de certas ferramentas e instrumentos na área da administração pode contribuir para o trabalho da boa gestão. Será apresentado aqui pelo menos cinco instrumentos úteis para a boa gestão, que também foi abordado pelos autores, Monteiro e Motta, 2013, são eles: o Ciclo PDCA, a análise situacional, Gestão de partes interessadas, mapeamento de redes humanas de comunicação e Marketing educacional.

O Ciclo PDCA¹⁴ é uma ferramenta tradicional e já adotada por muitos gestores, funciona basicamente orientado para as funções de planejar, desenvolver, controlar e avaliar. As funções são adaptadas para uma perspectiva educacional. No cenário que muitos gestores escolares se encontram, com recursos limitados, e uma diversidade de agentes com diferentes expectativas, essa ferramenta pode possibilitar ao gestor uma melhor coordenação e articulação entre os seus diferentes agentes que integram a escola, como também mediar e dialogar e formação de acordos no decorrer de todo planejamento, desenvolvimento, controle e avaliação da ações pedagógicas.

A Análise situacional também conhecida como Matriz FfOA¹⁵ pode ser utilizada na identificação de problema e soluções principalmente na área da gestão

¹⁴ No original inglês, PDCA corresponde a Plan, Do, Ccheck e Act.

¹⁵ No original inglês, Matriz SWOT como também é conhecida , Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats, quando traduzido para o português temos as palavras Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças.

educacional. A semelhança do Ciclo PDCA em um cenário de insumos limitados que não dá para realizar todas as ações necessárias, a análise situacional auxilia no sentido de visualizar urgências e prioridades gerais, em outras palavras caso precisemos definir prioridades de curto, médio e longo prazo que caso não seja feita implicará em um péssimo resultado, a análise situacional auxilia na tomada de decisões quanto qual ação deve ser priorizada.

A Gestão de Partes Interessadas¹⁶ consiste em identificar o perfil dos vários atores envolvidos, reconhecer seu contexto social, interesses e expectativas de como os recursos na escola devem ser utilizados e a partir desta identificação procurar promover o diálogo e o engajamento entre esses atores. Em uma escola de Ensino Médio esses interesses a serem identificados são de adolescentes, a comunidade, professores entre outros; A gestão de partes interessadas, buscará um resultado de promover uma maior satisfação entre as partes que influenciam no resultado do ensino na escola.

Mesmo que os recursos sejam suficientes e haja uma boa gestão, outro instrumento a ser utilizado para aperfeiçoar a gestão é o Mapeamento de Redes Humanas de Comunicação. A identidade e o aprendizado do estudante é profundamente afetado pelas diferentes redes de relacionamento à que este está conectado, não apenas no interior da escola, mas também em outros ambientes como na família, no trabalho, no jogo de bola, na rua, nas festas e eventos. Diante disso, o mapeamento é um procedimento essencial para diagnosticar o impacto destas relações e tomar as melhores medidas para uma melhor gestão na educação.

A última ferramenta descrita é da área de marketing, até mesmo ferramentas de marketing podem ser usadas para uma boa gestão. Como por exemplo, a ferramenta chamada de 4Ps, produto, praça, preço e promoção. Na gestão educacional conhecer o produto, ou serviço ofertado é de grande importância, pois alunos, pais e toda a comunidade tem expectativas sobre o serviço prestado, seja de ascensão social, realização profissional e futuro digno para os estudantes, ou até mesmo para a família dos estudantes. Para muitos pais pobres financeiramente, seu bem mais precioso, são seus filhos, através destes nutrem a esperança de um dia o filho tornar-se um profissional bem-sucedido e assim proporcionar uma vida mais confortável para a família.

O conhecimento da praça na gestão educacional consiste em saber quem são as pessoas que demandam os serviços educacionais, pertencem a zona urbana ou rural? De nada adiantaria oferecer um serviço de Ensino Médio Regular ou mesmo EJA Urbano, sendo que tenho na região uma crescente demanda educacional de comunidades indígenas, acampadas, ribeirinhas, quilombolas entre outros grupos

¹⁶ Em uma linguagem empresarial gestão de Stakeholders.

mais afastados da zona urbana, seria mais viável a oferta de um serviço de EJA Campo.

O preço se refere ao custo para fazer com que uma educação de qualidade chegue até as escolas, e que se tenha um público satisfeito pelo esforço feito para ter acesso a esta qualidade de ensino. O último P, ou seja, a Promoção, está relacionado a construção e manutenção de um bom relacionamento no decorrer da prestação do serviço educacional, em outras palavras em gerar atratividade e confiança entre a parte que oferece o serviço, Escolas, Gerencias Regionais e Secretaria de Educação e a parte que usufrui dos serviços, estudantes, pais e comunidade.

Além da gestão do currículo e das ferramentas administrativa, o gestor escolar deve ser inovador. Diante das diversas adversidades que se encontra na educação, desde os recursos insuficientes, estudantes com problemas por conta de seu histórico escolar e familiar, até mesmo manipulação política indevida. Com todas essas dificuldades tem-se uma demanda por uma gestão da inovação, na qual a execução de novas experiências educacionais, possa converter problemas antigos em resultados positivos de benefício social e em esperança para a população.

Todos esses modelos e ferramentas de gestão são necessários para se ter uma educação estadual qualitativa e isonômica, não é possível descrever todos os métodos para a prática da boa gestão, pois são vários e seria necessário um maior espaço possível para se tratar de cada um, não sendo o objetivo desta pesquisa. O propósito desta breve descrição é deixar claro para o leitor que a mera resolução dos problemas de financiamento educacional não implicará em uma rede estadual de ensino eficaz, eficiente e efetiva, visto que o financiamento e vários outros fatores de gestão impactam na qualidade do ensino.

Mesmo que União e Estado se proponham em regime de colaboração a aumentarem os gastos com Educação Básica, aumentando o percentual do PIB que será investido em educação e a semelhança de países como os Estados Unidos da América e Coréia do Sul, que no ano de 2006 gastaram por aluno valores de US\$ 9.709 e US\$ 4.935, respectivamente, de nada adiantará se esse financiamento for gasto de maneira indevida, com desqualificação de professores e baixa capacidade administrativa de gestores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A rede estadual de educação em Pernambuco tem progredido insatisfatoriamente para que atinja um sistema de ensino de qualidade e igualitário. Infelizmente um dos fatores que retarda o progresso educacional é o financiamento inadequado. Tal financiamento faz com que dificilmente o Estado alcance um ensino qualitativo e isonômico para todo o conjunto de estudantes pernambucanos. O desejável seria uma educação de qualidade e equitativa que permitisse uma maior parcela dos estudantes concluírem o 3º ano do Ensino Médio com um nível de conhecimento proficiente, para ingressar no Ensino Superior.

A qualidade e isonomia no ensino estadual tratada no decorrer desta pesquisa, que é tão defendida pelos instrumentos normativos em vigor, dificilmente podem ser definidas com objetividade perfeita. A dificuldade de estabelecer conceitos que não sejam subjetivos, não anula a capacidade de alcançar, por parte do governo, o sistema educacional tão desejado.

Profissionais da educação capazes e satisfeitos, boa infraestrutura do ambiente escolar, materiais suficientes, aparato curricular condizente com a realidade do estudante, qualificação da gestão escolar, entre outros, são fatores que impactam profundamente no desenvolvimento de qualquer rede de ensino. O que é apresentado até aqui, é que o financiamento adequado corrobora para se ter todos estes fatores em profunda harmonia, para o alcance do objetivo.

Visto a importância do financiamento apropriado, é difícil acreditar que um ente federativo, como o estado de Pernambuco, com extensas e importantes atribuições educacionais que lhe são próprias, possua uma capacidade financeira ideal, que seja capaz de alcançar a qualidade e igualdade na área da educação. Além das responsabilidades que é própria do estado, o repasse que este envia para as municipalidades é de vasta soma, em contrapartida, a redistribuição e suplementação financeira da União para o ente estadual deixa muito a desejar.

Vale deixar claro que a redistribuição de recursos da União para o Estado é de suma importância, e pode ser visto claramente através da complementação para o FUNDEB. Afirmar que o fundo foi um retrocesso para o bom funcionamento

educacional não é correto. Apesar de o FUNDEB proporcionar que o sucesso educacional de alguns entes federativos ocorra, a partir da contribuição de outros, o fundo não deixa de ser um avanço.

Mesmo diante daqueles que entendem que o FUNDEB distorceu o equilíbrio federativo, considera-se que os dois fundos, tanto o FUNDEB como o FUNDEF contribuíram para organizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, principalmente comparando com o financiamento que se tinha antes de 1996. No entanto, apesar de ter se aproximado, ainda pode-se melhorar o financiamento, através de um modelo inovador. O modelo do valor do custo-aluno-qualidade ideal pode contribuir para termos uma rede estadual de ensino qualitativa e isonômica.

No decorrer da história dos dois fundos nacionais, a contribuição estadual somado com a complementação da União para o FUNDEB tem provado ser insuficiente, principalmente quando consideramos que a maior parte do conjunto de estudantes da rede estadual não tem atingido o padrão qualitativo esperado. Além do mais, o FUNDEB tem “prazo de validade”, pois estará em vigor apenas até 2020. Com a aproximação da data de encerramento, aumenta a insegurança com o modelo de financiamento para a Educação Básica que substituirá o FUNDEB.

Não basta apenas substituir, é necessário proporcionar o que os dois fundos não conseguiram por décadas, um ensino básico qualitativo e isonômico para todo o conjunto de estudantes. É urgente a criação desse novo modelo, pois postergá-lo é condenar a rede estadual de ensino a continuação de uma educação pouco qualitativa e precariamente equitativa. Em consequência disto, fazer com que uma maior parcela de estudantes de famílias empobrecidas continue não alcançando um padrão de maior conforto e dignidade social, por seu fracasso educacional.

A qualidade e igualdade de ensino para a rede estadual em Pernambuco, só será alcançada quando considerar um investimento maciço em recurso, de forma que torne estes suficientes, combinado com a prática da boa gestão. Enquanto essa verdade for tratada com apatia por parte dos gestores, continuar-se-á com a mesma rede de ensino. Apenas mantendo seu funcionando, mas com pouco êxito.

O investimento ideal é aquele que reconhece que deve buscar um custo-aluno-qualidade não baseado em quantitativos de alunos e em segmentos prioritários, mas sim, em um custo-aluno-qualidade baseado nos recursos necessários por aluno, para se ter essa qualidade e a igualdade.

O cálculo de repasse do valor para cada escola deixaria de se restringir apenas a número de matrículas e fator de prioridade, que é a regra do FUNDEB. O repasse seria calculado para se atingir um custo-aluno-qualidade suficiente para se ter os recursos ideais necessários em uma educação qualitativa e isonômica, para todo o conjunto de estudantes da rede de ensino estadual.

O valor exato do custo por aluno vai depender da região, da carência da comunidade, do valor do insumo na localidade, da remuneração do profissional da educação, de forma que este esteja satisfeito. Estes e outros fatores vale a pena lembrar, como: a importância da gestão do currículo, gestão na utilização de ferramentas e instrumentos úteis e gestão inovadora, que foram tratados no decorrer da pesquisa. Tanto o financiamento adequado como a boa prática de gestão deve está em harmonia, para o sucesso educacional.

Não é uma tarefa fácil para implementar esse modelo de financiamento, no entanto, também não é impossível. Além de ser possível é necessário e urgente. O gestor público ao tentar implementar o modelo de financiamento baseado no Custo-Aluno-Qualidade deve está ciente, que terá que substituir paradigmas que já estão no limite de sua competência. O modelo de financiamento que se tem hoje já alcançou este limite, e, portanto precisa ser mudado.

Outra dificuldade é estabelecer um novo modelo de financiamento na área educacional, sem que seja necessário parar as atividades educacionais. O desafio está em reformar o sistema educacional, com este em andamento. A educação é um serviço público essencial que de maneira nenhuma pode parar. No entanto, não justifica a acomodação, a se limitar fazer pequenos reparos e emendas. Uma reforma geral em todo o sistema de financiamento é imprescindível.

Adiar esta reforma no sistema de financiamento educacional não implica apenas em se ter uma educação estadual pública de pouca qualidade e desigual, mas também, em se ter gerações sem condições de alcançar um nível de maior conforto e dignidade social, um número maior de comunidades pobres e um país enfraquecido. O fracasso educacional provavelmente desencadeará problemas nas demais áreas de suma importância para a nação, como saúde, segurança pública e outras.

À medida que os problemas da má qualidade da educação forem corrigidos, poderemos crescer como um Estado desenvolvido, não um desenvolvimento para poucos pernambucanos, mas um desenvolvimento para todo o conjunto de estudantes pernambucanos. Um desenvolvimento para todos. Gerações e gerações de pernambucanos que ao contrário do que se tem hoje, poderão ter o direito de buscar verdadeiramente realizar seus anseios mais dignos e alcançar o bem estar-social pleno.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABMP (Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude) vários autores. *Justiça pela Qualidade na Educação*. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2013. 819 p.

MONTEIRO, Eduardo. *Gestão Escolar: Perspectivas, Desafios e Função Social*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: LTC, 2013. 307 p.

HELENE, Otaviano. *Um Diagnóstico da Educação Brasileira e de seu financiamento*. 1ª Edição. Campinas: Autores Associados, 2013. 151 p.

ADNIR, Madza. *Bicho de sete cabeças: Para entender o financiamento da educação brasileira*. 1ª Edição. São Paulo: Peirópolis, 2009. 169 p.

Vários autores. *Revista do Sistema de avaliação*, Recife, 2014. Disponível em: <<http://www.saepe.caedufjf.net/colecao-2014/>> Acesso em: 2 de agosto.2015.

MARTINS, Paulo de Sena. *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*, 1ª Edição. Campinas: Autores Associados, 2011. 328 p.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2010. 756 p.

CARNEIRO, Moaci Alves. *LDB fácil: Leitura Crítico-Compreensiva artigo a artigo*. 17ª Edição, Petrópolis, 2010. 549 p.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil (redação atualizada, com emendas constitucionais)*. Disponível em <https://legislacao.planalto.gov.br>.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v.2, n.7, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento Público. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

Portal Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2017 <www.fnde.gov.br>

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Parecer CEB/CNE n.8/2010

7. ANEXOS

Anexo I – Equipamentos e material permanente para a escola de Ensino Médio

Descrição	Quantidade
1. Esportes e brincadeiras	
1.1. Colchonetes (para Educação Física)	30
2. Cozinha	
2.1. Freezer de 305 litros	02
2.2. Geladeira de 270 litros	02
2.3. Fogão industrial	02
2.4. Liquidificador industrial	02
2.5. Botijão de gás de 13 quilos	04
3. Coleções e materiais bibliográficos	
3.1. Enciclopédias	03
3.2. Dicionário Houaiss ou Aurélio	06
3.3. Outros dicionários	30
3.4. Literatura brasileira	4.500
3.5. Literatura estrangeira	4.500
3.6. Paradidáticos	900
3.7. Material complementar de apoio pedagógico	300
4. Equipamentos para áudio, vídeo e foto	
4.1. Retroprojeter	03
4.2. Tela para projeção	03
4.3. Televisor de 20 polegadas	15
4.4. Suporte para TV e DVD	15
4.5. Aparelho de DVD	15
4.6. Máquina fotográfica	01
4.7. Aparelho de CD e rádio	15
5. Processamento de Dados	
5.1. Computador para sala de informática	31
5.2. Computador para administração/docentes	08
5.3. Impressora jato de tinta	04
5.4. Impressora laser	02
5.5. Fotocopiadora	01
5.6. Copiadora Multifuncional	01
5.7. Guilhotina de papel	01
6. Mobiliária e aparelhos em geral	
6.1. Carteiras	450
6.2. Cadeiras	450
6.3. Mesa tipo escrivaninha	15
6.4. Arquivo de aço com 4 gavetas	15
6.5. Armário de madeira com 2 portas	15
6.6. Mesa para computador	30
6.7. Mesa de leitura	08
6.8. Mesa de reunião da sala de professores	02
6.9. Armário com 2 portas	10
6.10. Mesa para refeitório	12
6.11. Mesa para impressora	06
6.12. Estantes para biblioteca	34
6.13. Quadro para sala de aula	15
6.14. Kit de Biologia (p/40 alunos)	10
6.15. Kit de Química (p/40 alunos)	10
6.16. Kit de Física (p/40 alunos)	10
6.17. Bebedouro elétrico	04
6.18. Circulador de ar de parede	15
6.19. Máquina de lavar	01
6.20. Telefone	03

Fonte: Parecer CEB/CNE n.8/2010

Anexo II – Planilha de Referência do CAQi para uma escola de ensino médio

Insumos	Qtde.	Custo unitário	Custo total/ano	Custo aluno/ano	% do total
Pessoal Docente					
Professor com ensino superior (40h)	30				
Subtotal					
Pessoal de gestão escolar					
Direção	02				
Secretária	04				
Manutenção e infraestrutura (nível de E.F.)	04				
Manutenção e infraestrutura (nível de E.M.)	04				
Coordenador pedagógico	02				
Bibliotecário	02				
Subtotal					
Bens e Serviços					
Água/luz/telefone(mês)	12				
Material de limpeza (mês)	12				
Materia didático (por aluno ao ano)	900				
Projetos de ações pedagógicas (por aluno ao ano)	900				
Materia de escritória (mês)	12				
Conservação predial (ano)	01				
Manutenção e reposição de equipamentos (mês)	12				
Subtotal					
Alimentação					
Funcionários	08				
Alimentos (refeição/dia)	900				
Subtotal					
Custo na administração central					
Formação profissional	48				
Encargos sociais (20% do pessoal)					
Administração e supervisão (5%)					
Subtotal					
Total Pessoal + Encargos					
Total MDE					
Total Geral					

Fonte: CNDE, 2011