



**CONSIDERAÇÕES SOBRE A CORRELAÇÃO ENTRE INVESTIMENTO E
QUALIDADE NA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS: uma análise a
partir de dados**

***CONSIDERATIONS ON THE RELATIONSHIP BETWEEN INVESTMENT AND
QUALITY IN EDUCATION IN SÃO LUÍS: An Analysis from data***

Dienio Santos Silva¹, Fernando Alves Dourado Gomes²

RESUMO: O município dispõe de competência para atuar em um nível extremamente delicado e crucial para o desenvolvimento dos indivíduos: a educação básica. Direito social que é inerente ao homem muito se tem discutido nos planos federais, estaduais e mais recente no último plano municipal de educação sobre uma maior aplicação de recursos para esta área. Contudo, nota-se que não há a mesma preocupação com a melhoria na qualidade do ensino. Por isso, buscamos formular juízos de fato, fundamentados em dados quantitativos, que evidenciem o impacto dos recursos aplicados em educação básica na qualidade do ensino ofertado na rede pública municipal de São Luís, especialmente no que diz respeito ao primeiro ciclo do ensino fundamental.

PALAVRAS-CHAVE: Educação de qualidade; Planos de Educação; Financiamento da Educação.

ABSTRACT: The municipality has competence to act in an extremely delicate and crucial level for the development of individuals: basic education. social right that is inherent in man much has been discussed in the federal plans, state and latest in the last municipal education plan on the further application of resources to this area. However, it is noted that there is the same concern with improving the quality of education. Therefore, we seek to formulate fact judgments, based on quantitative data, which show the impact of the funds invested in basic education in the quality of education offered at Public of St. Louis, especially with regard to the first cycle of basic education.

KEYWORDS: quality education; Education Plans; Education funding.

¹ Aluno do Curso de Direito e bolsista do Programa de Iniciação Científica da Universidade CEUMA,.
E-mail: dienio.silva7@gmail.com

² Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP. Professor e Pesquisador CNPq e UNICEUMA. E-mail: fernandogomes@usp.br



1 – INTRODUÇÃO

De modo geral, podemos afirmar que o desenvolvimento qualitativo do sistema educacional, no Brasil, precisa enfrentar uma realidade difícil, na qual os avanços têm sido lentos e irregulares.

Quando tratamos da oferta de educação básica, os dados apontam para desafios de grande vultuosidade, principalmente no que se refere ao atendimento educacional com qualidade a que submetemos nossas crianças, jovens e adultos. Por condicionantes diversos, as regiões norte e nordeste concentram os piores indicadores educacionais do país, estando o Maranhão nesse contexto desfavorável, concentrando déficits educacionais que precisam ser devidamente enfrentados para elevação da qualidade educacional. (PEE - MA, 2014, p. 3)

Teoricamente, o incremento à aplicação de recursos deve acarretar a melhoria do acesso e da qualidade da educação. Entende-se que um dos requisitos para que não haja solução de continuidade no processo de universalização da educação básica com qualidade é a ampliação dos recursos públicos para a área. (ABRAHÃO, 2005, p. 846). Esta premissa, no entanto, merece uma análise cuidadosa, a partir de dados concretos.

Por isso promovemos uma pesquisa coletando informações dos principais sítios eletrônicos que armazenam os dados referentes a todos os tipos de investimento e gastos em educação no Município de São Luís.

Também nos preocupamos em analisar de que forma o Direito tem agido no campo da educação, principalmente por meio de comandos normativos que estipulam um percentual de aplicação mínimo na área e definem a competência para aplicação de recursos.

O financiamento da educação tem um complexo de normas e ferramentas que visam garantir a aplicação e direcionamento de recursos orçamentários. Neste sistema, aos Municípios foi conferida pela Lei nº 9.394/96 (Lei de diretrizes e bases da educação nacional) a incumbência de oferecer o ensino fundamental, e a Constituição Federal garantiu o repasse de recursos aos Municípios para o custeio dessa oferta.

Dentre os indicadores relevantes para a qualidade educacional brasileira destaca-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB. A partir da média deste



índice é que vamos definir se há ou não alguma relação direta entre investimentos e melhoria na educação no município.

Em tópicos seguintes nos dedicaremos a apresentar um diagnóstico da educação básica na rede municipal de ensino de São Luís, analisar a legislação aplicável ao tema e julgar se houve crescimento qualitativo durante o período observado.

2 – QUALIDADE EDUCACIONAL

Por disposição constitucional todos os entes federativos são obrigados a investir em educação a fim de assegurar sua qualidade. Entre eles os Municípios têm o dever DE atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §2º, CF/88). A garantia de um padrão de Qualidade tornou-se com a Constituição de 1988 um dos princípios norteadores do ensino.

A ideia de Qualidade é de difícil conceituação já que não temos um conteúdo delimitável *a priori*, e nem indicadores quantitativos precisos e globalmente aplicáveis. Também podemos apontar como problemas para a visualização do que seria a qualidade educativa a tendência dos nossos Planos Educacionais importarem a ideia de padrão de qualidade de outros Estados que se desenvolveram em contextos bem distintos do nosso quando se referem aos exames PISA.

A utilização de testes padronizados para avaliar aspectos quantitativos de habilidades que não dizem tudo dos processos educacionais, criam vieses perniciosos, que normalmente mascaram problemas estruturais mais profundos (GOMES, 2017, p. 155)

Na perspectiva constitucional o fim visado seria *o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*.

Aqui vamos tomar como base para definição de “qualidade” o atingimento das metas definidas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e a noção de aprendizado adequado definida pela Escala Saeb.



3 - METODOLOGIA

Iniciamos nossa pesquisa com a coleta, compilação e análise de dados do SIOPE referentes aos valores do investimento por aluno do ensino fundamental a partir de 2009³. O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) é uma ferramenta eletrônica instituída para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.

Depois reunimos as médias do IDEB do mesmo período dos dados declarados no SIOPE. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações (aprendizado). O fluxo representa a taxa de aprovação dos alunos enquanto que o aprendizado corresponde ao resultado dos estudantes no Saeb, aferido tanto pela Prova Brasil, avaliação censitária do ensino público, e a Aneb, avaliação amostral do Saeb, que inclui também a rede privada. Hoje o IDEB é o principal indicador de educação básica no país.

Por fim, fizemos a análise empírica dos resultados obtidos nesses sítios eletrônicos oficiais e correlacionamos as informações.

4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 - EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO

No município de São Luís o IDEB dos anos iniciais⁴ da rede municipal cresceu, mas não atingiu a meta (conforme o gráfico 1). Já a média dos anos finais⁵ (gráfico 2) voltou a cair.

³ Escolhemos iniciar por 2009 para que pudéssemos correlacionar os dados do SIOPE com o do IDEB já que este iniciou seus relatórios em 2007 e só conseguimos dados relevantes sobre a rede municipal de ensino a partir de 2009.

⁴ Consideram-se os anos iniciais do ensino fundamental o período que compreende entre o 1º e o 5º ano

⁵ Consideram-se os anos finais do ensino fundamental o período que compreende entre o 6º e o 9º ano

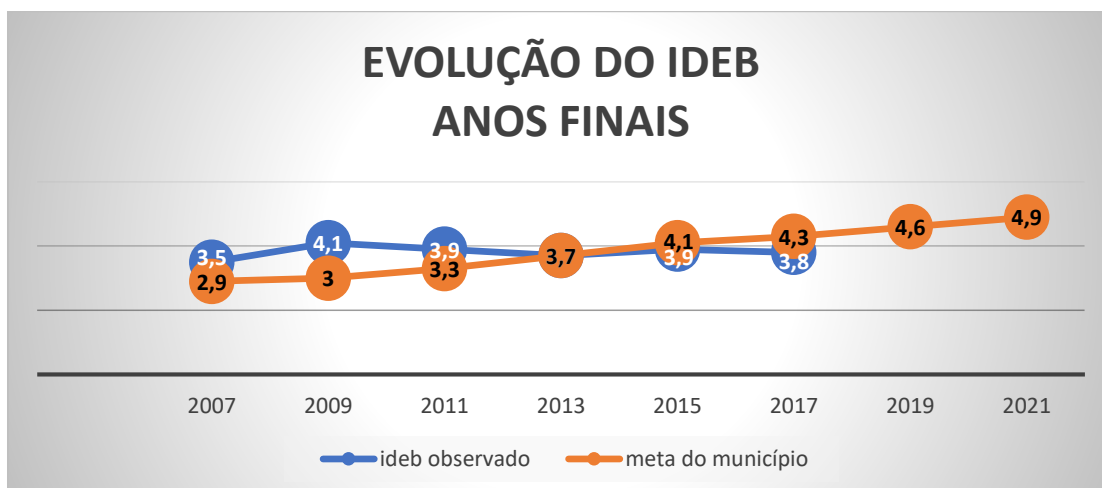


GRÁFICO 1



Fonte: Ideb/Inep (2017)

GRÁFICO 2



Fonte: Ideb/Inep (2017)

A taxa de aprovação, que reflete a porcentagem de alunos que ao final do ano letivo alcançaram os critérios mínimos para a aprovação, nos diz que a cada 100 alunos, 9 não foram aprovados, uma média de 0,90 de reprovação.



0,90  A cada 100 alunos, 10 não foram aprovados



Fonte: QEdu.org.br. Dados do Ideb/Inep (2017)

Nos anos finais essa taxa é menor.

0,84  A cada 100 alunos, 16 não foram aprovados



Fonte: QEdu.org.br. Dados do Ideb/Inep (2017)

Os próximos gestores terão o desafio de garantir mais alunos aprendendo e com um fluxo escolar adequado.

Ainda é possível afirmar, com base nos dados da Prova Brasil, que nem todos os alunos que lograram aprovação ao final do ano letivo obtiveram o aprendizado suficiente para progredir na jornada escolar.

Na Prova Brasil, o resultado do aluno é apresentado em pontos na Escala SAEB⁶. Discussões promovidas pelo comitê científico do movimento Todos Pela Educação,

⁶ O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala que permitem ao Inep realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado.

Por meio de provas e questionários, aplicados periodicamente pelo Inep, o Saeb permite que os diversos níveis governamentais avaliem a qualidade da educação praticada no país, de modo a oferecer subsídios para a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas com base em evidências.

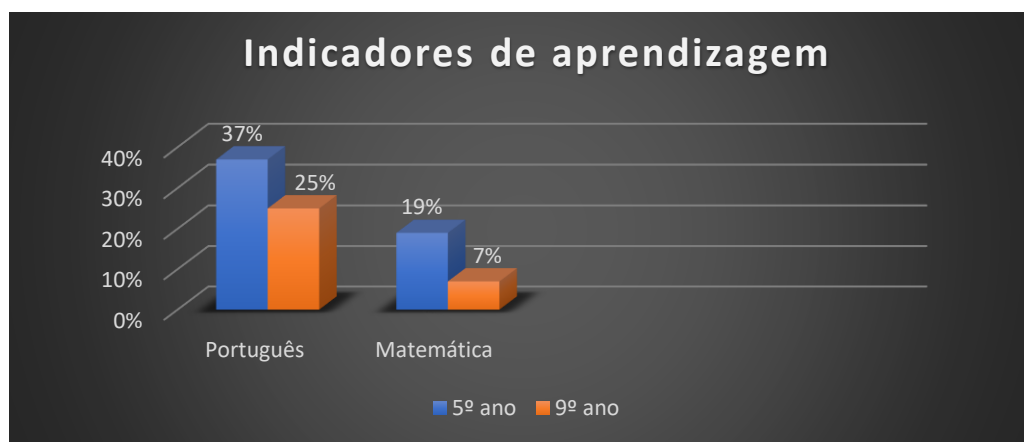
As médias de desempenho do Saeb, juntamente com os dados sobre aprovação, obtidos no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).



composto por diversos especialistas em educação, indicaram qual a pontuação a partir da qual pode-se considerar que o aluno demonstrou o domínio da competência avaliada. Decidiu-se que, de acordo com o número de pontos obtidos na Prova Brasil, os alunos são distribuídos em 4 níveis em uma escala de proficiência: Insuficiente, Básico, Proficiente e Avançado.

Consideramos em nossa pesquisa que os alunos que apresentaram aprendizado adequado são os que alcançaram os níveis Proficiente e Avançado.

Pois bem, levando em consideração tais informações temos seguintes dados:



- 37% dos alunos do 5º ano, aprenderam o adequado em Português
- 25% dos alunos do 9º ano aprenderam o adequado em Português
- 19% dos alunos do 5º ano aprenderam o adequado em Matemática
- 7% dos alunos do 9º ano aprenderam o adequado em Matemática

Os dados comprovam que uma aplicação maior de recursos não é diretamente proporcional a uma melhoria na qualidade educacional das escolas da rede municipal de ensino em São Luís, pelo menos inicialmente.

A deficiência dos alunos do primeiro ciclo da educação fundamental em matérias consideradas essenciais demonstra que o município deve ficar atento e analisar criticamente quais os motivos que estão levando a esse quadro.

É necessário planejamento. Um conjunto de ações, que de forma antecipada, possibilitem a escolha de que áreas merecem investimentos prioritários.



4. 2 - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A educação conta com uma vasta legislação utilizada como base para criação de políticas públicas em todos os níveis da federação. Entre as que nos interessam neste estudo destacamos a Constituição (art. 205 e ss.), a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE 2014 – 2024), o PEE e o PME.

A nível municipal essa legislação resume-se, basicamente, à incidência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, já que não há leis municipais que tratem sobre o assunto. Os demais atos normativos se resumem a Decretos, portarias, e notas técnicas que buscam efetivar e estabelecer as disposições constantes na própria LDB.

4. 3 - O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

O Plano Municipal de Educação de São Luís (PME para decênio 2015 – 2024), documento elaborado em cumprimento à Lei Federal 13.005/2014 que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE, que, aliado ao PEE (Plano Estadual de Educação, Lei 10.099 de 2014) visa atingir determinadas metas através de ações estratégicas para “garantir o êxito dos resultados do processo educacional: a efetivação do ensino.”

No projeto temos o total de 20 metas que devem ser alcançadas até o ano de 2024 e que, sendo efetivadas, resultariam em um alavancar da educação no município.

Nos dedicaremos agora a analisar algumas dessas metas (especificamente aquelas que tem ligação direta com o objeto de estudo deste projeto que é a educação básica) instituídas no Plano.



4. 4 - FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Uma das propostas defendidas pelo PME é a ampliação do percentual do PIB investido em educação até o patamar de 10%, com a definição de outras fontes de recursos financeiros, além dos impostos, para todos os níveis, etapas e modalidades da educação.

A Constituição Federal garantiu o repasse de recursos aos Municípios para o custeio da educação básica. Estes devem aplicar no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Temos a efetivação desse dispositivo na Lei nº 9.394/96, art. 69 e no art. 1º, XVII da Lei 4.125 de 23 de dezembro de 2002⁷.

As informações dos gastos dos Municípios com Educação estão disponíveis em sítios eletrônicos oficiais. Da mesma forma, os resultados do IDEB são publicados regularmente. A partir destes dados é possível formular juízos de fato, fundamentados em dados quantitativos que evidenciaram o impacto da ampliação dos recursos aplicados em educação na qualidade do ensino ofertado na rede pública municipal do Município de São Luís.

A seguir serão apresentados alguns dados obtidos no SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação), referentes aos orçamentos de educação que foram declarados pelo próprio município.

Investimento Educacional	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
por aluno do Ensino Fundamental	R\$ 3.375,94	R\$ 4.068,64	R\$ 5.177,09	R\$ 4.692,26	R\$ 5.993,16	R\$ 6.365,15	R\$ 9.892,69	R\$ 9.322,69

Fonte: SIOPE – São Luís/MA

⁷ Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Educação e traz em seu art. 1º as finalidades desse órgão.



Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB – Séries Iniciais					
Município de São Luís	2009	2011	2013	2015	2017
	4.3	4.2	4.1	4.5	4.6

Fonte: MEC – IDEB

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB – Séries Finais					
Município de São Luís	2009	2011	2013	2015	2017
	4.1	3.9	3.7	3.9	3.8

Fonte: MEC - IDEB

Entre os anos de 2009 e 2016 os gastos com educação no município de São Luís quase triplicaram. Mas por que, embora o município gaste cada vez mais em educação, a qualidade do ensino em suas redes não melhora?

A qualidade do ensino é uma totalidade complexa e contraditória, influenciada não apenas pelo volume da aplicação financeira em Educação.

O município aplicou muitos recursos nos últimos anos na educação, entretanto estas aplicações não acarretaram melhorias correspondentes na qualidade do ensino, o que indica a utilização ineficiente do dinheiro público.

Mas quais os problemas que devem ser enfrentados para revertermos esse quadro?



Os reflexos de um maior redirecionamento de fundos para a educação municipal não têm sido positivos. Apesar de sairmos de um quadro de destinação/aplicação ínfima de recursos para uma realidade de aplicação aceitável e em alguns momentos até acima da média estipulada de “investimos”, a ideia de educação de qualidade trazida pelo art. 206, VI da CF/88 ainda está distante. Não se pode pensar apenas em crescimento quantitativo.

Certamente a questão do financiamento importa, e sem dúvida ainda é importante aumentar seu volume. Na pesquisa OCDE o investimento por aluno com idade entre 6 e 15 anos, no Brasil, era de 38.190 dólares, equivalente a 42% da média de investimento dos demais países, que era de 90.294 dólares (PISA 2015).

Contudo Brasil investe em educação uma proporção do PIB maior do que a do Vietnã e gasta quase três vezes mais por estudante. Ao contrário do país asiático, que consegue fazer muito com pouco, nossos alunos têm um desempenho significativamente pior do que o que seria de se esperar pela nossa renda e pelo montante de gastos. Ainda pelos resultados do teste do PISA, mesmo os 10% dos mais privilegiados do Brasil, que estudam em escola particular, têm uma educação semelhante aos 10% mais pobres no Vietnã um país que vem tendo destaque em qualidade de educação.

No município, um dos grandes desafios, em matéria educacional, reside no dever de manutenção da qualidade do ensino. Concordamos nesse sentido com os ensinamentos de Élide Graziane Pinto quando afirma que

não basta o cumprimento matemático de meta de aplicação de recursos públicos em proporção ao PIB ou o atingimento contábil do percentual de gasto mínimo, se tais balizas de vinculação de gasto corresponderem regressividade imotivada de indicadores e índices oficiais de desempenho. (PINTO, 2015, p. 67)

Uma alocação racional de recursos públicos torna-se imprescindível para que os serviços prestados à coletividade alcancem a eficiência. A adequada utilização dos recursos é dever da gestão pública enquanto agente do desenvolvimento local.

O grande problema está na limitada mediação entre os interesses da criança/adolescente e os jogos de poder dos gestores das políticas públicas, em função da



escassa articulação interinstitucional e baixo poder de mobilização dos beneficiários (OLIVEIRA, 2011).

CONCLUSÃO

Reconhecemos a importância do planejamento para que se tenha um direcionamento no cumprimento de determinados objetivos. Porém, não basta a elaboração de Planos, (PNE, PEE, PME, v. g.) que basicamente estipulam finalidades ou metas a serem perseguidas, mas criar condições para diminuir as discrepâncias entre as contingências de condições futuras e as expectativas de orientações presentes.

Faz-se necessário então, além da elaboração, a efetivação de tais planos.

O planejamento, conforme anota Oliveira, para ter a sua eficácia incrementada, abrange num primeiro momento o estabelecimento de um plano estratégico para o período. Realizar este planejamento implica conhecer a organização em sua relação com o ambiente onde se insere, estabelecer cenários, visões sobre como será o ambiente onde a entidade atuará no período de interesse. Implica ainda conhecer seus pontos fortes, fracos, oportunidades, ameaças e ter conhecimento claro dos seus propósitos. (OLIVEIRA, 2010, p. 12). E ninguém melhor que as próprias escolas para definirem suas metas.

Por isso sugerimos como possível solução para um crescimento qualitativo na prestação dos serviços educacionais, a autonomia das escolas para a elaboração de seus planos e metas e a emancipação dessas dos planos genéricos e abstratos que são definidos por instâncias superiores.

Assim, torna-se essencial a revisão das práticas de gestão e planejamento consideradas ineficientes, no intuito de aperfeiçoar os métodos alocativos adotados para que haja melhor aproveitamento dos recursos e melhor provimento da educação pública.



REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Jorge. *Financiamento e gasto público da Educação Básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina*. Educação e Sociedade, Campinas, v. 26, n. 92, p. 841-858, Especial - Out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a07>

BRASIL. Ministério da Educação, FNDE. *Relatórios municipais*. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais

BRASIL. Ministério da Educação, INEP. IDEB – *Resultados e Metas*. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>

GOMES, Fernando Alves Dourado *Aplicações da Teoria Social Sistêmica no Desenho Normativo de Políticas Públicas: O Caso do Sistema Nacional de Educação*. p. 148-155, 2017. Tese (Doutorado em Direito do Estado) Faculdade de Direito da USP, São Paulo.

OLIVEIRA, Antonio Benedito Silva. *Controladoria Governamental – Governança e Controle Econômico na Implementação das Políticas Públicas*. Editora Atlas, São Paulo, p. 12, 2010.

OLIVEIRA, Fabiana Noronha de et al. *A criança e o adolescente como sujeitos de direitos e os desafios para sua inclusão na agenda das políticas públicas Municipais*. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 15, n. 2, p. 213-223, jul./dez. 2011.

PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação – Uma perspectiva Constitucional*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.