

AS VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS DA EDUCAÇÃO: O RESULTADO DO ENEM NO ESTADO DO AMAZONAS

Sandro Breval Santiago
sbreval@gmail.com

Resumo: Este artigo aborda a relação existente entre a execução orçamentária prevista para a área da Educação Estadual, com base nas aplicações constitucionais, e o exame nacional do ensino médio (ENEM). Serviram de base para a análise as escolas das áreas urbana e rural do Estado do Amazonas, nos anos de 2008 e 2009. A metodologia empregada foi adotada o tipo descritivo, bibliográfica e *ex post facto*, utilizando dados públicos, onde os resultados apontam que a o entendimento da relação orçamento x Enem contribuem para melhores resultados da política pública educacional.

Palavras-chave: educação; orçamento; ENEM

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem o objetivo de compreender o processo de aplicação de recursos na Educação no Estado do Amazonas, e sua relação nos resultados do ENEM, no biênio 2008 e 2009.

A base de análise deste trabalho foram os resultados obtidos, no âmbito da dependência administrativa Estadual, do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), fornecidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Anísio Teixeira (INEP).

Os valores orçamentários considerados tiveram como base o relatório Demonstrativo de despesa empenhada por órgão, dos anos de 2008 e 2009, da Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas.

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

2.1 Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM

Criado em 1998, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) tem o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da escolaridade básica. Podem participar do exame alunos que estão concluindo ou que já concluíram o ensino Médio em anos anteriores.

O Enem é utilizado como critério de seleção para os estudantes que pretendem concorrer a uma bolsa no Programa Universidade para Todos (ProUni). Além disso, cerca de 500 universidades já usam o resultado do exame como critério de seleção para o ingresso no ensino superior, seja complementando ou substituindo o vestibular.

2.2 Qualidade na Educação

Uma visão , ainda que rasa, sobre a qualidade da educação brasileira, identificamos este tema tenha ocupado espaço marginal ou ausência sobre a pensamento social brasileiro (FURTADO, 1954; FREIRE, 1951).

A questão dos problemas de desigualdade, quer de acesso quer no próprio fluxo e de qualidade da educação brasileira (RIBEIRO, 1991; TEIXEIRA, 1997).

De um modo geral o sistema educacional não universalizava o ingresso e se mostrava extremamente seletivo. Este contexto acabava por direcionar esforços de pesquisa para o tema do acesso e do fluxo, e ainda pelo fato de que os sistemas de informações forneciam estatísticas demográficas, informações educacionais e sobre acesso e fluxo, mas não contemplavam a qualidade.

2.3 Vinculação Constitucional dos Recursos na Educação

A Carta Magna, em seu artigo 212, determina que a União aplique, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL,1988).

Tal aplicação assegurada constitucionalmente é a vinculação de recursos, isto é a separação de receita para destinação específica a determinadas finalidades. O setor educacional passa a ter assegurados aqueles recursos, o que alguns autores chamam de financiamento público protegido (CASTRO, SADECK, 2003).

O financiamento da educação – via a vinculação constitucional de recursos para a área educacional - foi defendida por alguns congressistas com argumentos sobre a teoria do “capital humano”, com a correlação entre educação e desenvolvimento.

No entanto, mesmo com tentativas de manutenção de uma sustentação financeira constitucional para a educação, a Carta de 1967 revogou a vinculação de recursos sob a alegação de que a mesma era “incompatível com a sistemática orçamentária introduzida pela nova Constituição” (HORTA, 2001, p. 219) que, na parte relativa ao orçamento, proibia qualquer vinculação entre receita de impostos e despesa.

O quadro I , abaixo, demonstra as vinculações de recursos para a educação, pelas diferentes Cartas Magnas do Brasil do período de 1934 a 1988.

Quadro I – Vinculação de recursos, em percentuais, para a Educação nas Constituições do Brasil

Ente	CF. 34	CF. 37	CF.46	CF.67	EC 01/69	EC 24/83	CF 88
União	10	-	10	-	-	13	18
Estados e DF	20	-	20	-	-	25	25
Municípios	10	-	20	-	20	25	25

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Constituições Federais

A vinculação constitucional de recursos evidenciou a distinção da educação dentre as diferentes políticas públicas, tornando-se “a expressão legal da prioridade estratégica que se atribui à educação, quando se pensa num projeto de desenvolvimento econômico e de construção da cidadania, numa perspectiva da universalização do saber, da cultura e da riqueza social” (OLIVEIRA, 1998, p.125-126).

A vinculação firmou sua importância ao estabelecer um limite mínimo de gastos com a educação e ao induzir, dentre seus objetivos, a possibilidade de propiciar aumentos crescentes de recursos para a educação (MELCHIOR, 1997).

2.4 Gestão Pública

Para Silva (2002, p. 95), a Gestão na Fazenda Pública, ou Gestão do Patrimônio Público, é definida como “o conjunto de operações que visam diretamente alcançar os fins próprios da administração governamental”. A gestão desenvolve-se pelas ações dos órgãos do Estado e estas ações precisam estar em consonância com a finalidade dos Entes Públicos.

No entendimento de Amato (1971), Administração Pública, no sentido mais amplo, é todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que determinam: a) como se distribui e se exerce a autoridade política; b) como se atendem aos interesses públicos.

No caso do Brasil, a Administração Pública Brasileira tem seus limites e possibilidades traçados pela Constituição e pelas leis. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, consagrou no capítulo da Administração Pública os princípios do Estado burocrático, como pode-se observar no *caput* do Art. 37 a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL, 2006, p. 70).

2.5 Orçamento Público Tradicional

O Orçamento Público é um tema complexo de se estudar, pois envolve uma série de aspectos a serem observados: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. Seu conceito tem assumido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiam no passado (GIACOMONI, 2001).

No conceito moderno, o orçamento procura aplicar os recursos objetivando uma maior produção com o menor custo possível e procura, ainda, como antes comentado, desenvolver seu papel de regulador da economia, uma vez que o Governo tem a função de atender as necessidades econômicas e sociais da população, aumentar a renda nacional e distribuir essa renda para assegurar um nível de vida digno à população (PIRES, 2002).

O processo de planejamento, de acordo com a Constituição de 1988, apresenta três peças importantes, que são: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO); e a lei orçamentária anual (LOA). Neste momento, houve um reforço da concepção que associa o planejamento ao orçamento como componentes de um único sistema, tornando obrigatória a elaboração do Plano Plurianual.

A lei complementar 101/00 foi criada para controlar os gastos do setor público, fiscalizando e normatizando-os. Além da sua função primordial – controlar os gastos públicos – a LRF abriu espaço para o planejamento, reforçando determinados pontos que a Constituição Federal de 88 normatizava, primordialmente no que se refere à vinculação dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), quando ressalta em seu art 5º, que: “*o projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias (...)*”

O Orçamento público elaborado sob o modelo tradicional observa uma seqüência de etapas uniforme e anual que deve obediência aos ditames da Constituição Federal e de leis específicas, no caso, a Lei 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essa seqüência de etapas, chamada de ciclo orçamentário, é definida por Kohama (1996) como sendo o conjunto de fases desenvolvidas pelo processo orçamentário, que podem ser assim consubstanciadas: elaboração, estudo e aprovação, execução e avaliação.

As fases do ciclo orçamentário são repetidas em períodos pré-fixados, nos quais os orçamentos são, sucessivamente, elaborados, estudados e votados, executados e, finalmente, têm seus resultados avaliados. Deve, portanto, espelhar, todo o processo de planejamento e quantificação das metas de governo, consubstanciadas nos seus planos.

O ciclo orçamentário não pode e nem deve ser confundido com o exercício financeiro, pois este corresponde a uma das fases do ciclo, ou seja, à execução do orçamento, tendo em vista que a fase de preparação da proposta orçamentária e sua elaboração pelo Poder Legislativo precedem o exercício financeiro, e a fase de avaliação e prestação de contas vai além deste (SILVA, 2002).

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa classifica-se, quanto à natureza, como exploratória, pois é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado (VERGARA, 2005).

Quanto aos objetivos, caracteriza-se como descritiva, pois expõe características de determinada população ou fenômeno, sem a preocupação de explicá-lo, embora sirva de base para tal (VERGARA, 2005). O estudo está circunscrito a uma só unidade, entendida essa o Estado do Amazonas.

Quanto aos meios, insere-se a investigação *ex post facto* por tratar-se de fato já acontecido, já que as variáveis não podem ser controladas ou manipuladas (VERGARA, 2005). Usou-se ainda a pesquisa documental, utilizando-se de documentos conservados nos órgãos envolvidos com a Orçamento Estadual, abrangendo o Poder Executivo na área da Educação.

Optou-se também, pelo estudo de caso, pois de acordo com Yin (2005) este tipo de pesquisa pode ser utilizado em diversas situações, visando conhecer os fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos, dentre outros, sobretudo nos casos relacionados a fenômenos sociais complexos.

Tal estratégia de pesquisa permitirá que se processe uma investigação no sentido de preservar as características dos acontecimentos da vida real, a exemplo dos processos organizacionais e administrativos. Triviños (1995) caracteriza esse caminho como um estudo de caso histórico organizacional.

O tipo escolhido foi o estudo de caso. O estudo de caso é a estratégia escolhida pelo exame de acontecimentos contemporâneos, e pela impossibilidade de manipulação dos comportamentos relevantes (YIN, 2005). A definição técnica começa com o seu escopo:

“O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos”.

Tal estratégia conta com muitas técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta a observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados. A definição de estudo de caso por Triviños (2006) é tipo de pesquisa que analisa profundamente uma unidade.

Ainda em Yin (2005) o poder diferenciado do estudo de caso é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações.

Segundo Yin (2005), existem inúmeras razões para a escolha de um caso único: quando é um caso decisivo ligado a uma teoria bem-formulada; outra lógica é quando representa um caso raro, radical, extremo; a terceira possibilidade é ser um caso típico ou que represente uma realidade; o caso revelador, não antes percebido, é outro fundamento e, finalmente, o caso longitudinal, estudar ao longo do tempo. O estudo de caso aborda como uma organização pública reage frente às mudanças. Portanto, na tese, será estudada um caso típico, que justifica a utilização de uma única organização.

Yin (2005) define um estudo de caso como uma investigação empírica que: investiga um fenômeno contemporâneo, dentro de um contexto de vida real; onde os limites entre os fenômenos e o contexto não são claramente evidenciados; e no qual múltiplas fontes de evidência são utilizadas

A coleta dos dados para realização deste estudo, teve origem em várias fontes, pois se seguiu o que preconiza Yin (2005) quando indica que os dados para os estudos de caso podem se basear em muitas fontes de evidências. Nessa investigação empregou-se a documentação, registros em arquivos e observações diretas.

Para garantir a validade interna da pesquisa, evitando a subjetividade de interferências, foi adotada a seguinte abordagem metodológica de coleta, apresentação e análise dos dados (YIN, 2005; TRIVINÓS, 2006): a) foram selecionadas as variáveis específicas a serem estudadas; b) foram utilizadas múltiplas fontes de evidência e c) as variáveis foram apresentadas de forma cronológica;

A confiabilidade da pesquisa será garantida através de sua adequada documentação. As fontes de evidência pesquisadas estão disponíveis na instituição, permitindo, assim, que outros pesquisadores ou auditores possam aferir e validar as conclusões obtidas.

Cooper e Schindler (2003) abordaram vários aspectos ligados à ética nas pesquisas aplicadas, neste artigo relaciona-se com o consentimento informado, que ocorre quando todos os procedimentos e o planejamento da pesquisa são revelados.

4 ANÁLISE DO ORÇAMENTO E DADOS DO ENEM

A partir dos dados públicos coletados junto ao órgão fazendário do Estado do Amazonas, do Poder Executivo, demonstramos no Quadro II os valores empenhados para a Secretaria de Educação do Estado do Amazonas (SEDUC).

Quadro II – Despesa empenhada para a SEDUC

Ano	Dotação em R\$
2008	1.203.059.895,24
2009	1.236.742.134,16

Fonte: SEFAZ – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

O quadro III é demonstrado as médias das Escolas do Estado do Amazonas, considerando o Ensino Médio Regular, nas zonas urbanas e rural. Para o ano de 2009 foi adaptado o valor da média para viabilizar a comparação entre o biênio 2008 e 2009.

Ano	Média Total (Objetivas e Redação)
2008	43,01
2009	48,37

Fonte: INEP, adaptado pelo autor

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação existente entre as dotações orçamentárias, previstas para a área de Educação, e os resultados do ENEM, visualiza-se a importância da vinculação constitucional como instrumento de política pública eficiente, considerando um aumento de 12,46% na média total do exame. A partir da constatação do incremento de 2,79% da dotação destinada à Educação no Estado do Amazonas.

É preciso aprofundar no assunto, das vinculações constitucionais, sobretudo no instante do endividamento dos Estados quando dos investimentos em infra-estrutura e manutenção de seus arcabouços operacionais.

Por fim, no Estado do Amazonas as dotações para a Educação, bem como sua curva flexiva dos valores executados, indicam uma negentropia nas curvas médias para o ensino médio público.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMATO, Pedro Muñoz. Introdução à Administração Pública. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; SADECK, Francisco. *Financiamento do gasto em educação das três esferas de governo em 2000*. Brasília: Ipea, jun. 2003. (Texto para Discussão, n. 955).
- FREIRE, G. *Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano*. 2. ed. ampl. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.
- FURTADO, C. *A economia brasileira: contribuição a análise do seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Noite, 1954.
- GIACOMONI, James. Orçamento Público. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- HORTA, José Silvério Baía. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituintes brasileiras 1823-1988*. 2.ed. Campinas, SP; Autores associados, 2001. p. 201-240.
- KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública: Teoria e Prática. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas- SP: Autores Associados, 1997. 92 p. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, 6).
- PIRES, Valdemir. Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Manole, 2001.
- PIRES, João Batista Fortes de Souza. Contabilidade Pública: Orçamento Público – Lei de Responsabilidade Fiscal. 7. ed. Brasília: Franco & Fortes Ltda., 2002
- RIBEIRO, S.C. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, maio/ago. 1991.
- SILVA, Lino Martins da. Contabilidade Governamental: Um enfoque Administrativo. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- TEIXEIRA, A. *Educação para a democracia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- TRIVIÑOS, A.N.S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. 4ª. Ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em Administração. 6ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- YIN, ROBERT K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. – 3ª. ed. – Porto Alegre: Bookman, 2005.