

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE EDUCAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS
ALDA DO PERPÉTUO MONTEIRO SAMPAIO**

**A POLÍTICA DE FUNDOS DE FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO E
SEUS EFEITOS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA (1998 – 2007)**

**CURITIBA
2009**

ALDA DO PERPÉTUO MONTEIRO SAMPAIO

**A POLÍTICA DE FUNDOS DE FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO E SEUS
EFEITOS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA (1998 – 2007)**

**Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Especialista em Políticas
Educativas, Curso de Especialização em
Políticas Educativas, Setor de Educação,
Universidade Federal do Paraná.**

Orientadora: Profª Drª Andréa Barbosa Gouveia

**CURITIBA
2009**

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR.....	15
TABELA 2 – RECURSOS DO FUNDEF POR REGIÕES BRASILEIRAS (1998 – 2003).....	17
TABELA 3 – MÉDIA DA PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA – SAEB – (1995 – 2005).....	17
TABELA 4 – MÉDIA DA PROFICIÊNCIA EM MATEMÁTICA – SAEB – (1995 – 2005).....	17
TABELA 5 – FONTES DE RECURSOS DO FUNDEB.....	19
TABELA 6 – EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO DO FUNDEB.....	20
TABELA 7 – DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB.....	20
TABELA 8 – EVOLUÇÃO POPULACIONAL DE CURITIBA.....	46
TABELA 9 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS E EMPREGOS SEGUNDO AS ATIVIDADES ECONÔMICAS.....	47
TABELA 10 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR.....	53
TABELA 11 – TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO (ICMS).....	56
TABELA 12 – EVOLUÇÃO DO GASTO-ALUNO/ANO.....	60
TABELA 13 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS POR MODALIDADE.....	61
TABELA 14 – RECURSOS LÍQUIDOS DO FUNDEF/FUNDEB POR MATRÍCULA/ANO.....	63
TABELA 15 – EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM MDE.....	67

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO POPULACIONAL DE 1808 A 1830.....	4
QUADRO 2 – COMPARAÇÃO ENTRE PROJETO JORGE HAGE E LEI 9394/96.....	7
QUADRO 3 – COMPARAÇÃO ART.60 (ADCT – CF/88) E EC 14/96.....	10
QUADRO 4 – EVOLUÇÃO DO GASTO ALUNO (1997 – 2006).....	16
QUADRO 5 – PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE FUNDEF E FUNDEB.....	22
QUADRO 6 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH-M).....	48

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NA REDE MUNICIPAL DE CURITIBA.....	54
GRÁFICO 2 – NÚMERO DE ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL.....	55
GRÁFICO 3 – RECEITA DE IMPOSTOS NO PERÍODO DE 1998 A 2007.....	56
GRÁFICO 4 – RECURSOS A SEREM APLICADOS EM MDE.....	58
GRÁFICO 5 – GASTOS COM A FUNÇÃO EDUCAÇÃO NO PERÍODO DE 2002 A 2008.....	58
GRÁFICO 6 – GASTO ALUNO/ANO TOTAL.....	59
GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DO GASTO-ALUNO POR MODALIDADE.....	60
GRÁFICO 8 – RECURSOS PROVENIENTES DO FUNDEF/FUNDEB.....	63
GRÁFICO 9 – MATRÍCULAS CONTEMPLADAS PELO FUNDEF/FUNDEB.....	64
GRÁFICO 10 – VALOR DO FUNDO DISPONÍVEL POR MATRÍCULA.....	65
GRÁFICO 11 – DESPESA COM ENSINO FUNDAMENTAL E EDUCAÇÃO INFANTIL.....	65
GRÁFICO 12 – APLICAÇÃO DE RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDEF/FUNDEB.....	66
GRÁFICO 13 – RELAÇÃO ENTRE DESPESAS COM MDE E RECEITAS DO FUNDEF/FUNDEB.....	67

LISTA DE SIGLAS

FUNDEF – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

FUNDEB – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

CAPES – COORDENAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

ANPED – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO

ANPEC – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

FPE – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

FPM – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

PL – PROJETO DE LEI

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

LDB – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO

ADCT – ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

ICMS – IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS

IPIEXP – IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS

IR – IMPOSTO DE RENDA

IPI – IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS

FSE – FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA

DRU- DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO

PEC – PROJETO DE LEI CONSTITUCIONAL

LC – LEI COMPLEMENTAR

ITCMD – IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS E DOAÇÕES

IPVA – IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES

ITR – IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

IPTU – IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO

ISS – IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS

ITBI – IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO BENS INTER-VIVOS

MF – MINISTÉRIO DA FAZENDA

SCIELO – SCIENTIFIC ELETRONIC LIBRARY ONLINE

UFPR – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

EC – EMENDA CONSTITUCIONAL

CNE – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

**INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA**

EJA – EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

SAEB – SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

PNE – PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

CONED – CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA

PSDB – PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA

TEM – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

RAIS – RELATÓRIO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO

IDH-M – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL

**IDH-M – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL –
EDUCAÇÃO**

IDHM – R – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – RENDA

IDEB – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

PMDB – PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

SME – SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

CEI – CENTRO DE EDUCAÇÃO INTEGRAL

PCCS – PLANO DE CARGOS CARREIRA E SALÁRIOS

INPC – ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR

PMC – PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

MDE – MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO

RESUMO

Através do presente estudo buscou-se analisar os principais aspectos do financiamento da educação no Brasil, principalmente, a partir da política de fundos (FUNDEF/FUNDEB). Como recorte de análise, foi avaliado o período de 1998 a 2007, bem como os efeitos da política de fundos na educação do município de Curitiba. Para tanto, foram analisados documentos oficiais (prestação de contas do município) que demonstram o movimento das principais contas relacionadas à educação: receitas, vinculação constitucional, despesas com MDE, número de matrículas, gasto-aluno/ano, custo aluno qualidade inicial e despesas com pessoal. Constatou-se que os fundos de financiamento constituem uma fonte importante de recursos para o município de Curitiba, dado o comportamento crescente das transferências, permitindo manter um patamar mínimo, porém insuficiente, de qualidade da educação à medida que proporcionam ampliação de atendimento e valorização do magistério municipal.

Palavras-chave: Financiamento da educação, Fundef, Fundeb

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	2
1.1 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO	6
1.2 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF).....	10
1.3 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB).....	18
2. REVISÃO DE LITERATURA – O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL -	24
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO.....	25
2.2 SALÁRIO-EDUCAÇÃO.....	26
2.3 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO.....	28
2.4 GASTO-ALUNO/ANO E CUSTO ALUNO-QUALIDADE.....	30
2.5 FUNDEF.....	33
2.6 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	39
2.7 FUNDEB.....	41
3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	46
3.1. PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO E DEMOGRÁFICO DE CURITIBA.....	46
3.2. HISTÓRICO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA.....	49
3.3. ANÁLISE DOS DADOS EDUCACIONAIS E FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	55
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende analisar os impactos do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) no município de Curitiba, bem como as possíveis mudanças que podem ocorrer a partir da implementação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação). O trabalho foi dividido em três partes: Histórico do Financiamento da Educação no Brasil; Revisão Bibliográfica sobre o Financiamento da Educação e o Financiamento da Educação no Município de Curitiba no período de 1998 a 2007.

No primeiro capítulo foram revisitadas e analisadas as legislações sobre o FUNDEF, o salário-educação, o FUNDEB, o Plano Nacional de Educação (2001) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996), bem como bibliografias a respeito de políticas de financiamento da educação. A intenção deste capítulo foi apresentar os principais aspectos acerca do financiamento da educação ao longo da história, desde o período colonial até a implantação do FUNDEB.

O segundo capítulo foi destinado à revisão bibliográfica mais recente sobre o financiamento da educação e procurou-se descrever quais as principais abordagens sobre a política de fundos e os demais recursos destinados à educação. Foram verificados textos publicados em revistas especializadas em educação e economia, teses e dissertações encontradas no portal da CAPES, trabalhos apresentados em encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) e livros cujos autores discutem a questão.

Ao terceiro capítulo coube a análise referente ao financiamento da educação no município de Curitiba, para tanto foram avaliados documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Curitiba e demais produções que abordassem a questão. Para a análise foram avaliados os recursos referentes ao FUNDEF e FUNDEB e aqueles destinados aos gastos com a função educação, com o ensino fundamental e com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino no período de 1998 a 2007.

Nas considerações finais procurou-se descrever os principais pressupostos da política de fundos de financiamento da educação no Brasil e relacioná-los com o processo ocorrido no município de Curitiba no período proposto.

CAPÍTULO I

1. HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A história do financiamento da educação no Brasil, remonta ao século XIV com a chegada dos jesuítas à colônia. O rei de Portugal D. João III propôs financiar a educação na colônia através da doação de terras para a construção de colégios e recursos para equipá-los. Os gastos com custeio eram de responsabilidade da igreja. A colônia, via metrópole, fornecia instrução e a igreja catequizava os índios e disseminava suas idéias. Desta forma, a política colonizadora estabelecia suas diretrizes: a defesa dos interesses do Estado português e a expansão da Igreja Católica Romana.

Com esta parceria, em pouco tempo, os jesuítas ampliaram a quantidade de colégios pela colônia e viabilizaram o auto-financiamento. Ao assumir de fato a educação, os jesuítas tornaram-se os únicos responsáveis pela educação formal na colônia: instruíam e catequizavam os índios, mamelucos e filhos de colonos brancos e, ainda, formavam a elite colonial. Produziam para o próprio sustento e comercializavam os produtos excedentes.

A Companhia de Jesus se expandiu e suas obras espalharam-se, principalmente, em regiões como São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia, onde possuíam escolas de nível elementar em que era ensinado a ler, escrever, contar e a doutrina católica, e os colégios de nível médio, que tinham o objetivo de preparar os filhos da elite para enviá-los ao ensino superior em Portugal. De acordo com Monlevade (2001), o Estado Português foi, paulatinamente, se desresponsabilizando pela educação pública na colônia. Talvez esta fosse a idéia: suprir a demanda e, ao mesmo tempo, não se responsabilizar pela oferta.

Com a expansão dos seus domínios, os jesuítas fortaleceram seu poder na colônia e, ao mesmo tempo que provocavam a aculturação dos índios e disseminavam os dogmas da Igreja Católica, também se opunham aos métodos de conquista e escravidão utilizados pelos colonizadores. Esta conduta incomodava a corte que começava a ter problemas políticos e econômicos com os comerciantes locais. Aliado a este fator, cabe salientar que neste período, Portugal enfrentava uma grave crise financeira porque o lucro obtido na exportação de produtos extrativistas reduziu devido à diminuição na exportação de produtos primários, provocada, principalmente, pela concorrência com as Antilhas e a Índia Ocidental.

Na década de 1750, o Marquês de Pombal, adepto das idéias iluministas, expulsou os jesuítas do Brasil a fim de minimizar a influência da Igreja Católica no governo português. Sob a alegação de que a Companhia de Jesus havia se tornado um Estado dentro do Estado

Português, os jesuítas foram obrigados a deixar o território e todos os seus bens foram confiscados pela coroa portuguesa. Tal ato resolveu, mesmo que momentaneamente, os problemas político-financeiros da colônia. Acabava com a proteção dos índios e escravos e melhorava a situação financeira da Coroa.

Ao resolver os problemas econômicos e políticos da coroa portuguesa, criava-se um problema relacionado à escolarização dos habitantes. Era preciso encontrar uma nova forma de ofertar educação formal à população. Como custear as despesas com a oferta de escolas e a contratação de professores? A saída de cena dos jesuítas deixou uma grande lacuna a ser preenchida. Devido à crise já relatada, o Estado português não possuía condições financeiras para sustentar a colônia. Desta necessidade surgiu a idéia de criar um novo tributo que fosse capaz de resolver a situação e não onerar a metrópole.

Muitos produtos já eram alvo de tributação, entre eles, os escravos (considerados mercadoria), o açúcar, metais preciosos, o charque e muitos outros. Era preciso tributar algo que fosse comum em todo o território brasileiro e, assim o sendo, ficou estabelecido que seria cobrado um tributo sobre o aguardente proveniente da cana-de-açúcar e a carne. De acordo com a nova lei, à título de “Subsídio Literário”, para cada canada (2622 litros) de aguardente seriam cobrados dez réis e de um real em cada arrátel (0,429 kg) de carne para a manutenção do ensino primário (Pinto,2000). Esta taxa deveria ser cobrada pelas Câmaras Municipais sobre a venda da carne e de bebidas alcoólicas. Com esta arrecadação poder-se-ia manter as escolas, através do financiamento das Aulas Régias criadas para suprir a educação elementar e secundária no Reino e na Colônia.

A partir deste momento podemos perceber outra característica do financiamento no Brasil, a descentralização. Ou seja, o Poder Central transferiu a responsabilidade para o poder local. Assim sendo, o problema do aumento da demanda foi resolvido e a Coroa não ficou com o ônus. Este modelo de financiamento tinha alguns limitadores: o crescimento vegetativo da população e a sonegação. A situação era muito precária, o território era muito extenso, não havia controle sobre a comercialização dos produtos e era muito difícil fazer o controle fiscal.

O modelo proposto demonstrava sua fragilidade à medida que a população ia aumentando, seja a partir do processo de imigração ou pela urbanização, aliados à ineficiência do controle fiscal sobre a arrecadação. De acordo com Monlevade (2001), de 1808 à 1830, nas principais capitanias, a expansão demográfica deu-se da seguinte forma:

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO POPULACIONAL DE 1808 A 1830

CAPITANIA	POPULAÇÃO
Minas Gerais	350 mil para 930.000
Rio de Janeiro	250 mil para 591.000
Pernambuco	244.000 para 602.000
São Paulo	200.000 para 600.000

Fonte MONLEVADE (2001, p.71) – Elaborado pela autora

Com esta enorme explosão demográfica, não é difícil supor que a educação formal não era universal e que o financiamento da mesma precisava ser revisto. A Assembléia Nacional Constituinte de 1823 deparou-se com algumas questões: como garantir ensino fundamental, secundário e fundar universidades ou cursos superiores nas capitais? Como financiar escolas públicas para a população não escrava? Por fim, através da Constituição Imperial de 1824 foi determinado que a instrução primária deveria ser gratuita a todos os cidadãos, porém não aos escravos

Em 1834 através de Ato Adicional à Constituição foi determinado que as Províncias deveriam criar e custear escolas públicas. Repetiu-se o processo de descentralização e para tanto criaram-se impostos sobre a industrialização e comercialização de cada região. Tal modelo impôs às vilas ou pequenas províncias a pouca oferta de matrículas, enquanto que as Províncias mais desenvolvidas puderam ampliar sua oferta, haja vista que a relação com a quantidade arrecadada era direta. À medida que a arrecadação não dava conta da demanda, entra em cena o setor privado através de escolas confessionais ou empresariais.

Segundo Pinto (2000, p.53), a Proclamação da República, com sua Constituição Liberal, atribuiu mais à família que ao Estado os compromissos com a Educação. Neste período, após a Abolição dos Escravos e a vinda dos imigrantes, iniciou-se um novo modo de produção e começou a ser formada, nas cidades, uma sociedade civil organizada que exigia o aumento de oferta de escola pública.

Na Constituição de 1934, houve a tentativa de diminuir esta diferença, a partir de uma distribuição mais equânime. Ficou estabelecido que a União e os Municípios destinariam nunca menos que dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos que vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (art.156 – CF/34). Havia uma diferença quanto ao ensino na zona rural, pois a União deveria reservar, no mínimo, vinte por cento para esta modalidade.

Além disto, o artigo 139 da Constituição de 1934 estabelecia que: “ Toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros escolares, e onde trabalharem mais de cinquenta pessoas, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário gratuito”.

Apesar desta nova remodelagem, a União, detentora de mais recursos, não assumiu a educação formal. Ao estabelecer os critérios da vinculação permitiu que houvesse um valor mínimo destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino, porém, não resolveu a diferença entre os entes federativos quanto à arrecadação e, conseqüentemente, quando à ampliação da oferta.

De acordo com Cano (1998), na década de 1930, as regiões Norte e Nordeste eram responsáveis por, aproximadamente, 19% do PIB (Produto Interno Bruto), enquanto o Estado de São Paulo respondia por 31,2% do PIB nacional. Ainda, segundo o IBGE¹, em 1920, 69,9% da população com 15 anos ou mais era analfabeta.

Com o advento do Estado Novo, em 1937, a vinculação foi extinta.

A Constituição de 1946 reestabeleceu a vinculação e determinou que os estados e municípios deveriam ter 20% de seus impostos vinculados à MDE . Neste momento a União reforçou sua participação no financiamento da Educação Básica ampliando os repasses de impostos para o FPE² e FPM³, dos quais igualmente se exigia que 20% fossem destinados a MDE. De acordo com Pinto (2000), este período que vai até fins da década de 1950 foi caracterizado pela expansão do ensino primário e secundário nas cidades. As escolas eram de qualidade, mas excludentes. Não eram disponibilizadas nem para os habitantes da zona rural e nem para a população mais pobre.

Segundo Monlevade (2001), com a industrialização e a urbanização, a demanda por escolas cresceu num ritmo superior à arrecadação. Tal processo causou efeitos diversos nos estados mais ricos e mais pobres. Aqueles cujas receitas seriam capazes de suportar a demanda, optaram por impactar negativamente a remuneração dos professores e ampliar a rede de educação infantil e superior. Os estados mais pobres dividiram os custos das escolas primárias e secundárias com os municípios.

Em 1964, o golpe militar extinguiu a vinculação constitucional de recursos para a educação e, através da Lei 4440/64 criou o salário-educação. As empresas que não quisessem

¹ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

² FPE – Fundo de Participação dos Estados – Transferência da União para os estados, cuja base é o Imposto sobre Produtos Industrializados e o Imposto de Renda.

³ FPM – Fundo de Participação dos Municípios – Transferência da União para os municípios, cuja base é o Imposto sobre Produtos Industrializados e o Imposto de Renda.

manter escolarização para os funcionários e seus filhos, contribuiriam, no início, com 1,4% da folha de Contribuição à Previdência Social. Posteriormente, a alíquota subiu para 2,5% (dois vírgula cinco por cento) e contribuiu para financiar o ensino fundamental⁴ público.

Com a ampliação da escolaridade obrigatória de 4 para 8 anos (Lei 5692/71), potencialmente, diminuíram as verbas e aumentaram os gastos com educação, causando o estrangulamento do sistema. O constante aumento da demanda e a falta de investimento, entenda-se financiamento, implicaram na permanente deterioração do sistema educacional brasileiro.

A aprovação da Emenda Constitucional 424/83 do Senador João Calmon, em 1º de dezembro de 1983, fez ressurgir a discussão sobre o financiamento, pois determinava que a União não poderia aplicar menos que 13% dos impostos e os estados e municípios menos que 25% de sua receita de impostos em MDE.

No período de redemocratização, pós CF/88, ampliaram-se as discussões acerca da educação e eram grandes as possibilidades do tema se tornar, senão prioridade, ao menos ocupar lugar de destaque no cenário nacional. Frente a estas discussões surge o projeto que pretendia estabelecer as novas diretrizes da educação brasileira.

1.1 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL – LEI 9394/96

Em agosto de 1989, o deputado Jorge Hage apresentou projeto substitutivo ao projeto apresentado pelo deputado Octavio Elisio (PL 1258/88), incorporando projetos parlamentares e discussões realizadas nas audiências públicas organizadas pela Comissão de Educação da Câmara. Em fevereiro de 1990, Jorge Hage apresentou um segundo substitutivo com novas emendas e sugestões da sociedade civil organizada. Tais sugestões eram oriundas, principalmente, de debates abertos com a sociedade, organizados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Entre 1988 e 1991, o projeto tramitou e foi discutido na Câmara dos Deputados.

Em 1992, o senador Darcy Ribeiro apresentou outro projeto referente à mesma matéria no Senado. Este projeto foi elaborado pelos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Correa, em articulação com o Poder Executivo via Ministério da Educação e Cultura (MEC).

⁴ Naquele período denominado de Ensino de 1º Grau.

Entre 1992 e 1993 os dois projetos foram discutidos ao mesmo tempo na Câmara dos Deputados. Após aprovado na Câmara(1993), em 1995 o Projeto Jorge Hage foi considerado inconstitucional pelo Senador Darcy Ribeiro e este, reapresentou seu antigo projeto, apensando-o ao Projeto de Lei 45/91, de iniciativa do deputado Florestan Fernandes, que tratava da concessão de bolsas de estudo para programas de mestrado e doutorado, já em trâmite no Senado Federal. Assim o sendo, após esta “hábil manobra política”, o projeto alinhado ao pensamento do Poder Executivo (iniciado no governo de Fernando Collor de Mello), foi aprovado pelo Senado e a nova lei foi sancionada em 20 de dezembro de 1996 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, sob a denominação de Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Muitas são as diferenças entre o Projeto Jorge Hage, fruto de várias discussões com a sociedade, e a “Lei Darcy Ribeiro”, oriunda do desejo do Poder Executivo. No entanto, de acordo com Pinto (2002, p.112), “embora o capítulo sobre financiamento seja o que sofreu menos alterações, estas ocorreram e para pior.”

Quanto ao financiamento da educação, em relação ao Projeto Jorge Hage, ocorreram as seguintes mudanças: a lei atual permite que gastos com transporte escolar, material didático e pagamento de inativos façam parte dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino. Além destes itens, o projeto original ampliava alíquota do salário-educação (2,5% para 3,5%) e criava o salário-creche (1%), ambos sobre a folha de pagamento das empresas.

Segundo Pinto (2002), o mais grave aconteceu em relação às questões que podem ser determinantes na qualidade da educação. Entre elas, a extinção do texto que estabelecia o número máximo de alunos por turma, conforme tabela:

QUADRO 02 – COMPARAÇÃO ENTRE PROJETO JORGE HAGE E LEI 9394/96

PROJETO JORGE HAGE	LEI 9394/96 – “LEI DARCY RIBEIRO”
Creche – 20 alunos por turma Pré – escola – 25 alunos Alfabetização – 25 alunos Demais séries e níveis – 35 alunos	Art. 25- Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento. Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo.

Fonte: Pinto (2002) – Elaborado pela autora

A mudança quanto ao número de alunos foi um dos determinantes para não aumentar o investimento em educação, haja vista que as maiores despesas estão relacionadas aos gastos com pessoal.

Quanto à carreira docente e condições de trabalho, foram excluídos: adicionais para trabalho no período noturno, para difícil acesso, periferias e para as quatro primeiras séries do ensino fundamental; 50%(cinquenta por cento) de hora-atividade (extraclasse) e jornada preferencial de 40 horas semanais, com incentivo para dedicação exclusiva.

Embora concorde com Pinto (2002), Palma Filho (2006), afirma que a LDB atual significou um grande avanço em relação à legislação anterior. De acordo com o autor, a definição dos artigos 70 e 71 evita que sejam praticados abusos com relação às despesas pertencentes à educação. À saber (Lei 9394/96 ,art. 70 e 71):

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Pinto (2002) e Palma Filho (2006), ressaltam a importância da nova lei fixar prazos (variáveis entre 10 e 19 dias) para os repasses de recursos vinculados, bem como a incidência de correção monetária, no caso de descumprimento dos prazos. Antes da fixação, era comum a retenção de recursos pelo órgão arrecadador. No entanto Davies(1997), salienta que a LDB não é clara quanto à destinação de recursos públicos para a educação privada. Segundo o autor, recursos públicos são destinados à escolas confessionais, comunitárias ou filantrópicas através da concessão de bolsas de estudo para atividades de pesquisa e extensão. Outro ponto, de problemas no financiamento, diz respeito à divulgação e fiscalização dos recursos, para Davies (1997), existem leis que tratam do assunto, mas estas não são cumpridas e não há punição pelo descumprimento das mesmas.

Concordar que a atual legislação (Lei 9394/96) apresentou avanços em relação à anterior (Lei 4024/61) é inevitável. Todavia, quanto ao financiamento da educação, ao longo da implementação da LDB, a prática em todas as esferas de governo, é caracterizada por uma “política educacional de direita” citadas por Gouveia (2008): “ênfase na economia de recursos e na idéia de que é suficiente melhorar a gestão de recursos; aumento de investimentos em serviços de terceiros e repasses de recursos articulado a economia de recursos e a critérios de eficiência”. Tais características ficam mais evidentes a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). Por exemplo, em muitas redes de ensino, são terceirizados os setores de merenda e limpeza escolar e a valorização do magistério está submetida à critérios de eficiência que incluem pagamento de gratificações de acordo com resultados em exames oficiais (Rede Estadual de São Paulo, conforme divulgado na imprensa nacional e no portal do governo de São Paulo).

1.2 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF)

O FUNDEF foi criado pela Emenda Constitucional nº14/96 (12 de setembro de 1996) e regulamentado pela Lei nº 9424/96 e pelo Decreto 2264/97, com a previsão de distribuição de recursos e responsabilidades entre os Estados e seus municípios. A partir da EC 14/96, foi proposta nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o FUNDEF. O fundo tinha âmbito estadual, ou seja, não havia transferência de recursos de um Estado para outro; natureza contábil e duração de dez anos, até 31 de dezembro de 2006.

Entre as razões para a criação do FUNDEF estava a necessidade de alteração do artigo 60 do ADCT, como afirmam Adrião & Pinto (2006), o “não cumprimento do art. 60 (ADCT), aliado às grandes disparidades existentes no padrão de qualidade do ensino oferecido por regiões e entre redes de ensino, levou o governo federal a propor a alteração”, no referido artigo. O quadro 3 compara a redação original com as mudanças estabelecidas pela EC 14/96:

QUADRO 03 – COMPARAÇÃO ART.60 (ADCT-CF/88) E EC 14/96

Art. 60- ADCT – CF/88	ART. 60 – ADCT – CF/88 – PÓS EC 14/96
Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os segmentos organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 ⁵ da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.	Nos dez primeiros anos da promulgação da EC 14, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da CF, à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.
1) EC 14/96 - ART. 34 – ACRÉSCIMO DA ALÍNEA “e) "e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”	
2) EC 14/96 - ART.208 - NOVA REDAÇÃO AOS INCISOS	
"I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os	

⁵ Art. 212 – A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; "

3) ART. 211 – NOVA REDAÇÃO AOS PARÁGRAFOS 1º e 2º E ACRESCENTADO PARÁGRAFOS 3º e 4º

§ 1º 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 aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório."

ART. 212 – NOVA REDAÇÃO AO PARÁG. 5º

"§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei."

FONTE: CF/88 – Elaborado pela autora

Além da instituição do fundo, segundo Pinto (2002), a referida emenda introduziu uma série de mudanças que retiraram direitos sociais originalmente contemplados na Constituição Federal. Estas mudanças dizem respeito aos artigos 34, 208, 211 e 212 da CF/88.

As principais mudanças apresentadas pela EC 14/96 foram: aplicação mínima de impostos estaduais em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino; progressiva universalização de Ensino Médio gratuito; função redistributiva e supletiva da União, quanto à educação, objetivando garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino; municipalização do ensino fundamental e educação infantil e criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com objetivos de justiça social, equidade, efetiva descentralização e melhoria do ensino.

O montante total dos recursos formadores do FUNDEF eram oriundos de:

- 1) 15% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- 2) 15% do Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- 3) 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
- 4) 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações –

IPlexp;

5) 15% do ressarcimento da União pela Desoneração de Exportações (LC nº 87/96), e

6) Complementação da União.

A proposta do FUNDEF apresentava as seguintes características:

- a) Fundo Estadual de natureza contábil
- b) Complementação da União, em cada Estado e Distrito Federal, quando o mesmo não alcançar o valor mínimo definido nacionalmente
- c) Prazo de 5 anos para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios garantissem um valor de contribuição ao Fundo para garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino
- d) Mínimo de 60% (sessenta por cento) de cada Fundo destinado ao pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério e máximo de 40% (quarenta por cento) em MDE
- e) Aplicação, por parte da União de, no mínimo, 30%(trinta por cento) da parte que lhe cabe, na erradicação do analfabetismo e em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental
- f) Vigência de 10 anos (01/01/1997 à 31/12/2006)
- g) Instituição do Controle Social para acompanhamento de cada Fundo com a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF
- h) Distribuição dos recursos na proporção das matrículas de 1ª à 8ª série do ensino fundamental regular de cada rede, tendo por base o censo do MEC, do ano anterior
- i) Os recursos dependem da diferença de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipo de estabelecimento
- j) Existência de conta única e específica para os recursos do FUNDEF, possibilitando melhor acompanhamento dos recursos destinados à educação.

Ao analisarmos a política de fundos de financiamento, devemos considerar os critérios de transferência do FPE (Fundo de Participação dos Estados), do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), o Imposto de Renda e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), porque tais impostos implicam diretamente na quantidade de recursos destinados à educação, ou seja, estes são a fonte da política de fundos.

O FPE e o FPM são transferências constitucionais (art.159 da CF) feitas pela União aos estados e municípios, respectivamente. Estas transferências tem por base a arrecadação do Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Os recursos do FPM são distribuídos de acordo com o número de habitantes do município, com base em estimativas realizadas, anualmente, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Quanto mais populoso o município, maior o coeficiente de transferência.

Quanto ao FPE, a principal base de distribuição é o inverso da renda per capita da região. Quanto menos arrecadar, mais recursos receberá o estado, justificando o caráter redistributivo do fundo. Na transferência do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias), cabem aos estados 75% da quota e 25% aos municípios.

Porém, como no FUNDEF, a distribuição era de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental, os municípios que arrecadavam menos (menos industrializados), acabavam recebendo dos municípios que arrecadavam mais.

De acordo com Pinto (2007), este sistema de financiamento apresenta uma grande fragilidade, pois a receita líquida de impostos dos municípios é bem inferior à dos estados e as matrículas do ensino fundamental concentram-se nos municípios, os quais, também, devem garantir educação infantil. Aos estados, resta o ensino médio.

Sem esquecer o controle fiscal e lembrando que as transferências destinadas à educação são fruto de impostos vinculados ao consumo e à renda, e a arrecadação destes depende do desempenho econômico do país, em tempos de crise econômica, geralmente, a renda cai, as pessoas podem perder seus empregos e consomem menos, afetando diretamente a arrecadação destes tributos. Portanto, o financiamento da educação não é garantido sempre no mesmo patamar.

Este fator pode ser um determinante, às avessas, da qualidade da educação, pois com menos investimento, provavelmente, haverá menos rendimento, tanto dos profissionais, que terão seus salários subvalorizados, quanto dos educandos que não terão a sua disposição insumos necessários à aprendizagem de qualidade.

Outra questão diz respeito à vinculação e à descentralização das receitas. Desde 1994, com o Fundo Social de Emergência (FSE) e, atualmente com a Desvinculação de Recursos da União (DRU – EC 27/2000), cuja premissa é a desvinculação de 20%(vinte por cento) das receitas da União, o financiamento da educação tem sido afetado, o qual, já não era suficiente. Com a desvinculação, a União aplica cerca de 14,4% e não os 18% previstos em leis. Portanto, há menos recursos para a complementação daquelas redes que não atingem o

valor mínimo nacional. Ou seja, os municípios mais pobres continuam com poucos recursos porque dependem da complementação da União.

Quanto à parte que cabe à União, os 18% (dezoito por cento) destinados à MDE⁶ são utilizados nas despesas com as Universidades Federais, Instituições de Ensino Superior e Escolas Técnicas e Agropecuárias. Os investimentos em programas como, por exemplo, o livro didático, merenda escolar e dinheiro direto na escola são, majoritariamente, provenientes da cota federal do salário-educação.

A política de Fundos estabelecida a partir da EC 14/96 pôs em pauta a discussão sobre questões relacionadas à centralização ou descentralização dos recursos destinados à educação. Segundo Gremaud,(2004) a criação do Fundef (1996) introduziu uma nova lógica no sistema, ao dar um passo significativo em direção à centralização da distribuição dos recursos para a educação básica.

De fato, como relatado anteriormente, até a criação do FUNDEF, cada ente, de acordo com suas (im)possibilidades financeiras ficava responsável pela educação de seus habitantes. Com esta forma de redistribuição pode-se dizer que ocorreram mudanças significativas a partir da implantação do fundo, haja vista, que este priorizou o ensino fundamental. No entanto, ao introduzir o conceito de valor mínimo aluno/ano no ensino fundamental, o FUNDEF pressupõe tornar as diferenças regionais menos significativas e oportunizar mais acesso à escolarização formal, à medida que transfere valores àqueles estados que não atingem o valor mínimo, como salienta VASQUEZ (2005)

“O valor mínimo/aluno estabelecido é fundamental para determinar a participação da complementação da União no financiamento do FUNDEF, sendo esse o fator principal na política de correção das desigualdades interestaduais, uma vez que o mecanismo do FUNDEF não altera a base fiscal vinculada ao fundo e não promove a redistribuição de recursos entre as unidades federativas.”(VASQUEZ, 2005, p.4)

Porém, segundo Arelaro (2007), o FUNDEF não atingiu seus objetivos quanto à aplicação de recursos por parte da União e quanto à fixação do gasto-aluno. A União aplicou cerca de 14,4% (quatorze vírgula quatro por cento) e não os 18%(dezoito por cento) estabelecidos em lei em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino e, para a autora, o número de matrículas não aumentou significativamente, apenas houve transferência de matrículas do estado para o município, onde ocorreu a municipalização do ensino

⁶ MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

fundamental, objetivando o recebimento de novos recursos financeiros. De fato, devido às desvinculações, os dezoito por cento que deveriam ser aplicados pela União acabaram transformando-se em menor valor.

Em relação ao número de matrículas, de acordo com Pinto (2007), ao analisar o número de matrículas no ensino fundamental, pode-se perceber uma tendência crescente do aumento de responsabilidade, por parte dos municípios, quanto a esta etapa conforme podemos observar na tabela

TABELA 01 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR

ANO	BRASIL	ESTADUAL	% MAT.TOT/ ESTADUAL	MUNICIPAL	% MAT.TOT./ MUNICIPAL
1996	33.131.270	18.468.772	55,74	10.921.037	32,96
1997	34.229.388	18.098.544	52,87	12.436.528	36,33
1998	35.792.554	17.266.355	48,24	15.113.669	42,22
1999	36.059.742	16.589.455	46,00	16.164.369	44,82
2000	35.717.948	15.806.726	44,25	16.694.171	46,73
2001	35.298.089	14.917.534	42,26	17.144.853	48,57
2002	35.150.362	14.236.020	40,50	17.653.143	50,22
2003	34.438.749	13.272.739	38,54	17.863.888	51,87
2004	34.012.434	12.695.895	37,32	17.960.426	52,80
2005	33.534.561	12.145.494	36,21	17.986.570	53,63
2006	33.282.663	11.825.112	35,52	17.964.543	53,97

Fonte – Sinopses Estatísticas – INEP – Elaborado pela autora

Conforme demonstra a Tabela 01, de fato, houve decréscimo de matrículas no Ensino Fundamental Regular e estas foram acompanhadas pelas matrículas no âmbito estadual, contrapondo-se às matrículas no âmbito municipal. Na rede municipal, no período de 1996 à 2006, houve acréscimo de 64,49% no número de matrículas, enquanto que na rede estadual, no mesmo período, o decréscimo foi de 64,02 no número de matrículas. O decréscimo de matrículas em nível nacional pode ser explicado por efeitos de variáveis demográficas, como por exemplo, queda na taxa de natalidade. Em contrapartida, o aumento no número de matrículas nas redes municipais parece confirmar a hipótese de que com a

implantação do FUNDEF, houve crescente processo de municipalização e, de certa forma, houve migração de matrículas da rede estadual para a municipal.

Quanto ao gasto-aluno, Arelaro (2007) considera que "...este se constitui no mais grave descumprimento da Lei nº9424/96, pois, desde o primeiro ano da implantação do FUNDEF, até hoje, houve uma subvalorização do valor per capita aluno...". De acordo com a legislação pertinente ao FUNDEF, na implantação do fundo, o valor mínimo por aluno não poderia ser inferior à média do valor por aluno daquele fundo e este custo deveria garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino. Tal qual preconiza a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

QUADRO 04 – EVOLUÇÃO DO GASTO-ALUNO (1997- 2006)

ANO	VALOR DECRETADO (R\$)	VALOR – LEI 9424/96
1997	300,00	300,00
1998	315,00	399,47
1999	315,00	451,81
2000	333,00	532,53
2001	363,00	613,85
2002	418,00	706,35
2003	446,00	786,16
2004	537,71	864,00
2005	620,56	935,15
2006	682,00	1200,00

Fonte: ARELARO (2007)

De acordo com o MEC, desde a implantação da política de fundos, a fixação do valor mínimo aluno/ano, se pautou em projeções do Ministério da Fazenda, relacionadas à política fiscal, capacidade financeira da União e disponibilidade orçamentária. Assim sendo, há de se concordar que a União não cumpriu seu papel e não priorizou a educação, impedindo um avanço significativo na correção das desigualdades interestaduais propostas pelo FUNDEF.

Embora seja perceptível o investimento irrisório, por parte do Governo Federal, via FUNDEF, Campos e Sobreira (2005) destacam que, todos os estados brasileiros apresentaram variação real positiva no total dos recursos investidos no ensino fundamental e argumentam que este aumento de investimento contribuiu para a melhoria dos indicadores de qualidade da educação. De fato, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional demonstrados na

tabela 02, houve evolução dos recursos do FUNDEF na maioria das Regiões. Quanto à melhoria dos indicadores de qualidade, no que diz respeito ao SAEB, houve queda de rendimento no Brasil, conforme demonstram as tabelas 3 e 4

TABELA 02 – RECURSOS DO FUNDEF (R\$ milhões) – REGIÕES BRASILEIRAS (1998 – 2003)

ANO/ REGIÃO	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTO- OESTE	BRASIL
1998	1.676,93	4.747,92	9.629,41	3.105,65	1.093,74	20.253,65
1999	1.731,50	5.129,52	10.252,76	3.175,87	1.241,42	21.531,06
2000	1.910,20	5.374,32	11.248,95	3.373,80	1.386,22	23.293,49
2001	2.024,26	5.609,54	11.691,52	3.777,24	1.458,77	24.561,33
2002	2.155,05	5.886,06	11.566,39	3.893,93	1.523,02	25.024,46
2003	2.186,37	5.713,18	11.475,68	4.150,90	1.649,16	25.175,29

FONTE: SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL

TABELA 03 - MÉDIA DE PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA –SAEB (1995-2005)

	1995	1997	1999	2001	2003	2005
4ªsérie E.F	188,3	186,5	170,7	165,1	169,4	172,3
8ªsérie E.F	256,1	250,0	232,9	235,2	232,0	231,9

FONTE: www.mec.gov.br acessado em 15/03/2009

TABELA 04 - MÉDIA DE PROFICIÊNCIA EM MATEMÁTICA – SAEB (1995 – 2005)

	1995	1997	1999	2001	2003	2005
4ªsérie E.F	190,6	190,8	181,0	176,3	177,1	182,4
8ªsérie E.F	253,2	250,0	246,4	243,4	245,0	239,5

FONTE: www.mec.gov.br acessado em 15/03/2009

No entanto Franco(2007)é categórica ao afirmar que a melhoria na qualidade da educação é perceptível quando se comparam escolas municipais que foram beneficiadas com o FUNDEF, com escolas que não foram beneficiadas. A autora analisou dados do Censo Escolar e do Ministério da Fazenda, relativos ao período de 1997 a 2005 de escolas públicas e particulares e estimou o “efeito FUNDEF”. Segundo Franco (2007 p.11), “o resultado observado nas taxas de fluxo e rendimento escolar quando se comparam, os indicadores de escolas, cujos municípios ganharam recursos do FUNDO, com os de escolas, cujos

municípios perderam com o FUNDO, houve aumento das taxas de aprovação e diminuição das taxas de abandono nas escolas beneficiadas pelo FUNDEF”. Para a autora, o desempenho dos alunos depende do investimento em educação aliado à variáveis sócio-econômicas. Franco (2007) destaca a eficácia do FUNDEF em promover o aumento de insumos nas escolas, tais como laboratórios de ciência e informática, quadra de esportes e a proporção de professores com 3º grau. Portanto, segundo a autora, não é ao acaso que as escolas que apresentam melhor desempenho são aquelas que apresentam melhor infra-estrutura e que são freqüentadas por pessoas com melhores condições de vida.

Diante dos vários aspectos ora mencionados, é perceptível que o FUNDEF foi extremamente importante para a educação brasileira, seja pelo fato de ter reafirmado a vinculação de recursos, por estabelecer uma disponibilidade “mínima” de valor-aluno/ano ou pelo seu caráter redistributivo. No entanto, excetuando “seu fim anunciado”, era urgente e necessário um novo “modelo” de financiamento, ou senão novo, ao menos que pudesse ampliar o leque de atendimento.

1.3 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)

A proposta de criação de um novo fundo para financiamento da educação estava sendo discutida desde 1999, por meio da apresentação da PEC 112/99⁷, apensada à PEC 78/1995⁸. Em relação aos fundos para educação, existiam discussões quanto à continuidade do FUNDEF e discussões que propunham um novo fundo que incluísse a educação infantil, ainda que se criasse um fundo específico para a mesma .

Em 2002 foi apresentada no Senado a PEC 34/2002⁹ e em 2005 o Poder Executivo encaminhou a PEC 415/2005¹⁰. O atual governo, desde sua eleição defendia a criação de um fundo mais amplo e, após várias discussões no Congresso Nacional e campanhas da sociedade

⁷ PEC 112/99 – Modifica os artigos 208,211 e 212 da CF/88 e o art. 60 do ADCT, criando o FUNDEB.

⁸ PEC 78/95 - Altera o “caput” do art. 212 da CF/88

⁹ PEC 34/02 – Apresentada no Senado, propõe a criação do FUNDEB

¹⁰ PEC 415/05 – Dá nova redação ao parág. 5º do art. 212 da CF/88 e ao art. 60 do ADCT

organizada, a PEC 415/2005 foi apensada à PEC 216/2003¹¹ e à PEC 536/1997¹² e encaminhada ao Senado sob o número 9/2006¹³ em 07/02/2006.

Em 19 de dezembro de 2006, através da Emenda Constitucional nº 53, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB), regulamentado pela Medida Provisória nº 339, posteriormente convertida na Lei nº 11.494/2007. Sua implementação foi iniciada em 1º de janeiro de 2007, de forma gradual, com previsão de ser concluída em 2009. Os recursos do Fundo destinam-se a financiar a educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) e sua vigência é até 2020.

Em cada estado, o Fundo é composto por percentuais das seguintes receitas:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE.
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM.
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações– IPIexp.
- Desoneração das Exportações (LC nº 87/96).
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD.
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.
- Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural-ITR devida aos municípios.

De forma escalonada e resumida, a distribuição tributária do FUNDEB apresenta a seguinte forma:

TABELA 05 – FONTES DE RECURSOS DO FUNDEB

FPE	16,66%	18,33%	20%
FPM	16,66%	18,33%	20%
ICMS	16,66%	18,33%	20%
IPIexp	16,66%	18,33%	20%
Desoneração Exportações	16,66%	18,33%	20%
ITCMD	6,66%	13,33%	20%

¹¹ PEC 216/03 - Modifica o inciso V do art. 206 da CF/88 e acrescenta o inciso VIII ao mesmo artigo, com finalidade de incluir o Piso Salarial Profissional dos Profissionais da Educação Escolar, como princípio geral do ensino no País.

¹² PEC 536/97 – Modifica o art. 60 do ADCT

¹³ PEC 09/06- PEC 536/97 apresentada no Senado sob o nº 09/06

IPVA	6,66%	13,33%	20%	
ITR - Cota Municipal	6,66%	13,33%	20%	
Complement. União	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 5 bilhões	10% da contribuição de estados e municípios

FONTE: www.mec.gov.br acessado em 15/03/2009

Embora mais impostos façam parte da composição do novo fundo, similar ao FUNDEF, o FUNDEB também não prevê vinculação relativa às taxas, contribuições e os alguns impostos municipais como o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-vivos (ITBI). Esta exclusão pode ser uma forma de criar mecanismos para se contrapor à vinculação. Porém, os impostos mais significativos compõem o FUNDO.

Também compõem o fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas. A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último censo escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da Constituição Federal. Ou seja, os municípios recebem os recursos do FUNDEB com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os estados, com base no número de alunos do ensino fundamental e médio, observada a seguinte escala de inclusão:

TABELA 06 - EVOLUÇÃO DE ATENDIMENTO DO FUNDEB

Ensino Fundamental Regular e Especial	100%	100%	100%

FONTE: www.mec.gov.br acessado em 15/03/2009

A distribuição dos recursos dar-se-á da seguinte forma:

TABELA 07 - DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB

	0,80	-	-
	-	1,10	1,10
	-	0,80	0,80
	0,90	-	-
	-	1,15	1,20
	-	0,90	1,00
	1,00	1,00	1,00

[REDACTED]	1,05	1,05	1,05
[REDACTED]	1,10	1,10	1,10
[REDACTED]	1,15	1,15	1,15
[REDACTED]	1,25	1,25	1,25
[REDACTED]	1,20	1,20	1,20
[REDACTED]	1,25	1,25	1,25
[REDACTED]	1,30	1,30	1,30
[REDACTED]	1,30	1,30	1,30
[REDACTED]	1,20	1,20	1,20
[REDACTED]	1,20	1,20	1,20
[REDACTED]	0,70	0,70	0,80
[REDACTED]	0,70	0,70	1,00
[REDACTED]	-	0,95	0,95
[REDACTED]	-	0,80	0,80
[REDACTED]	-	1,15	1,20
[REDACTED]	-	0,90	1,00

FONTE: www.mec.gov.br acessado em 15/03/2009

Os valores ponderais demonstrados na tabela 07 deverão ser fixados até 31 de julho de cada exercício (Lei 11.494/07 – art. 13) pela Comissão Intergovernamental, através de Resolução, no Diário Oficial da União. Tais ponderações, diferentes a cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento deverão levar em consideração a correspondência ao custo real, de acordo com estudos realizados pelo INEP. A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade é formada por representantes das diferentes regiões nas esferas municipal e estadual, além de representantes da União.

Embora esteja em fase de implantação, há que se salientar algumas características importantes do FUNDEB no que diz respeito a sua abrangência. Podemos dizer que este novo fundo parece colocar a educação, senão como prioridade, pelo menos como pauta de discussão de forma global, não mais fragmentada como ocorria anteriormente. Expandindo sua abrangência desde a creche até o ensino médio e em todas as modalidades, pressupondo que há uma tentativa de estabelecer o acesso à educação como um direito universal.

Pinto (2007, p.886), afirma que “a tendência com o FUNDEB é haver uma diminuição perante o valor propiciado pelo FUNDEF”, isto porque o número de alunos atingidos pelo novo fundo deverá ser cerca de 61% (sessenta e um por cento) superior ao atingido pelo fundo anterior.

Segundo o autor, o FUNDEB também deverá reduzir as desigualdades entre os estados da Federação, devido ao aumento de complementação que deverá haver pela União conforme determina a Lei 11.494/2007. De acordo com Pinto (2007), o novo fundo apresenta como pontos positivos o resgate da educação básica como direito; a definição, na lei, de um prazo para aprovação de um piso salarial nacional para os professores; a previsão de que até

10%(dez por cento) da complementação da União possa ser destinada à programas direcionados à melhoria da qualidade da educação básica e o fortalecimento do controle social, através da participação de novos segmentos da sociedade e da proibição do representante do gestor ocupar o cargo de presidência no conselho.

De acordo com Pinto (2007), com o FUNDEB, houve enfraquecimento do princípio do custo aluno-qualidade; tendencialmente, haverá diminuição de recursos; os critérios adotados para os fatores de ponderação do valor/aluno não são condizentes com o custo real das etapas e modalidades e, por fim, o limite de 15%(quinze por cento) dos recursos do fundo em cada unidade da federação para Educação de Jovens e Adultos e o fator de ponderação para a modalidade abaixo do estipulado para o Ensino Fundamental, são fatores negativos do novo fundo e não contribuem para melhorar a qualidade da educação. A seguir, o Quadro 05, sintetiza as principais diferenças entre o FUNDEF e o FUNDEB:

QUADRO 05 – PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE FUNDEF E FUNDEB

CRITÉRIOS	FUNDEF	FUNDEB
1) VIGÊNCIA	10 anos	14 anos
2) ABRANGÊNCIA	Ensino fundamental (exceto Educação de Jovens e Adultos)	Educação básica
3) FONTES DE RECURSOS	<p>A) 15% de Contribuição de Estados, Distrito Federal e Municípios de:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Fundo de Participação dos Estados (FPE) * Fundo de Participação dos Municípios (FPM) * Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) * Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações (IPI Exp) * Desoneração de 	<p>A) Contribuição de Estados, Distrito Federal e Municípios:</p> <p>A1) FPE, FPM, ICMS, IPIExp e Desoneração de exportações (LC 87/96)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 16,66% -2007 • 18,33% -2008 • 20% a partir de 2009 <p>A2) IPVA (Imposto sobre Propriedade de veículos automotores), ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações) e ITR (Imposto Territorial</p>

	Exportações (LC 87/96) B) Complementação da União	Rural) <ul style="list-style-type: none"> • 6,66% - 2007 • 13,33% - 2008 • 20% a partir de 2009 B) Complementação da União
4) COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	Portaria MF nº 41 (29/03/2005) – R\$ 395,3 milhões	2007 – 2 bilhões 2008 – 3 bilhões 2009 – 5 bilhões A partir de 2010 – 10% contribuição dos estados e municípios
5) DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS	- De acordo com o nº de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do censo escolar do ano anterior	- De acordo com o nº de alunos de toda a educação básica, de acordo com o censo escolar do ano anterior, de forma gradual: <ul style="list-style-type: none"> - Alunos do ensino fundamental : 100% a partir do 1ºano - Alunos da ed. Pré-escolar, ensino médio e EJA : 25% no 1º ano; 50% no 2º ano; 75% no 3º ano e 100% a partir do 4º ano
6) UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS	- Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério do Ensino Fundamental - 40% com outras despesas de MDE	- Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica - 40% com outras despesas de MDE
7) VALOR MÍNIMO POR ALUNO(MATRÍCULA)	Calculado anualmente de acordo com valores ponderais para 4 (quatro) modalidades	Calculado anualmente de acordo valores ponderais diferenciados para 23(vinte e

	(2005) e 2 (duas) modalidades até 2004	três) modalidades
8) DEMAIS RECURSOS (SALÁRIO-EDUCAÇÃO)	Destinado ao Ensino Fundamental	Destinado à Educação Básica
10) PREVISÃO DE MATRÍCULAS	30,7 milhões de alunos (Censo de 2004)	47,2 milhões de alunos (Censo de 2004)

Elaborado pela autora

CAPÍTULO II

2. REVISÃO DE LITERATURA - O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

As pesquisas sobre o financiamento da educação são relativamente recentes, pode-se dizer que as mesmas despertaram o interesse dos pesquisadores e ganharam amplitude a partir da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF – Lei 9.424/96), embora a literatura registre, anteriormente, a existência de estudos importantes referentes ao assunto. Merecem destaque os trabalhos de Anísio Teixeira (1962, 1968) que propunham a construção de uma modelagem para calcular um custo-padrão da educação primária e os estudos de Melchior (1981, 1986 e 1987) que constataram a redução das despesas educacionais públicas após o fim da vinculação de recursos em 1967.

É relevante o número de estudos que buscam fazer uma análise da política de fundos, evidenciando os impactos da mesma nos entes federados. Em número menor, porém não menos importante, encontram-se as análises destinadas ao Controle Social via Conselhos de Acompanhamento e ao valor do custo aluno-qualidade, essencial para se obter educação de qualidade no país.

De acordo com Oliveira (2006), os trabalhos em financiamento podem ser classificados em três tipos: descritivos, os que estabelecem alguma análise interna e os que realizam algum tipo de correlação entre financiamento e produto. Segundo o autor, os trabalhos descritivos organizam fontes dispersas de informações e limitam-se a analisar seus aspectos mais evidentes. Estes trabalhos podem introduzir as séries históricas, com

padronização de valores monetários ou com percentuais por ano, ou podem se dedicar a confrontar o observado com a legislação sobre o assunto.

Segundo Oliveira (2006), os estudos que buscam alguma análise interna, recolhem informações e realizam algum tipo de tratamento dos dados coletados. Para o autor, apesar destes “estudos representarem um salto de qualidade em relação aos estudos meramente descritivos (Oliveira,2006,p 21), não verificam ou analisam a eficiência na utilização dos recursos para com a qualidade do processo educativo, pois permanecem restritos à esfera do financiamento da educação.

Para Oliveira (2006), os trabalhos que realizam algum tipo de correlação entre financiamento e produto procuram “valorar as diferentes opções de financiamento com relação à consecução de fins educacionais específicos”(idem,p 22). Para o autor, o grande desafio da área e deste tipo de trabalho é definir o que seria “desejável do ponto de vista do resultado de diferentes opções de inversão em educação” (idem, p.22).

No presente capítulo há intenção de relatar, a partir da leitura de artigos científicos e livros especializados sobre o assunto, as análises acerca do tema sob a ótica de diversos autores do campo educacional e econômico.

Foram analisados textos referentes à questões específicas sobre financiamento da educação no Brasil. Estes textos fazem parte de publicações em revistas especializadas da base de dados SCIELO, portal da CAPES, encontros da Associação Nacional de Pós-graduação em Educação (ANPED), Associação Nacional de Pós-graduação em Economia (ANPEC) e portal do Núcleo de Pesquisa em Financiamento da Educação da UFPR.

A grande maioria dos autores, cujos textos foram resenhados, utilizou dados quantitativos fornecidos pelos poderes executivo e legislativo e por Tribunais de Contas a fim de avaliar o financiamento da educação, principalmente, a partir da política de fundos. Poucos autores fizeram pesquisa de campo, usando metodologias com dados quantitativos e qualitativos, cabendo destaque àqueles que pesquisaram sobre custo aluno-qualidade.

No presente trabalho, foram resenhados textos sobre o salário-educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei 9394/96), o custo aluno-qualidade, o FUNDEF, o Plano Nacional de Educação e o FUNDEB.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO

Palma Filho (2006) analisou as políticas públicas de financiamento da educação no Brasil, usando como metodologia de trabalho a análise detalhada da legislação referente ao

tema, a partir da Constituição Federal de 1988. Em relação a esta, salientou a preocupação com a universalização do ensino fundamental, a progressiva universalização do ensino médio e a não obrigatoriedade da oferta de educação infantil.

Romão (2006), propôs-se a reconstituir, historicamente a vinculação dos recursos públicos à educação, demonstrando a “luta dos educadores e seus aliados pela defesa da escola pública.” Segundo Romão (2006), no período anterior à redemocratização, a vinculação de recursos desapareceu do aparato legal do país e há coincidência de queda sensível da aplicação de recursos no setor educacional. Após a “Constituição Cidadã (1988)”, a “luta dos educadores brasileiros progressistas se concentrou na defesa da escola pública e na vinculação de recursos públicos à educação”(Romão, 2006, p.366).

Se houve intensa luta a favor da educação, também foi perceptível o decréscimo dos investimentos na educação. O autor usa como referência Melchior (1987.p.5) para afirmar que no período de maior crescimento do PIB, houve aplicação decrescente de recursos.

Para Romão (2006), apesar das “contramarchas”, temos avançado nesta questão, embora haja precariedade dos dados relativos ao financiamento da educação (receitas/despesas dos municípios) e há que se aperfeiçoar os instrumentos e mecanismos de arrecadação e melhorar a administração dos recursos arrecadados.

Cruz (2006), evidenciou as políticas de financiamento da educação no contexto das relações federativas no Brasil, levando em consideração o panorama em que se desenvolvem as políticas educacionais implementadas após 1990 e as contradições advindas da forma de organização política do país. Segundo a autora, algumas destas políticas “visavam a melhorar o gerenciamento da máquina pública, conferindo-lhe maior eficiência, eficácia e produtividade”(Cruz, 2006, p.48).

Para Cruz (2006), o pacto federativo afeta a capacidade arrecadadora de alguns entes federados e há intensas desigualdades sociais e regionais. Na década de 1990 houve implementação de políticas que incentivavam a diminuição do papel do Estado e a ampliação da esfera privada, através de privatizações, terceirizações e transferências de responsabilidades para a sociedade civil.

2.2 SALÁRIO-EDUCAÇÃO

Palma Filho (2006), analisou o salário-educação como uma importante fonte de recursos para o financiamento do ensino fundamental. Segundo o autor, esta contribuição

social foi criada por meio da Lei 4.440/64, no Governo do Marechal Castello Branco e foi uma alternativa às empresas que não ofereciam educação primária a seus empregados e aos filhos destes.

O autor informou que a contribuição social das empresas foi fixada em 1,4% da folha de contribuição à Previdência Social. Porém, a partir da Lei 9424/96, a contribuição foi fixada em 2,5% da folha de contribuição das empresas e destina-se, exclusivamente ao ensino público. A quantidade arrecadada é dividida em duas partes: a federal que corresponde a 1/3, e a estadual, que equivale a 2/3 de sua receita líquida, distribuída, mensal e automaticamente, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Para Palma Filho (2006), a Lei 4.440/64 que criou o salário-educação ampliou os recursos destinados à educação, tornando-se uma importante fonte de financiamento, principalmente através das inovações introduzidas pela Lei 10.832/03 que alteram a redistribuição dos recursos entre os Estados e Municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental.

Davies (2007), analisou a legislação referente ao salário-educação pós EC 53/06, a qual determinou que tal contribuição passasse a financiar toda a educação básica, a partir de 2007, e não mais somente o ensino fundamental.

Para o autor, a nova destinação do salário-educação é progressista porque não privilegia apenas uma etapa e/ou modalidade. No entanto, para Davies (2007), esta nova redistribuição apresenta fragilidades e incoerências, como: a diminuição de valor por matrícula, pois a mesma quantidade será distribuída para um contingente maior de matrículas; não haverá correção das desigualdades tributárias nas diferentes regiões porque aquelas que possuem maior atividade econômica continuarão recebendo mais por matrícula e há contradição com a lógica do FUNDEB, pois a distribuição da cota do salário-educação não é ponderada de acordo com a etapa/modalidade.

Davies (2002), considerou que a isenção do salário-educação às instituições privadas de ensino (agora, somente às confessionais, filantrópicas e comunitárias), representa um financiamento indireto a estas instituições e, ao longo dos anos, deixaram de ser arrecadadas algumas dezenas de milhões de reais em prol da educação pública. Portanto, este é um fator negativo referente à legislação do salário-educação.

Segundo Cury(2007), desde o estabelecimento do salário-educação, a divisão entre a União e os estados buscava compensar as diferenças regionais. Para o autor, a EC 53/06 (FUNDEB) tornou o salário-educação uma contribuição ainda mais importante para a

educação pois proíbe que a União a use como complementação dos Fundos. Ou seja, é uma complementação além do FUNDEB.

2.3 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO

Davies (1997), fez uma análise dos recursos financeiros na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96). Segundo o autor, a lei apresenta pontos positivos e pontos negativos quanto ao financiamento da educação. Podem ser considerados como positivos a vinculação de recursos, a definição mais precisa do que é despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e a divulgação e fiscalização da aplicação dos recursos.

Os pontos negativos dizem respeito à destinação de recursos públicos para escolas particulares. Para o autor, a LDB não é clara sobre a destinação legal de recursos públicos para escolas privadas. No artigo 70 da referida lei, é permitido que bolsas de estudo em escolas privadas sejam computadas em despesas com MDE; no artigo 77 a aquisição de bolsas de estudos é permitida somente para a educação básica em escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, mas, ao mesmo tempo, permite-se que qualquer universidade privada seja financiada pelo Poder Público nas suas atividades de pesquisa e extensão, inclusive com a cedência de bolsas de estudo.

Segundo Davies(1997), positivamente, a LDB manteve a vinculação mínima de recursos e determinou que estes fossem gastos com ensino público. Embora, principalmente, no caso da União, sempre tenha havido descumprimento desta exigência e tenham sido criados mecanismos como a Lei Kandir, o Fundo Social de Emergência, o Fundo de Estabilização Fiscal e a Desvinculação de Receitas da União que acabaram diminuindo os parcos recursos para a educação.

Além deste fator, a definição dos artigos 70 e 71 do que são gastos com MDE procurou impedir que sejam computadas despesas alheias à educação, apesar de existirem várias interpretações pelo Poder Público, inclusive dos Tribunais de Contas, do que possa ser classificado nesta rubrica. Estas brechas contidas na lei permitem que o executivo pratique desvio de finalidade quanto aos recursos destinados à educação.

No entanto, para Davies (1997), o ponto mais importante e difícil na LDB, diz respeito à divulgação e fiscalização da aplicação dos recursos porque existem as leis e, muitas vezes, estas não são cumpridas e não há punição às autoridades pelo seu descumprimento, pois, os

órgãos ou instâncias responsáveis pela fiscalização e aprovação das contas mantêm-se atrelados ao Poder Executivo.

Davies (1999), examinou a legislação e a documentação oficial à respeito do FUNDEF no que diz respeito à EC 14/96, à Lei 9424/96, ao Parecer 10/97 e à Resolução nº 3 do Conselho Nacional de Educação. Segundo o autor, alguns equívocos contidos na legislação e na documentação oficial, provocaram muitas polêmicas e dúvidas sobre a questão do financiamento.

Para Davies (1999), a legislação apresenta redações variáveis quanto à valorização do magistério, causando interpretações contraditórias. A redação de EC 14/96 se refere à professores do ensino fundamental, enquanto que na Lei 9424/96 é usado o termo profissionais do magistério. Portanto, a abrangência é bem maior.

Um dos equívocos do Parecer 10/97 (CBE/CNE) está relacionado à afirmação de que os estados e municípios devem aplicar 15% (quinze por cento) de sua arrecadação total em ensino fundamental, quando o correto é 15% (quinze por cento) de sua arrecadação de impostos. Outro, desconsidera os recursos do IPI- exportação e da LC 87/96 (desoneração do ICMS das exportações) no conjunto de impostos que formam o fundo. Finalmente, ao ensinar como se calcula o custo médio aluno/ano, os documentos oficiais indicam que o cálculo é feito com base na contribuição dos estados e municípios para o FUNDEF e na receita de cada um.

Davies (1999), considera que a Resolução nº 3 contribuiu para manter a confusão à respeito do tema ao fixar diretrizes para a construção de planos de carreira e remuneração baseadas em recursos do fundo e a relação número de alunos/número de docentes. Para o autor, tais critérios não são estáveis e, portanto, comprometem a eficácia dos planos. Além disto, na resolução são fixadas diretrizes para plano de carreira de profissionais do magistério, mas só há referência aos docentes.

Segundo Davies (1999), estes equívocos, entre outros, contribuíram para o não entendimento correto sobre a legislação acerca do financiamento da educação e era necessário que fossem produzidos novos documentos oficiais para desfazer os erros cometidos anteriormente

Pinto (2002) analisou a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e para o autor, cabe salientar que houve amplo debate com a sociedade, articulado em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, para apresentação do Projeto Jorge Hage (13/05/1993). Porém, segundo o autor, este foi substituído pelo Projeto do Senador Darcy

Ribeiro e aprovado na Câmara dos Deputados em 17/12/1996 e promulgado, sem sanções, pelo presidente em 20/12/1996.

Com o novo projeto, foram retirados: o número mínimo de alunos por sala de aula, dedicação exclusiva, hora-atividade de 50% da carga de trabalho, adicional noturno, adicional para séries iniciais e periferia. Positivamente, ficou estabelecido o repasse financeiro vinculado de 10 em 10 dias e, negativamente, a não obrigatoriedade do Ensino Fundamental para quem não tivesse acesso na idade certa. Ou seja, fica evidente o forte corte nos investimentos, os quais faziam parte da proposição Jorge Hage.

Para Palma Filho (2006), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96) introduziu uma importante inovação ao estabelecer o que pode ser considerado como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, evitando desvios de recursos vinculados, embora saliente que a mesma não faz referência ao pagamento dos aposentados, ocasionando distorções na aplicação dos recursos.

2.4 GASTO-ALUNO/ANO E CUSTO ALUNO-QUALIDADE

De acordo com Davies (1999), a questão que diz respeito à concepção de “custo médio aluno-ano” deveria ser reavaliada, segundo o autor, o correto seria dizer “disponibilidade contábil média por aluno-ano”, haja vista que os recursos propostos nos orçamentos não são necessariamente, aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino..

Amaral (2001), analisou a proposta de Anísio Teixeira (1962,1968) de construir uma modelagem que permitisse calcular um “custo-padrão da educação que deveria ser financiado com os recursos dos três poderes públicos, União, Estados e Municípios”. O “custo-padrão” estava relacionado à educação primária e tinha como referencial o salário dos professores.

Os custos totais seriam distribuídos da seguinte forma: 55% para salários de professores, 7% para administração e serviços, 13% para a biblioteca e material de ensino, 15% para assistência, alimentação e saúde e 10% para prédios e equipamentos. Para Anísio Teixeira, o salário de um professor com uma carga horária de trabalho de 6 (seis) horas diárias, não poderia ser inferior a 1,5 salário mínimo regional. Ao final estabeleceu-se que o custo por aluno, ao ano, seria equivalente a $1,0660 \times S.M$ (salário-mínimo).

Pinto (2004) analisou o custo aluno-qualidade na legislação. O autor salientou que embora a garantia de padrão de qualidade na educação já estivesse na CF/88, até a EC 14/96, os recursos gastos com cada aluno dependiam do valor disponível à educação e este era

dividido pelo número total de matrículas. Não eram levados em conta critérios que pudessem determinar a qualidade da educação.

Segundo o autor, a EC14/96 deu nova redação ao parágrafo 1º do art. 211 da CF/88 e estabeleceu como função da União, em matéria educacional, exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Pinto (2004) também demonstrou que a redação da Lei 9394/96 (LDB) definiu o padrão mínimo de qualidade de ensino como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem e cabe à União calcular, anualmente, o custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

De acordo com o autor, a legislação que regulamenta o FUNDEF (Lei 9424/96), determinou que na composição do padrão de qualidade devem ser considerados: estabelecimento do número máximo e mínimo de alunos em sala de aula; capacitação permanente dos profissionais de educação; jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; complexidade de atendimento; localização e atendimento da clientela e busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.

Quanto ao Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), Pinto (2004) salienta que este não define o valor do custo aluno de qualidade, mas estabelece parâmetros de qualidade como: condições de infraestrutura adequadas nas escolas; prédios e equipamentos adequados ao nível de ensino e perfil dos alunos; ampliação da jornada escolar; pessoal qualificado; administração colegiada; projeto político-pedagógico como instrumento efetivo de planejamento e gestão escolar e formação continuada dos docentes.

Pinto (2004) concluiu que o Brasil possui uma legislação, embora com ambigüidades, capaz de fornecer objetivos para se estabelecer um custo-aluno que assegure um padrão mínimo de qualidade de ensino.

Verhine e Magalhães (2005) descreveram os resultados da pesquisa, concebida pelo INEP e desenvolvida em rede nacional, cujo objetivo era fazer o levantamento do custo-aluno em escolas da educação básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade. Os autores afirmaram que os resultados são referentes à dados coletados em 95 escolas, situadas em 44 municípios de 08 estados (Pará, Piauí, Goiás, Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo e Ceará). Estes dados fizeram parte de um banco de dados, o ESCOLA_Br, desenvolvido e gerenciado pelo INEP. Dois grupos de pesquisadores

analisaram os resultados, sendo que o primeiro analisou o custo-aluno-ano MDE(CA_MDE)¹⁴, focalizando aspectos qualitativos e quantitativos e, o segundo grupo analisou o custo-aluno-ano econômico(CA_ECO)¹⁵, a partir de análises estatísticas sofisticadas.

Segundo os autores, os procedimentos e metodologia¹⁶ utilizados para o cálculo final dos custos e categorias de análise foram os seguintes: pessoal, material de consumo, material permanente, outros insumos (serviços terceirizados, energia, água, telefone, etc) e instalações físicas. As escolas analisadas fazem parte da educação básica pública, localizadas em perímetro urbano ou rural, com educação integral ou não e gerenciadas pela União, Estado ou Município.

De acordo com Verhine e Magalhães (2006), os resultados gerais da pesquisa foram: os custos econômico e de manutenção e desenvolvimento de ensino variam de acordo com a modalidade/ etapa analisada; em relação ao ensino fundamental o custo de manutenção é cerca de cinco vezes maior que o mínimo estabelecido pelo FUNDEF em 2004 e grande parte dos custos (mais de 70%) é resultante do pagamento dos salários de pessoal da escola.

Para os autores, a pesquisa demonstra que, “em geral, as escolas que registram os maiores valores de custo-aluno-ano são aquelas que tem as melhores instalações físicas, com turmas de tamanho menor e com quadro de pessoal experiente, considerando seu tempo de trabalho na escola, além de proporcionar melhores salários” (Verhine e Magalhães, 2005, p.114). Para os mesmos, políticas que visem estabelecimento de custo-aluno mínimo devem levar em consideração o contexto da escola, as etapas e modalidades oferecidas, e não se fundamentar em um único valor.

Carreira e Pinto (2007), avaliaram a forma de se pensar o financiamento da educação e propuseram a definição de um padrão mínimo de custo por aluno (custo aluno qualidade-inicial), que possa ampliar o acesso dos alunos à escola, responder as necessidades dos mesmos e atender as premissas do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/01) . Para os autores, a falta de qualidade na escola pública é uma questão antiga e quando houve aumento de investimentos (por exemplo, com o FUNDEF), pode-se dizer que a oferta foi ampliada e não necessariamente a qualidade. Segundo os autores, a matriz do Custo aluno qualidade deve ser fundamentada em :

“equidade (econômica, gênero, raça/etnia, necessidades especiais, etc), insumos (condições de estrutura e funcionamento, valorização profissional, gestão

¹⁴ CA_MDE: custo que agrega as categorias de pessoal, material de consumo, material permanente e outros insumos na tentativa de subsidiar políticas relativas ao Fundef/Fundeb.

¹⁵ CA_ECO: custo que, além das categorias usadas no cálculo do CA_MDE, considera as instalações físicas (terreno e prédio);

¹⁶ Metodologia completa disponível em www.inep.gov.br

democrática, acesso e permanência) e etapas e modalidades (educação infantil, ensino fundamental, médio, de jovens e adultos, do campo, especial, indígena e à distância) dentro de três dimensões: estética, ambiental e de relacionamento humano”(Carreira e Pinto,2007 p.26)

Carreira e Pinto (2007), afirmaram que o custo- aluno do Brasil é muito inferior a outros países da América do Sul, sendo incomparável aos países do Primeiro Mundo. Quanto à legislação referente ao assunto, avaliaram que a CF/88 garante um padrão mínimo de qualidade para todos, o FUNDEF estabeleceu um prazo de cinco anos para estabelecimento de recursos mínimos para o custo aluno-qualidade e este não foi cumprido, a LDB definiu como deveriam ser calculados os padrões mínimos de qualidades, além de estabelecer o que são os mesmos e o Plano Nacional de Educação estabeleceu parâmetros de qualidade.

Finalmente, os autores afirmaram que o custo aluno-qualidade não é um valor fixo, mas sim um processo, cujo objetivo é estabelecer um padrão mínimo de qualidade, variável de acordo com a modalidade educacional, assegurando remuneração condigna a todos os profissionais da educação, que busque combater as desigualdades e a iniquidade. Segundo os autores, é preciso considerar os insumos que determinam o custo aluno-qualidade inicial, sejam eles: o salário dos professores, a relação aluno/turma e alunos-professores, o tamanho da escola/creche e a jornada dos alunos.

Para Carreira e Pinto (2007), é preciso aumentar a vinculação de impostos e utilizar o dinheiro das estatais, sendo assim possível estabelecer um custo aluno-qualidade inicial capaz de atender aos interesses da população.

2.5 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF)

Amaral (2001), apresentou as idéias de Anísio Teixeira (1962,1968) sobre um modelo de financiamento do ensino primário à época e comparou-as ao FUNDEF. Em sua análise, Amaral (2001) destacou que Anísio Teixeira apresentou como proposta a criação de um fundo de caráter permanente para toda a educação primária (alunos de 7 a 11 anos) baseado nas seguintes premissas: custo aluno-ano calculado a partir do salário do professor; complementação da União para os municípios que não atingissem o custo aluno-ano; volume de recursos na ordem de 20% das receitas de impostos de municípios e estados e 10% da

receita de impostos da União e criação de Conselhos com alto grau de autonomia administrativa que gerenciassem os fundos (nacional, estadual e municipal).

Segundo Amaral (2001), há semelhança quanto à metodologia da proposta de Anísio Teixeira e o Fundef. No entanto, as principais diferenças entre as duas propostas estão no fato de que para Anísio Teixeira (1962,1968) não havia limite previamente estabelecido para o volume total de recursos a ser aplicado no ensino primário obrigatório e o cálculo do custo aluno-ano deveria ser a partir da definição do salário do professor e não a partir do volume de recursos existentes, como ocorre no FUNDEF.

Em relação ao FUNDEF, Pinto (2002) destacou que o grande problema do fundo é que este provoca um desestímulo de investimentos por parte dos poderes públicos na Educação Infantil, na Educação de Jovens e Adultos (EJA) e no Ensino Médio e que “talvez o aspecto mais dramático da implantação do FUNDEF seja sua contribuição para uma municipalização irresponsável do ensino fundamental e os efeitos catastróficos que advirão com a extinção desse fundo” (Pinto, 2002, p.116).

Davies (2004) fez uma análise dos principais desafios do financiamento da educação, quais sejam: descumprimento da vinculação constitucional de impostos para Manutenção e Desenvolvimento de Ensino; perdas astronômicas provocadas pela inflação dos recursos vinculados; desvio de recursos da educação; corrupção generalizada e sonegação fiscal; fiscalização deficiente por parte dos Tribunais de Contas; inexistência de Controle Social; isenção fiscal para escolas privadas e filantrópicas; subsídios às escolas privadas; clientelismo e peso da burocracia.

Segundo Davies (2004), há muitos desafios a serem vencidos para o financiamento de uma educação pública de qualidade, como por exemplo, garantir que o poder executivo cumpra a exigência constitucional de aplicação mínima de impostos. O autor lembrou que a receita vinculada à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino não se limita apenas aos impostos, mas também às receitas de convênios ganhos com o FUNDEF e o salário-educação.

Davies (2004), avaliou que os artifícios ou medidas do governo, a sonegação fiscal e a corrupção endêmica acarretam prejuízos ao financiamento da educação, pois subtraem bilhões de reais todo ano. Para o autor, ao usar artifícios como a implantação de contribuições e fundos de emergência/estabilização, o governo também impõe restrições financeiras à educação diminuindo o montante de recursos disponíveis.

Para o autor, o descumprimento ocorre em todas as esferas de governo e os agentes fiscalizadores e responsáveis pelo cumprimento da lei (tribunais de contas, poder legislativo e ministério público), geralmente, pactuam com a ilegalidade, seja através de interpretações

diversas e dúbias sobre a legislação ou, simplesmente, porque as contas do executivo são avaliadas segundo critérios de afinidade política. Segundo Davies (2004), restaria em última instância o Controle Social, mas há vários estudos que, infelizmente, demonstram que os Conselhos de Acompanhamento e Fiscalização do FUNDEF, não são eficientes quanto ao papel que lhes cabe.

De acordo com Davies (2004), todos estes desafios fazem parte da mesma lógica “privatização do Estado por dentro e por fora”, sendo pressupostos do neoliberalismo. Além disto, a grande desigualdade de recursos disponíveis, legalmente, entre as esferas de governo, não permitiu a integralização do potencial equalizador do FUNDEF.

Ulyseia, Fernandes e Gremaud(2006), estudaram o impacto do Fundef na alocação de recursos públicos entre as etapas do ensino básico, e avaliaram em que medida o critério adotado gerou distorções na sua distribuição. A partir da correlação insumo-produto, buscaram compreender os resultados educacionais, levando-se em consideração o grau de cobertura, o acesso por parte da população, a eficiência na produção da educação e a qualidade do ensino ofertado.

Quanto ao FUNDEF, salientaram que este “introduziu uma nova lógica no sistema, dando um passo significativo em direção à centralização da distribuição dos recursos para a educação básica” (Ulyseia, Fernandes e Gremaud, 2006, p.110) e que o fundo representa uma política parcial, à medida que exclui o ensino médio e a educação infantil.

Para fazer frente à sua pesquisa, Ulyseia, Fernandes e Gremaud (2006) utilizaram como referencial a alocação dos gastos com educação das famílias brasileiras cujos filhos freqüentam a rede privada do ensino básico. Concluíram que o FUNDEF reduziu o indicador de desvio em quase todos os estados da região Norte e do Nordeste e, que nas regiões Sul e Sudeste ocorre o oposto, pois os estados destas regiões possuem as maiores redes de ensino médio e os recursos do fundo são voltados ao ensino fundamental.

Adrião & Pinto (2006), propuseram apresentar um panorama do financiamento da Educação Básica com enfoque na Carta Magna (1988), no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Segundo os autores, com a política de fundos, o Poder Público pretende alcançar um padrão mínimo de qualidade na educação. A política de vinculação mantém um investimento mínimo, mas não garante escola de qualidade. Os Estados e Municípios são responsáveis pelo padrão mínimo de qualidade, mas é praticado um gasto/aluno ano abaixo do necessário. É

possível que a regulamentação do FUNDEB possa contribuir para mudar a realidade e melhore os péssimos indicadores educacionais. No entanto, os autores não explicitam os argumentos que possam corroborar tal afirmação.

Campos & Sobreira (2005), analisaram os efeitos do FUNDEF sobre o desempenho dos alunos, verificado no Sistema de Avaliação da Educação Básica(SAEB), da rede pública de ensino fundamental brasileira. Compararam os investimentos nos Estados com o desempenho em Língua Portuguesa e Matemática, dos alunos da 4ª série e 8ª séries nos exames do SAEB realizados em 1997, 1999, 2001 e 2003. Como hipótese, sugeriram que a “qualidade do ensino é sensível aos investimentos em educação, bem como à qualificação profissional do magistério.”

Na análise dos autores, os mesmos afirmaram que o FUNDEF é um instrumento de aprimoramento dos indicadores quantitativos e qualitativos da educação no país, porque, a proficiência do aluno pode ser diretamente influenciada pelo ambiente escolar, o qual, depende de variáveis como infraestrutura escolar e remuneração dos profissionais da escola, ambos dependentes da quantidade de investimento disponível; não houve garantia de patamares mínimos da escala do SAEB em diversos estados e as notas médias do SAEB decaíram ao longo do intervalo 1998-2003; permanecem as disparidades interregionais na qualidade da educação; a maior parte do fundo concentra-se na região Sudeste porque este é per-capita e depende de arrecadação de cada estado; a vinculação de receitas garante estabilidade no montante de recursos destinados à educação e não há relação direta entre aumento de recursos e proficiência.

Para Campos e Sobreira (2005), a hipótese de que a qualidade do ensino é sensível aos investimentos em educação, bem como à qualificação profissional do magistério é confirmada tendo em vista que os resultados apontam para correlações positivas entre o desempenho dos alunos nas avaliações nacionais e as variáveis sugeridas. Os autores concluem que os resultados apontam para a importância do aporte financeiro e para a qualificação do magistério para o aperfeiçoamento da qualidade da educação pública e não citam outras variáveis, por eles consideradas, que possam afetar a qualidade da educação ou proficiência.

Vazquez (2005),avaliou a capacidade do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), de promover uma política nacional de equidade. Como metodologia usou a trajetória dos valores aluno/ano aplicados nas unidades da federação e o papel supletivo e redistributivo da União.

De acordo com Vazquez (2005, p.4),“o valor mínimo aluno/ano estabelecido é fundamental para determinar a participação da complementação da União no FUNDEF, sendo

esse o principal fator na correção das desigualdades interestaduais”. Porém, os valores mínimos estabelecidos entre os anos de 1998 e 2003 foram bem inferiores aos que deveriam ser estipulados segundo a Lei 9424/96. O não cumprimento da lei, alicerçado por forte ajuste fiscal, implicou na ampliação das desigualdades interestaduais no financiamento do Ensino Fundamental.

Desta forma, o FUNDEF não cumpriu, integralmente, seus objetivos de promover a justiça social, uma política nacional de equidade, a efetiva descentralização e a melhoria da qualidade da educação e valorização do magistério.

Duarte (2005), considerou que as reformas na sistemática de financiamento da educação básica, empreendidas a partir da Emenda Constitucional 14/1996, articularam de fato meios e competências desiguais. A autora salienta que “diferentes medidas e programas de financiamento da educação básica implementados, observavam uma lógica de ação de matriz gerencial, buscando maior eficiência e produtividade no trato dos recursos disponíveis”(Duarte, 2005 p.824). Ou seja, de forma geral o país gastava mal em educação.

Cabe salientar o destaque de Duarte (2005) quanto à mudança na organização da educação básica após a CF/88. A educação básica estava organizada em 26 (vinte e seis) grandes sistemas estaduais autônomos e passou à possibilidade de ser organizada em mais de cinco mil sistemas municipais, além dos estaduais. Considerando-se que o sistema de educação básica no Brasil é um sistema público federativo e que os recursos para sua sustentação advém de fontes de receitas estaduais e municipais, é evidente que haveriam problemas quanto as disparidades econômicas.

Segundo Duarte (2005, p.826), “a regulação política do sistema de financiamento da educação básica no Brasil para a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência tinha e tem por objetivo compatibilizar a expansão do atendimento com a restrição orçamentária.” Neste sentido, o FUNDEF possibilitou ao governo federal induzir a ampliação do atendimento no ensino fundamental, possibilitou a equalização através do gasto mínimo por aluno e permitiu a descentralização da gestão financeira e administrativa.

Arelaro (2006), avaliou os dez anos da implantação do Fundef e argumentou que o fundo não cumpriu nenhum de seus pressupostos. A União não aplicou o percentual estabelecido na Lei 9424/96; com a municipalização houve transferências de matrículas de um ente federado a outro e não acréscimo de matrículas como pressupõe o fundo; a descentralização de recursos não diminuiu as desigualdades; não houve melhoria na qualidade da educação, pelo contrário, os índices baixaram; a valorização dos profissionais do magisterio não foi efetivada com um piso salarial nacional e não foi instituído “um valor per

capita aluno atendido” correspondente ao máximo que o Brasil pudesse gastar; a disponibilidade orçamentária contingenciada desorganizou os movimentos sindicais pró-reivindicação por melhores condições de trabalho e salários e, por fim, os Conselhos de Acompanhamento não são eficientes ou são compostos de acordo com critérios de clientelismo.

Cruz (2006), salientou que, em relação ao FUNDEF, o papel do Estado no que diz respeito à indução de política educacional descentralizadora, acarretou no acentuado processo de municipalização do Ensino Fundamental. Tal processo resultou na insuficiência de recursos, “adoção de sistema contábil que envolve sonegações, isenções fiscais e até desvios explícitos” (Cruz, 2006 p.53) dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e revelou a falta de compromisso do Governo Federal com a melhoria da qualidade da escola pública e com a diminuição das disparidades regionais no financiamento da educação.

Segundo Sousa Junior (2006), o FUNDEF não cumpriu à contento, os critérios de equidade, pois editou os valores do custo-aluno bem abaixo do que estava na lei que regulamentou o fundo, os subsídios foram insuficientes para proporcionar melhorias nos indicadores de qualidade da educação e por ter sido priorizado o ensino fundamental, não houve justiça social e outros níveis de ensino não foram atendidos com qualidade. .

Segundo Palma Filho (2006), quanto ao FUNDEF, em que se pese todas as argumentações já mencionadas quanto aos seus efeitos na educação brasileira, o autor atribuiu ao fundo o retrocesso no aprendizado do aluno do ensino fundamental pelo fato de que o fundo promoveu a quase universalização desta etapa e os municípios não estavam preparados para assumir o aumento expressivo da demanda, não dispondo de recursos adequados para melhorar a qualidade da educação.

Segundo o autor, quanto ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que, estabelecia que nos dez primeiros anos da promulgação da CF/88, o poder público se comprometeria, em conjunto com todos os setores organizados da sociedade, a aplicar 50% dos recursos para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, o autor, enfatiza o não cumprimento do mesmo e sua alteração pela Emenda Constitucional 14 (FUNDEF).

Para Palma Filho (2006), a vinculação de recursos aliada à situação socioeconômica do país são imprescindíveis à redução das desigualdades sociais. Para tanto, faz-se necessária eficiente política de combate à sonegação fiscal.

Castro (2007), procurou dimensionar e analisar o gasto em educação básica no Brasil no período de 1995 a 2005. Em relação ao período estudado, período que engloba grande parte do FUNDEF, o autor afirmou que a estimação do gasto público por esfera de governo também é um elemento importante para se medir e comparar o grau de responsabilidade pela oferta de bens e serviços educacionais. A distribuição ocorreu de forma descentralizada, sendo os Estados e Municípios os grandes responsáveis pelos gastos educacionais (cerca de 93,9%), ficando o restante a cargo da União, a qual utiliza a maior parte de seus recursos para custear os Centros Federais de Educação Tecnológica e as Instituições Federais de Ensino Superior.

Para análise, o autor utilizou o conceito de Gasto Público Educacional (GPEDu) que “compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais e que corresponde ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação – depreciação e amortização dos investimentos em estoque ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos”(Castro, 2007, p.860)

Ao analisar o gasto em educação básica por esfera de governo no período de 1995 a 2005, o autor observou que os municípios ampliaram continuamente, os gastos em favor da educação básica, os estados baixaram sua participação e a União apresentou baixa participação, demonstrando, inclusive, queda no volume de gastos. No entanto, se considerado com o Produto Interno Bruto (PIB), não houve crescimento do Gasto Público Educacional no período analisado, demonstrando que o “crescimento do gasto educacional foi de 1%, apenas o equivalente ao crescimento da economia brasileira”.

Diante do exposto, o autor considerou que o regime de colaboração foi pouco exercido. Há pouca importância, em termos de recursos aplicados, do governo federal no financiamento da educação básica e que há de se estabelecer uma política macroeconômica, pautada por forte crescimento econômico e voltada aos gastos da área educacional, reordenando uma parcela do gasto público, utilizando parte do que é gasto com a dívida pública.

2.6 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Davies (2001) examinou os aspectos financeiros contidos no Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), bem como os dois projetos de lei de PNE encaminhados à

Câmara dos Deputados em 1998. Desta forma, identificou os planos como: PNE –Lei (originário do PNE – substitutivo de autoria do Deputado Nelson Marchesan), PNE – CONED (elaborado no II Congresso Nacional de Educação – 1997) e o PNE – MEC.

Segundo o autor, todos os planos definiam diretrizes e metas de expansão a serem cumpridas num período de até 10 anos por todas as esferas de governo. O autor destacou que os planos se situavam em dois campos diferentes, o da CONED que representava a oposição e os demais que se situavam no mesmo campo do governo federal.

Para Davies (2001), o PNE-Lei mostrou claramente sua debilidade pois estabelecia metas de expansão para todos os níveis e modalidades de ensino, mas não previa nem os custos nem a fonte de recursos adicionais para o financiamento de tais metas.

De acordo com Davies (2001), os vetos do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) geraram uma contradição dentro do próprio PNE-Lei. O diagnóstico exposto no projeto de lei apontava para um aumento dos gastos na ordem de 7% do PIB e padrão mínimo de qualidade a partir do cálculo do custo-aluno-qualidade e estas metas foram vetadas. O autor afirmou que se o PNE-Lei não estabeleceu novas fontes de financiamento, então o cumprimento das metas dar-se-á pela racionalização dos gastos, participação da sociedade (trabalho voluntário), participação das Organizações não-governamentais (ONG's), da iniciativa privada e através da educação à distância.

Quanto ao PNE-CONED, Davies (2001) salientou que este previa cerca de 10% do PIB em gastos públicos em educação, ao fim do período de 10 anos de vigência do PNE. Porém, segundo o autor, não basta garantir mais recursos pois o aumento destes não garante, necessariamente, o atendimento de certas metas de ampliação de vagas, contratação de profissionais da educação e funcionários. Para o autor, é preciso assegurar a efetiva aplicação dos recursos e responsabilizar o governo federal, em termos do percentual do PIB, haja vista que este detém grande parcela da receita nacional

Segundo Pinto (2002), num contexto voltado à otimização dos recursos, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (2001), estabelecendo-se 295 (duzentas e noventa e cinco) metas, não levando-se em consideração os impactos financeiros, haja vista que o presidente vetou o artigo referente à fixação de 7% do PIB com gastos em educação pública e não ficou mensurado nenhum valor.

Para o autor, a posição do Executivo era vetar todos os mecanismos que viabilizassem financeiramente, sem um comprometimento maior da qualidade, o atendimento das metas estabelecidas, demonstrando, claramente, a desresponsabilização do setor público.

2.7 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)

Cury (2007), propôs demonstrar que a atual forma vinculante de financiamento da educação básica – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – resulta de um entrelaçamento de três vertentes: elementos de ligação entre Constituição, impostos e recursos vinculados; a burocracia estatal no que diz respeito às políticas educacionais e a intervenção direta do Estado no âmbito empresarial (salário-educação). Para Cury (2007), tais elos implicam uma concepção social de Estado tensionada à sua vertente liberal.

Segundo o autor, para compreender tal questão é preciso entender como se deu a presença da União no financiamento da educação escolar, seja por desembolso direto ou por meio de complementação financeira. Neste sentido, há que se perceber que a “presença progressiva e limitada da União se articula com a descentralização do ensino e com o regime federativo.

Para demonstrar a construção deste processo e os elementos de ligação, o autor fez análise da legislação sobre o assunto, desde a Independência do país até o advento do FUNDEB. Porém, com a característica peculiar de analisar o momento político em meio ao qual foi gestada a referida legislação. Relevante é o fato de que Cury (2007) argumentou que é impropriedade classificar as políticas educacionais brasileiras como pertencentes ao conservadorismo liberal. A justificativa pautou-se em aspectos como: vinculação constitucional, gratuidade no ensino oficial, universalismo do direito ao ensino fundamental, obrigatoriedade para pessoas de 6 a 14 anos e a competência privativa da certificação oficial.

Cury (2007) conclui afirmando que o ordenamento jurídico, via uma Constituição formatada a partir de “pleitos, exigências e lutas”, é um diferencial importante na defesa dos direitos sociais ante ao ataque de políticas liberais. O autor concluiu afirmando que a EC 53/2006 apresenta como pontos positivos

“ a abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades, dispõe prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público, explicita em valores pecuniários a complementação da União, aperfeiçoa os Conselhos de Controle do Fundo, reitera a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino.”(Cury, 2007 p.848)

Sousa Junior (2006) analisou as principais alterações que estavam sendo propostas pelo projeto de lei que criava o FUNDEB, os prováveis avanços e os limites da nova sistemática de financiamento do ensino público no país.

Para Sousa Junior (2006), a proposta do FUNDEB traz avanços por não priorizar apenas uma etapa do ensino e poderá significar um grande avanço em termos de melhoria na oferta da educação básica no país e na valorização do magistério, instituindo um piso salarial nacional para a categoria. Porém, o autor considerou que a grande limitação do novo fundo é não ter resolvido a questão dos valores do custo-aluno.

Davies (2005), ao examinar a PEC 415 (encaminhada pelo governo federal ao Congresso Nacional em junho de 2005), salientou que a diferença básica em relação ao FUNDEF é a composição de impostos e matrículas a serem atendidas. Para o autor, a proposta do FUNDEB apresenta algumas fragilidades como: a não inclusão das creches, a falta de definição de critérios de cálculo para a complementação para os quatro anos iniciais e a exclusão dos demais profissionais da educação, ou pelo menos, a falta de clareza na redação quanto aos profissionais que deverão ser valorizados com o novo fundo.

Adrião e Pinto (2006), analisaram o texto sobre o FUNDEB aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal e consideraram que o novo fundo poderia minimizar os problemas decorrentes da extinção do FUNDEF, apesar de continuar sendo provisório (2006 até 2020). Segundo os autores, caso não houvesse outro fundo ou forma de financiamento para substituir o FUNDEF, a qualidade mínima da educação ficaria comprometida pois muitos entes federados não possuem condições mínimas adequadas para manter sua rede de ensino.

Para os autores, este formato de financiamento (vinculação constitucional de recursos) tem sido fundamental, embora não suficiente, para garantir um padrão mínimo de qualidade na educação. Porém, é preciso resolver o problema ocasionado pelas profundas desigualdades comparativas em termos de recursos entre os diversos entes federados. Para Adrião e Pinto (2006), estas desigualdades, mesmo com a complementação da União, interferem negativamente na possibilidade de se garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino, haja vista que limitam os investimentos em infraestrutura e valorização dos profissionais da educação.

Pinto (2007), avaliou o impacto que a política de fundos para o financiamento da educação produziu na divisão de responsabilidades pelo atendimento educacional entre estados e municípios. Segundo o autor, embora o FUNDEB represente um grande avanço em relação ao FUNDEF, pois resgatou o conceito de educação básica e deverá promover o

fortalecimento do Controle Social, o novo fundo não resolveu o problema do valor mínimo por aluno e não conseguiu estabelecer o regime de colaboração entre os entes federados.

Pinto (2007), argumentou que para resolver tais problemas, a União deve ampliar os recursos para a educação e deveriam ser criados Conselhos Gestores, responsáveis pela aplicação dos recursos, administração de pessoal e avaliação de todos os alunos das escolas sob sua jurisdição.

O autor ampliou sua análise e propôs:

“Uma escola pública única, financiada com presença relevante do governo federal, com função de reduzir as disparidades regionais e garantir um padrão mínimo de qualidade, administrada de forma coletiva pelos principais interessados em uma escola pública de qualidade: pais, alunos e profissionais da educação.” (Pinto, 2007, p.895)

A partir desta proposição, o autor argumentou que estados e municípios deixariam de disputar alunos (matrículas) que representam mais recursos no fundo, “abandonando”(não investindo) as etapas menos rentáveis.

Martins (2008), analisou as diretrizes que orientaram a implantação do FUNDEB, os critérios adotados pela legislação para sua efetivação e os conceitos envolvidos no financiamento da educação básica pública.

De acordo com o autor, o FUNDEB manteve as seguintes diretrizes referentes ao financiamento da educação básica, contidas no Plano Nacional de Educação: subvinculação de recursos(acréscimo dos impostos IPVA, ITCM e ITR); fundos contábeis com contas únicas e específicas; compromisso com a equidade e com a adequação a um padrão mínimo de qualidade; transparência através do aperfeiçoamento das regras dos conselhos de acompanhamento e controle social e a promoção do federalismo e do regime de colaboração, com a criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

Quanto aos critérios de distribuição de recursos, Martins (2008) salientou que o FUNDEB manteve o critério segundo o número de matrículas contidas no fundo, porém com a adoção de parâmetros para novas modalidades e etapas, incluindo a educação infantil e ensino médio. Diferente do FUNDEF, que financiava somente matrículas públicas, o FUNDEB (art.8º), incluiu as matrículas de educação infantil e educação especial de instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, mediante as seguintes condições: oferta de acesso e permanência na escola em igualdade de condições e atendimento gratuito a todos os alunos; ausência de fins lucrativos; ter certificado do Conselho Nacional de

Assistência Social; atender a padrões mínimos de qualidade e assegurar a destinação de seu patrimônio a entidades congêneres em caso de encerramento de atividades.

Martins(2008) expôs os conceitos de ensino obrigatório, equidade, qualidade, universalização, equilíbrio federativo, harmonia federativa, regime de colaboração, valor mínimo nacional por aluno/ano e custo presentes no FUNDEB. Segundo o autor, há um choque com o grau de prioridade na Lei 11494/07, pois esta manteve a obrigatoriedade do ensino fundamental, mas limitou em 15% os gastos com EJA e priorizou o ensino regular.

Em síntese, a revisão de literatura permite afirmar que:

1) A política de financiamento pautada na vinculação e subvinculação de recursos tem sido o pilar do financiamento, permitindo a ampliação do acesso, a valorização dos profissionais e um padrão mínimo de qualidade da educação no Brasil.

2) O salário-educação é uma importante fonte de financiamento à medida que amplia os recursos, além daqueles previstos pelos FUNDOS. Porém, apresenta a fragilidade de ser isento às entidades particulares, tornando-se um financiamento indireto destas instituições.

3) A LDB aperfeiçoou a vinculação de recursos e definiu com mais precisão as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, impedindo que sejam computadas despesas alheias à educação. Negativamente, a lei permite que sejam distribuídos recursos públicos ao setores privados, através da concessão de bolsas de estudo, não define o número mínimo de alunos por sala de aula, não torna obrigatório o Ensino Fundamental para quem não está na idade certa e não evolui, suficientemente, na melhoria das condições de trabalho dos profissionais da educação.

4) O conceito de custo aluno-qualidade não é definido e adotado como critério de distribuição de recursos, sendo que a mesma ocorre de acordo com o gasto aluno-ano. A distribuição de recursos se dá de acordo com a quantidade de recursos disponíveis e com o número de matrículas existentes em cada rede. Portanto, não há interligação com a qualidade desejável, mas sim com aquela que é possível.

5) Quanto ao FUNDEF, houve redistribuição de recursos nos estados (de um município para outro). A União participou com parcela mínima, deixando a cargo dos estados e municípios a maior parte do financiamento, quando não o total. A matrícula foi um critério claro para a distribuição das verbas, ocasionando um grande processo de municipalização, principalmente, de 1ª à 4ª série. Nos municípios houve priorização do ensino fundamental em detrimento da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Foi possível ampliar o acesso e valorizar os professores (mínimo de 60% dos recursos aplicados em valorização do

magistério). Contudo, devido à ineficiência do controle e fiscalização, em muitos casos, a aplicação dos recursos não ocorreu de forma eficaz.

6) Em relação ao Plano Nacional de Educação, as metas não condizem com os recursos destinados à educação e o veto quanto à ampliação dos mesmos, comprometeu a viabilidade do Plano e colocou a qualidade da educação em segundo plano.

7) O FUNDEB avança ao ampliar a abrangência de recursos para todas as etapas da educação básica, ao propor a criação de um piso salarial nacional para os professores e ao estabelecer critérios mais democráticos e éticos para a composição dos Conselhos de acompanhamento e fiscalização (participação de alunos e pais e impedimento de representantes do Executivo na presidência). No entanto, não há definição de custo aluno-qualidade, persistindo a idéia do valor disponível por matrícula. Critério este que será definido anualmente por Comissão específica. E, apesar de uma proposta de ampliação de recursos, pré-definidos, por parte da União, estes não são vinculados ao Produto Interno Bruto, como havia sido proposto pelos segmentos progressistas da educação e da sociedade civil.

CAPÍTULO III

3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CURITIBA

No presente capítulo pretende-se fazer uma análise dos recursos financeiros e seus impactos, incluindo recursos vinculados, recursos próprios e salário-educação, destinados à educação no município de Curitiba. Para tanto, optou-se em, primeiro realizar uma caracterização geral do município, para em seguida analisar o período de 1998 a 2007, período que compreende toda a evolução do FUNDEF e a implantação do FUNDEB.

3.1 PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO E DEMOGRÁFICO DE CURITIBA

De acordo com estimativas de 2007, a população municipal é de 1.797.408 habitantes e a cidade possui uma área de 432,17 km², com densidade de 4.132,28 hab/km². O crescimento populacional apresentou períodos de forte expansão até a década de 1990, sendo, relativamente, interrompido apenas no período de 1940 a 1950, conforme demonstra a tabela abaixo:

TABELA 08 - EVOLUÇÃO POPULACIONAL DE CURITIBA

ANO	Nº DE HABITANTES	% DE CRESCIMENTO
1872	12.651	94,07
1890	24.553	
1900	49.755	58,75
1920	78.986	
1940	140.656	28,38
1950	180.575	
1960	356.830	74,97
1970	624.362	
1991	1.290.142	14,42
1996	1.476.253	
2000	1.586.848	13,27
2007	1.797.408	

FONTE:IBGE – Elaborado pela autora

Segundo o IBGE, a capital paranaense é o quarto maior PIB do Brasil, representando 1,39% das riquezas produzidas no país e o PIB per capita é de R\$ 16.964,00 (IBGE/2005). Faz parte da região metropolitana (Grande Curitiba), a qual possui o segundo maior pólo automotivo do país, e seu parque industrial é bem diversificado, conforme demonstra a tabela:

TABELA 09 - NÚMERO DE ESTABELECEMENTOS E EMPREGOS SEGUNDO AS ATIVIDADES ECONÔMICAS - 2007

ATIVIDADE ECONÔMICA	ESTABELECEMENTOS	EMPREGOS
Indústria de extração de minerais	24	200
Indústria de produtos minerais não metálicos	180	2.169
Indústria metalúrgica	633	7.151
Indústria mecânica	309	14.718
Indústria de materiais elétricos e de comunicação	126	4.843
Indústria de materiais de transporte	112	12.752
Indústria da madeira e do mobiliário	406	5.146
Indústria do papel, papelão, editorial e gráfica	600	11.717
Indústria da borracha, fumo, couros, peles, prod.sim.e ind.diversa	301	3.902
Indústria química, prod.farmac., veterin., perf., sabões, velas e mat.plást.	385	7.210
Indústria têxtil, do vestuário e artefatos de tecidos	443	3.492
Indústria de calçados	14	96
Indústria de produtos alimentícios, de bebida e álcool etílico	758	20.269
Serviços industriais de utilidade pública	66	18.075
Construção civil	1.873	24.857
Comércio varejista	19.031	115.347
Comércio atacadista	1.828	18.600
Instituições de crédito, seguro e de capitalização	952	23.102
Administradoras de imóveis, valores mobil., serv.téc.n.profis., aux.ativ.econ.	9.156	87.159
Transporte e comunicações	2.305	40.377
Serviços de alojamento, alim., reparo, manut., radiodifusão e televisão	6.825	81.897
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	3.021	35.310
Ensino	884	26.736
Administração pública direta e indireta	105	171.825
Agricultura, silvicultura, criação de animais, extração vegetal e pesca	330	1.491

FONTE: MTE – RAIS – POSIÇÃO EM 31/12/2007

Curitiba é uma cidade com alto desenvolvimento humano pois apresenta índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M)¹⁷ igual a 0,856, considerado ótimo. Tal índice reflete boa situação educacional (IDHM-E)¹⁸, demonstrando que a grande maioria da população curitibana é alfabetizada e freqüente a escola. Apesar disto, a capital apresenta Índice de Gini¹⁹ igual a 0,59, considerado péssimo (acima de 0,4), ou seja, possui grande concentração de renda, sendo caracterizada como uma cidade com grandes desigualdades sociais.

A cidade é considerada uma metrópole e apresenta vários problemas urbanos: abastecimento de água e rede de tratamento de esgoto insuficientes, alta poluição na maioria dos rios, esgotamento do aterro sanitário, diminuição da permeabilidade do solo, aumento crescente de índices de criminalidade e violência, alto índice de moradores de rua na região central, transporte coletivo urbano incapaz de atender a demanda e crescente índice de favelização (122 favelas) (IBGE – 2000).

QUADRO 06 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO²⁰ (IDH-M – 2000)

INFORMAÇÃO	ÍNDICE	UNIDADE
Esperança de vida ao nascer	71,57	ANOS
Taxa de alfabetização de adultos	96,63	%
Taxa bruta de freqüência escolar	90,44	%
Renda per capita	619,82	R\$1,00
Longevidade (IDHM-L)	0,776	
Educação (IDHM-E)	0,946	
Renda (IDHM-R)	0,846	
IDH-M	0,856	
Classificação na unidade da federação	1	
Classificação nacional	17	

FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - PNUD, IPEA, FJP

¹⁷ O IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é determinado pela soma dos índices de longevidade, educação e renda dividido por 3.

¹⁸ O IDHM-E – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Educação – considera dois indicadores, com pesos diferentes: a taxa de alfabetização (A) de pessoas acima de 15 anos de idade, com peso 2, e a taxa bruta de freqüência à escola (F), com peso 1

¹⁹ Índice de Gini – Mede o grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (desigualdade máxima)

²⁰ IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – O IDH é um contraponto ao PIB per capita e parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica

Recentemente foi apontada como a capital brasileira com o melhor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, sendo igual à 4,7 (IDEB, 2008) e o menor índice de analfabetismo entre as capitais, entretanto, também apresenta dificuldades de atendimento à população de 0 a 6 anos. De acordo com o Ministério Público, há cerca de dez mil crianças em lista de espera, aguardando atendimento nos Centros Municipais de Educação Infantil, além daqueles que não procuraram pelo serviço público em questão, mas que tem direito ao atendimento.

3.2 HISTÓRICO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA

De acordo com ABREU (2008), em 1955 através da Lei 1.127/55, na gestão do prefeito Ney Braga foi criado o Departamento de Educação. Na gestão de Iberê de Matos, através da Lei 1741/59 foi criado o Departamento de Educação, Cultura e Turismo do município, onde havia a Seção de Educação; naquele período, o município construía as escolas e o Estado era responsável pela manutenção e despesas com pessoal. Em 1963, o engenheiro e então prefeito Ivo Arzua criou a Comissão de Planejamento Educacional do Município de Curitiba, cuja função era colaborar com a administração municipal na orientação didática e nos projetos de Centros Experimentais. Neste ano foi criado o primeiro Centro Experimental (Vila Leão), anexo à Escola Municipal Papa João XXIII.

Como era um momento em que o país era governado pela Ditadura Militar, havia uma visão liberal de educação e a política educacional era determinada pelo modelo econômico e o objetivo da mesma era a preparação de mão-de-obra para as atividades produtivas.

Em Curitiba não era diferente e começava a surgir uma visão tecnicista na administração da cidade. A partir de 1965, administração de Ivo Arzua, esta concepção começou a influenciar a educação local e foi criado o Departamento do Bem Estar Social, do qual fazia parte a Diretoria de Educação, que tinha como objetivo principal criar as escolas comunitárias. Neste ano (1965), através do decreto 1.140, foi criado o Plano de Classificação de Cargos e regulamentada a Lei 2.347/63 que criou a carreira de professor normalista, a qual transformou o cargo de técnico em educação física em professor de educação física. Em 1968 foi elaborado o primeiro Plano de Educação da rede municipal pelo IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba).

Ora, um Plano de Educação elaborado por um Instituto responsável pelo planejamento urbano, evidentemente teria características tecnicistas de planejamento racional urbano

voltado à ocupação dos espaços. Os objetivos deste plano eram voltados à educação comunitária, investimento em educação, criação de Associação de Pais e Mestres e valorização do magistério. Em 1970 foi realizado o primeiro concurso para professor primário e professor de educação física, que até então era considerado como cargo técnico.

Segundo SILVA (2003) a partir de 1972 foi criado o Plano Setorial de Educação e Cultura, de acordo com a Lei 5692/71, cujo objetivo era criar uma economia moderna, competitiva e dinâmica de produção. Em Curitiba, a administração estava sob o comando do arquiteto Jaime Lerner e o modelo técnico e empresarial também estava presente nas escolas, com a política educacional voltada à formação profissional em sintonia com o governo federal. Em 1974, a Lei Ordinária 4.789/74 estabeleceu um novo sistema de classificação de cargos e níveis de vencimento e o magistério passou a ter quadro próprio (orientação da Reforma 5692/71). Através deste novo modelo, a promoção e o acesso à níveis superiores na carreira, dependiam de qualificação e especialização e os profissionais que já pertenciam ao magistério fizeram a transposição de níveis mediante prova de conhecimentos e prova de títulos.

Em 1975 assumiu a prefeitura o engenheiro Saul Raiz (ARENA) e o programa educacional, elaborado pelo Departamento de Educação, em consonância com os programas federais, apresentava currículo único para todas as escolas, seleção de objetivos e conteúdos organizados pelo Departamento de Educação, calendário único e teste unificado. Nesta gestão, ainda estavam muito presentes os princípios e concepções da Escola Nova. Quanto ao magistério, a Lei 5.046/75 definiu o acesso aos níveis e vencimentos (progressão na carreira). Foi criada a distinção entre professores (categoria funcional do magistério) e especialistas (categoria funcional de orientação educacional).

Em 1979 voltou à administração municipal o arquiteto Jaime Lerner (ARENA), foi extinto o Departamento do Bem Estar Social e foram criados o Departamento de Desenvolvimento Social e o Departamento de Educação, cabendo a este zelar pela qualidade do corpo técnico, docente e administrativo, promovendo a sua atualização e especialização. Através da Lei 6.060/79 os especialistas da educação foram divididos em orientadores e supervisores escolares. O novo Plano Municipal de Educação tinha como premissas: A Consolidação do Processo de Crescimento Dirigido, Ocupação dos Espaços Urbanos e Preservação da Cidade.

No período de 1983 a 1985, assumiu a administração Maurício Fruet (PMDB), nomeado pelo Governador José Richa (PMDB). Neste período em que iniciava-se a abertura política no país, a visão democrática também passou a ser pressuposto na educação. O

Departamento de Educação, após realizar um simpósio de educação, estabeleceu como princípios norteadores da educação municipal: Democratização da Educação, Reavaliação da Educação numa Perspectiva Crítica e Sistematização e Operacionalização da Educação para a subsistência, liberdade, comunicação e transformação.

De acordo com ABREU (2008), neste período, podem ser considerados como grandes avanços para a educação municipal a eleição direta para diretores de escola e a implantação do Estatuto Próprio do Magistério (Lei 6761/85), estabelecendo 20 horas semanais de regime de trabalho aos professores, com 04 horas semanais para estudo e planejamento. O decreto federal nº 91781/85 (José Sarney) condicionava o recebimento da verba do salário-educação à elaboração de estatutos próprios para o magistério. Embora Curitiba já tivesse desde 1974 quadro específico para a carreira do magistério, o decreto nacional foi importante para que fossem obtidos novos avanços funcionais. No caso do magistério municipal foi estabelecido o pagamento pela maior habilitação, valorizando a formação profissional.

Pelo “Estatuto Azul”²¹, os professores pertenciam à Área de Atuação I (pré à 4ª série, com formação inicial de 2º grau – Escola Normal) ou Área de Atuação II (5ª à 8ª série, com formação de nível superior – licenciatura). Havia 4 níveis verticais e 15 níveis horizontais para ascensão na carreira, a qual se dava por critérios de antiguidade (5% a cada 5 anos de trabalho) e por mérito (a cada 3 anos, o avanço se dava de acordo com a atualização, aperfeiçoamento e especialização profissional).

Eleito pelo voto direto, em 1986 assumiu a administração Roberto Requião (PMDB) e o Departamento de Educação foi transformado em Secretaria de Educação. O currículo básico da educação municipal foi sustentado pela concepção histórico-crítica e a escola deveria promover a inserção social do cidadão. A partir de 1987 surgiram escolas integrais objetivando melhorar a qualidade de ensino, a partir do pressuposto da ampliação de carga horária.

Em 1989, também pelo voto direto, retornou à administração o arquiteto Jaime Lerner (agora PDT). Apesar de nova equipe assumir a Secretaria de Educação, os documentos referendaram a concepção histórico-crítica. Houve descentralização da SME em núcleos regionais e a construção de Centros de Educação Integral (CEI) passou a ser prioridade. Tais centros ofertavam educação integral, sendo 04 horas dedicadas à educação formal e as demais dedicadas a projetos diversificados de acordo com a organização da escola. Quanto à valorização do magistério, houve retrocesso em relação aos avanços do Estatuto do

²¹ O Estatuto ficou conhecido por este nome porque foi publicado em capa azul

Magistério e foi criado um Plano de Carreira Único para os servidores municipais (1991). Para os professores, a ascensão na carreira se dava mediante avaliação de desempenho e não era considerada a formação dos mesmos.

Rafael Greca assumiu a administração em 1993, portanto, o projeto educacional foi de continuidade. Foram construídas bibliotecas anexas às escolas (Faróis do Saber) ou em praças e mais Centros de Educação Integral. A Lei 8249/93 alterou a carreira do magistério e, segundo ABREU (2008), os professores que atuavam no pré-escolar até 4ª série e que possuíam formação de nível superior, fizeram a transposição para cargos com essa exigência de escolaridade, mudando a área de atuação sem incrementos nos vencimentos. Por esta lei também foi criado o cargo de Assistente da Educação (profissional com laudo médico definitivo e que atuava na Secretaria Municipal de Educação). A Lei 8.735/95 e o Decreto 716/96 possibilitaram aos professores de pré à 4ª série a transposição para o nível de 5ª à 8ª série.

Do mesmo grupo político, em 1997 assumiu a prefeitura o engenheiro Cassio Taniguchi e este foi reeleito em 2000. Como características marcantes das gestões de Taniguchi, na educação, podem ser citadas as privatizações dos serviços de merenda escolar e limpeza dos equipamentos educacionais. Como secretário de educação, assume o engenheiro mecânico Paulo Schmidt, trazendo a lógica gerencial para as escolas e, em 1999 foram implantados os Ciclos de Aprendizagem e a aprovação dos alunos passou a ser contínua, reduzindo os custos em detrimento da qualidade. Cabe salientar que a implantação dos Ciclos de Aprendizagem ocorreu sem a devida preparação dos profissionais, sem consulta à comunidade e sem aumento de profissionais, contrariando o que estabelecia a normatização.

Nesta época, mais precisamente em 1998, houve redimensionamento de pessoal (Portaria 27/98) nas escolas reduzindo o número de profissionais por equipamento. Como nesta época o pagamento era pela maior habilitação, é interessante notar que a redução de profissionais se deu justamente com aqueles que possuíam maiores salários (pedagogos, professores de educação física), evidenciando a visão de redução de custos da administração municipal. No período de 1996 até 2001 houve estagnação na carreira do magistério, não havendo avaliação de desempenho e em 2001 foi aprovado o Plano de Cargos Carreira e Salários do Magistério Municipal (PCCS)..

É possível dizer que o redimensionamento de pessoal ocorreu de forma inversamente proporcional ao aumento de matrículas na rede municipal ocorrido devido ao processo de municipalização, principalmente, pós FUNDEF.

No Paraná, a municipalização das séries iniciais do ensino fundamental foi anterior à implantação do FUNDEF, se efetivando a partir de 1990. Porém, existem estudos que demonstram que a transferência destas matrículas para as redes municipais ocorreram já a partir da década de 1960. Segundo SANTOS (2002), há três grandes momentos no processo de municipalização no Paraná: o primeiro respondeu ao ajuste dos sistemas de ensino às determinações legais de orientação descentralizadora; no segundo, houve a ação indutora das administrações federal e estadual por meio de ações voltadas ao fortalecimento da gestão municipal como parte de programas voltados ao estímulo das atividades agrícolas num estado onde predominava o setor primário e, o terceiro momento (1991 a 1994) caracterizou-se pela lógica financeiro-administrativa, transferindo a responsabilidade aos municípios para conter o déficit nas contas estaduais.

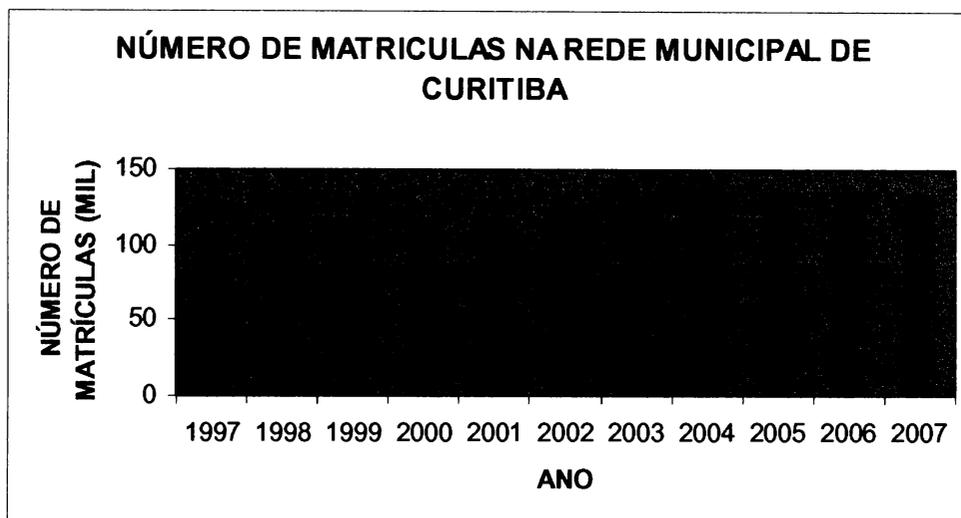
A tabela 10 e o gráfico 1 comprovam a evolução do número de matrículas do ensino fundamental na rede municipal de Curitiba. Na tabela 10 é perceptível a crescente queda destas matrículas na rede estadual. Como já foi demonstrado anteriormente (Cap. 1) este movimento ocorreu também nas demais redes do país. Seguindo o processo que ocorreu em nível nacional, com a implantação do FUNDEF, Curitiba também foi absorvendo as matrículas do ensino fundamental, embora estas se refiram, especificamente à etapa de 1ª a 4ª série. Na etapa de 5ª a 8ª série, o número de escolas permaneceu igual de 1997 a 2007 (11 escolas), atendendo, em média, 8 (oito) mil alunos. Ao contrário da etapa de 1ª a 4ª série que em 2000 respondia por 72.259 matrículas e em 2007 por 91.746 matrículas no ensino fundamental regular (INEP- Censo Escolar).

TABELA 10 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR –

REDE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MUNICIPAL	78263	79239	79047	80578	89703	99657	101438	101773	102448	101654	99472
ESTADUAL	137343	136665	129201	125971	123947	114490	114070	111698	108454	107799	104879

FONTE: INEP/MEC

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NA REDE MUNICIPAL DE CURITIBA

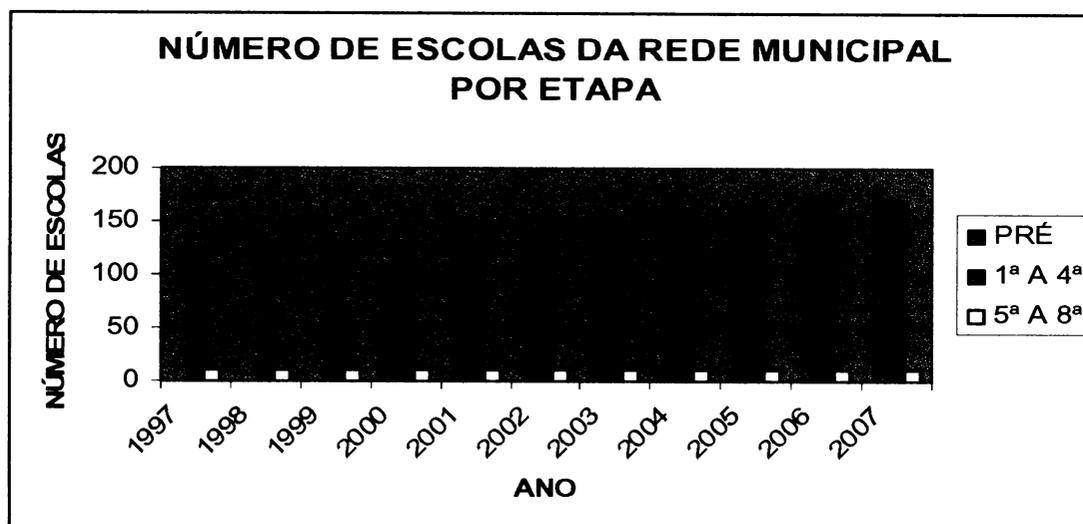


FONTE: PMC – Elaborado pela autora

Observando os dados gerais referentes à rede municipal de ensino no município de Curitiba, pode-se dizer que houve expansão da mesma no que se refere, principalmente, à etapa de 1ª a 4ª série do ensino fundamental, conforme demonstra a tabela 09.

O gráfico 2 demonstra a evolução do número de equipamentos destinados ao ensino fundamental no período de 1997 a 2007. A partir de 2000, as escolas que atendem a etapa de 1ª a 4ª série foram absorvendo as matrículas referentes ao ensino pré-escolar. Este fato trouxe dúvida quanto à aplicação dos recursos oriundos do FUNDEF e destinados, exclusivamente, ao ensino fundamental, pois muitas matrículas da fase pré-escolar ocupavam o mesmo espaço e eram atendidas pelos mesmos profissionais que eram supridos com verbas do fundo. Porém, este fato foi aceito pelo Tribunal de Contas e, de fato, era difícil mensurá-lo. Em 1996 Curitiba tinha 123 escolas e em 2009, 172 escolas, evidenciando o forte processo de municipalização do ensino fundamental de 1ª a 4ª série.

GRÁFICO 2 - NÚMERO DE ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL



FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

Em 2004 assumiu a administração o engenheiro Beto Richa(PSDB), vice-prefeito da gestão anterior e, pertencente ao mesmo grupo político que administra Curitiba há pelo menos duas décadas. A concepção de cidade e de educação continuou a mesma, salientando que quanto ao magistério, após várias reivindicações e negociações com os profissionais do magistério, foi aprovada a Lei 12.348/07 que retomou o pagamento inicial pela maior habilitação e equiparou os salários dos profissionais da Docência I (pré à 4ª série), com os salários dos profissionais de Docência II (pedagogos e professores de 5ª a 8ª série). Embora ainda haja o critério do número de vagas para o crescimento na carreira, é possível afirmar que há disponibilidade administrativa de valorizar os profissionais que procuram ampliar sua formação.

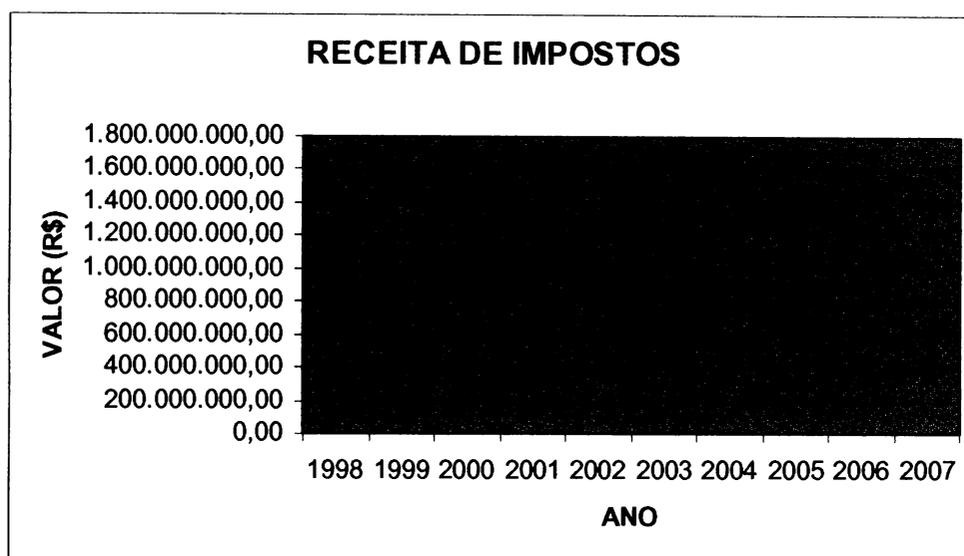
3.3 ANÁLISE DOS DADOS EDUCACIONAIS E FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CURITIBA

Serão analisados dados gerais e aproximados, atualizados pelo INPC,²² obtidos a partir de informações contidas em documentos oficiais do município (relatórios anuais de prestação de contas). Os dados analisados caracterizam o período de implementação do FUNDEF até a implementação do FUNDEB em Curitiba.

²² INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor – é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e mede a variação dos preços de bens e serviços consumidos por famílias de renda entre 1 e 8 salários mínimos

O gráfico 3 demonstra a evolução da receita de impostos no período de 1998 a 2007. De 1998 a 2001, há períodos de aumento, intercalados com períodos de decréscimo na receita. A partir de 2002, a receita foi crescente até 2007, apresentando uma evolução de 53,94%. Considerando que a política de fundos de financiamento é baseada, em parte, na arrecadação de impostos, dada a evolução das receitas, aumentam os recursos a serem aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

GRÁFICO 3 – RECEITA DE IMPOSTOS NO PERÍODO DE 1998 A 2007



FONTE : SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS - PMC

Nos períodos que houve decréscimo de receita, 1998 a 2001, pode ser constatada uma diminuição nas transferências relacionadas ao ICMS. A queda nas transferências do ICMS afetou diretamente os recursos destinados à educação, haja vista que este faz parte da composição destinada à vinculação constitucional de recursos. Nos anos de 1999, 2000 e 2001 houve queda constante nas transferências, para posterior recuperação em 2002, conforme demonstrado na tabela 11.

TABELA 11 – TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO/ ICMS

ANO	R\$	% (RELAÇÃO À 1998)
1998	269.318.693,93	
1999	259.602.245,40	(3,61)

2000	252.896.780,40	(6,1)
2001	240.707.837,96	(10,63)
2002	277.914.023,94	3,1

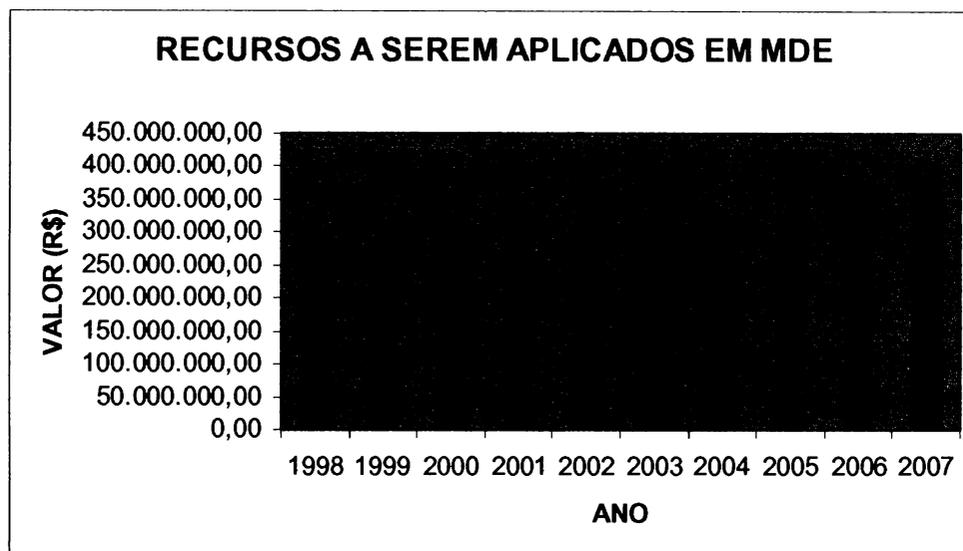
FONTE PMC – Elaborado pela autora

A partir da análise do gráfico 4, constata-se que os recursos a serem aplicados em MDE (Manutenção e Desenvolvimento de Ensino) acompanham o movimento da receita, apresentando instabilidade no período de 1998 a 2001 e crescimento constante a partir de 2002. No entanto, esta evolução oscila entre 8,65% (2002) em relação à 2001 e 43,05% (2007) em relação à 2001, ano caracterizado pelo menor investimento em MDE, demonstrando que a partir de 2002 a evolução da receita foi crescente.

No que se refere ao ano de 2001, o Tribunal de Contas emitiu parecer contrário à aprovação das contas municipais pelo fato de que, segundo o procurador-geral Gabriel Guy Léger, o poder executivo não atingiu o percentual mínimo exigido pelo art.212 da Constituição Federal, referente à destinação de recursos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; aplicação de recursos de modo contraditório a EC 14/96 e ausência de repasses da totalidade dos recursos financeiros aos órgãos responsáveis pela educação. De acordo com o procurador, o município não poderia ter incluído nos gastos com MDE os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde. Segundo o art.208, VII, estes gastos serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. No entanto, após avaliação na Câmara Municipal, em 2004, as contas foram aprovadas, com base no argumento de que a Lei 10.905/03²³ permite que tais gastos sejam realizados com recursos destinados à MDE.

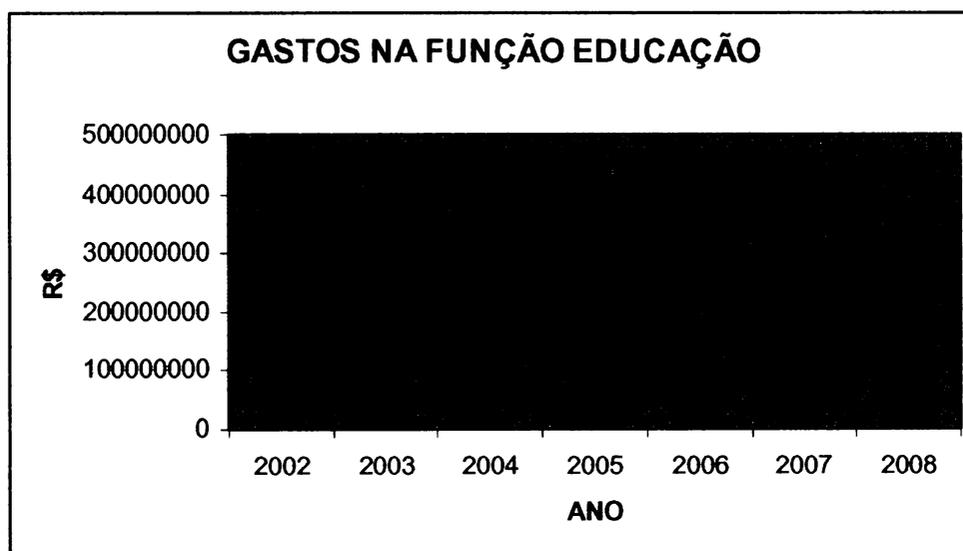
De acordo com Davies (2006, p.50), “mesmo quando os Tribunais de Contas adotam procedimentos corretos de verificação das receitas e despesas vinculadas à MDE, os seus pareceres na prática não têm nenhuma força de lei, pois, segundo o art. 31 da Constituição Federal, podem, no caso das contas municipais, ser derrubados por 2/3 dos vereadores”. Isto foi o que ocorreu no caso de Curitiba, apesar da alegação de existir lei que permitisse os gastos mencionados, o Executivo possuía apoio de ampla maioria do Legislativo, não havendo obstáculos para a aprovação da contas.

²³ Lei 10.905/03 – Explicita as despesas que poderão ser consideradas no cômputo do percentual das receitas destinadas à educação.

GRÁFICO 4 – RECURSOS A SEREM APLICADOS EM MDE

FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS – PMC

O gráfico 5 demonstra a evolução dos gastos com a função educação, no período de 2002 a 2008 (valores aproximados, respectivamente, de 340 a 470 milhões). Em 2007 os gastos diminuem, chegando ao patamar de, aproximadamente, 420 milhões, para, em 2008 retomar o crescimento nos investimentos na função. Em 2007 houve queda nos investimentos na ordem de 11,24% em relação a 2006 e em 2008 a retomada dos investimentos atingiu o patamar de 10,9% em relação ao ano anterior.

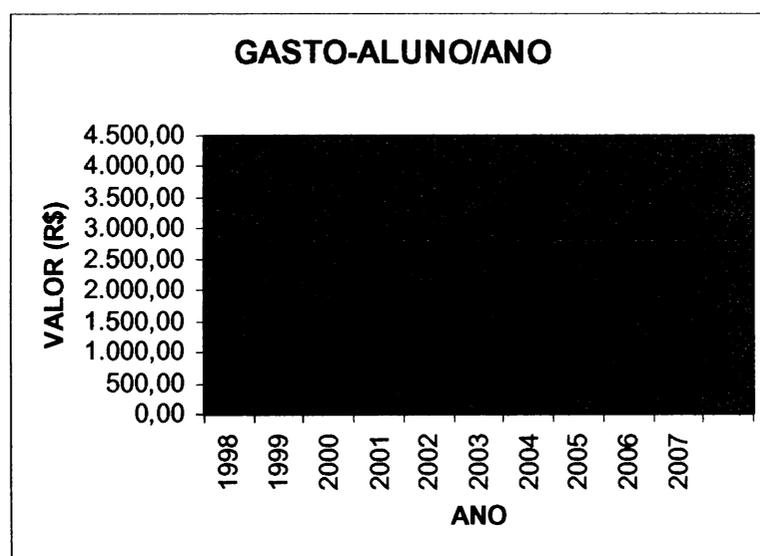
GRÁFICO 5 – GASTOS COM A FUNÇÃO EDUCAÇÃO NO PERÍODO DE 2002 A 2008

FONTE: BALANÇO GERAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

No entanto, ao comparar os gráficos 4 e 5, principalmente no ano de 2007²⁴, é perceptível que aumentaram os recursos a serem aplicados em MDE e diminuíram os gastos com a função educação. Este movimento, apesar de parecer controverso, pode ter explicação na hipótese de que os recursos a serem aplicados em MDE aumentaram devido ao aumento da receita de impostos e o gasto com a função educação diminuiu devido ao ingresso de novas matrículas e queda nos recursos provenientes do FUNDEB.

Considerando o aumento de recursos para MDE, no período de 1998 a 2007, houve crescimento no valor gasto-aluno/ano total. Em 1998, estes gastos correspondiam a R\$ 2.448,73 e evoluíram para R\$ 3.291,95 em 2007, representando um aumento de 34,43%, conforme demonstra o gráfico 6

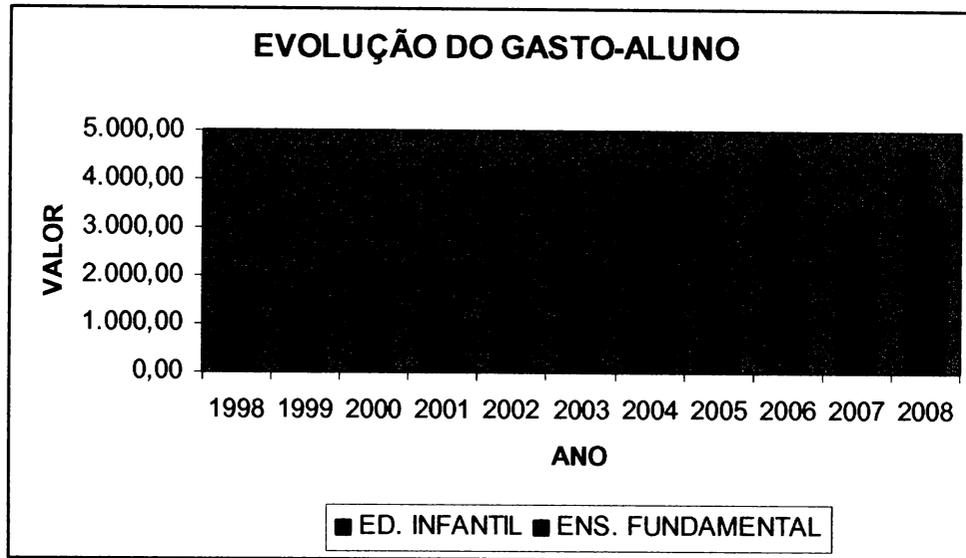
GRÁFICO 6 – GASTO ALUNO-ANO TOTAL



FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS – PMC

No entanto, conforme demonstram o gráfico 7 e a tabela 12, a evolução no gasto-aluno é diferente quando se compara o Ensino Fundamental e a Educação Infantil.

²⁴ 2007 – Primeiro ano de implementação do FUNDEB – 33,33% das matrículas de Ed. Infantil e EJA

GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DO GASTO-ALUNO POR MODALIDADE

FONTE: SECRETARIA DE FINANÇAS – PMC

TABELA 12 – EVOLUÇÃO DO GASTO-ALUNO/ANO

ANO	GASTO-ALUNO CURITIBA ED. INFANTIL R\$	GASTO-ALUNO CURITIBA ENS. FUNDAMENTAL
1998	1935,09	1773,03
1999	1599,97	1928,59
2000	2388,11	1788,58
2001	2544,79	1226,57
2002	4220,25	1341,08
2003	3975,29	1998,01
2004	3912,81	1637,77
2005	4058,41	1509,05
2006	4734,13	2023,02
2007	3283,08	3295,22
2008	4616,06	3474,24

FONTE : PMC – Elaborado pela autora

Comparando o gasto aluno-ano em Curitiba com o custo aluno qualidade inicial²⁵ (Creche – R\$ 5.553,00; Ens. Fundamental séries Iniciais - R\$ 2.317,00 ; Ens. Fundamental – Séries Finais – R\$ 2.275,00)(Carreira e Pinto,2007), é perceptível que, ao longo do período de 1998 a 2008, o investimento em educação, no município de Curitiba, em Educação Infantil sempre esteve aquém do mínimo desejável para uma educação de qualidade. No Ensino Fundamental, até 2006, pode-se dizer que os investimentos também estavam abaixo do mínimo desejável e, que em 2007 e 2008, os investimentos ultrapassaram o valor mínimo necessário à qualidade da educação. No entanto, cabe salientar que os conceitos são diferentes e que o gasto aluno/ano, ora citado, refere-se à quantidade de recursos disponíveis dividido pelo número de matrículas.

O movimento do gasto-aluno pode ser reflexo do movimento ocorrido nas matrículas, conforme demonstra a tabela 13 no Ensino Fundamental as matrículas cresceram 21,66% e na Educação Infantil a evolução foi de 38,11%. Quanto ao gasto-aluno, no Ensino Fundamental, entre 1998 e 2008 o crescimento foi de 95,94%, enquanto que na Educação Infantil o aumento do gasto-aluno foi de 138,54%.

No caso do Ensino Fundamental, comparando o gráfico 7 com a tabela 13, é possível observar que entre 1999 e 2002 houve aumento de matrículas, porém queda no gasto-aluno. Este período também foi caracterizado pela queda na receita, diminuição de gastos na função educação e os profissionais do magistério não tiveram avanços na carreira até 2001. Em 2003, o gasto-aluno aumentou à medida que cresceu o número de matrículas, entretanto, no período de 2004 a 2007 houve aumento do gasto-aluno e queda no número de matrículas. Este fator pode ser explicado pela aprovação do Plano de Cargos, Carreira e Salários do Magistério Municipal (2001)²⁶, o qual permitiu avanços na carreira e, conseqüentemente, evolução nos gastos em MDE.

TABELA 13 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS POR MODALIDADE

ANO	ENS. FUNDAMENTAL	ED. INFANTIL
1998	88893	19969
1999	89348	20711
2000	97918	15843

²⁵ Custo Aluno Qualidade Inicial – valor que representa escolas que possuem o mínimo de qualidade e estrutura, incorporando diferentes insumos fundamentais à manutenção de diferentes etapas .

²⁶ Sobre o PCCS, consultar ABREU (2008)

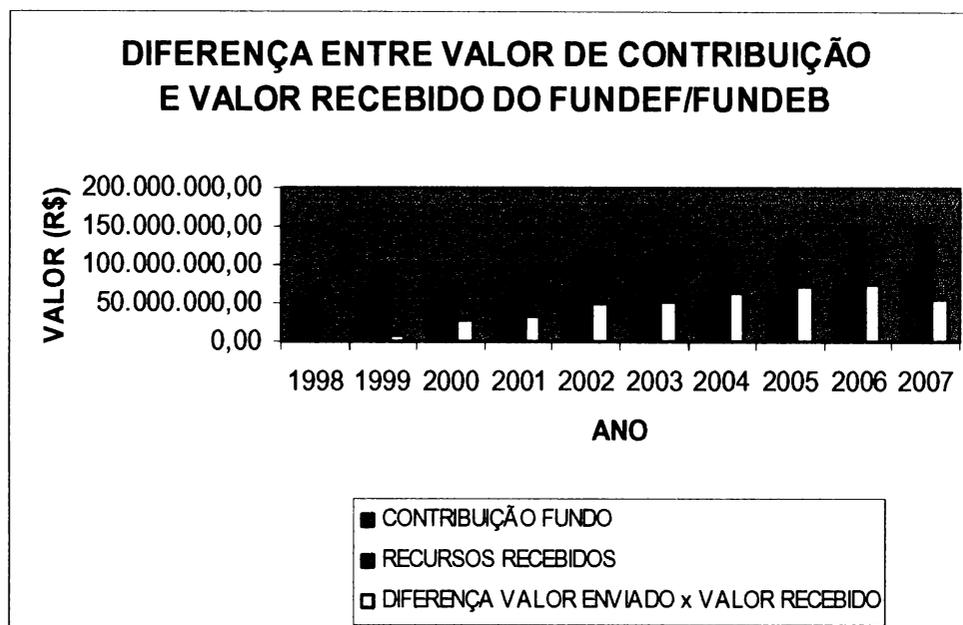
2001	98793	15294
2002	107936	15569
2003	111813	18253
2004	110843	21895
2005	110796	23263
2006	110330	23415
2007	96056	35472
2008	108144	27581

ELABORADO PELA AUTORA. FONTE : PMC

Com a implantação do FUNDEF, a municipalização das escolas estaduais de 1ª a 4ª série foi intensificada no município de Curitiba, ampliando o número de matrículas, proporcionando o aumento de repasses do fundo. Conforme observamos no gráfico 3, houve evolução da receita no município a partir de 2002. Com o aumento das receitas, houve evolução nos recursos destinados à educação e embora o crescimento tenha sido discreto, houve continuidade do mesmo.

Quanto aos recursos provenientes do FUNDEF/FUNDEB, a análise do gráfico 8, permite constatar que mesmo em épocas de queda na receita de impostos e de diminuição no valor destinado ao FUNDO, o valor líquido recebido evoluiu desde 1998. Tal evolução chegou ao patamar de 135,54%, crescimento acumulado entre 1997 e 2007, sendo o FUNDEF responsável pelo aumento constante de investimentos na educação. Esta evolução, se comparada com o número de matrículas, permite afirmar que houve aumento no repasse de recursos à medida que aumentou o número de matrículas, tendo em vista que este é o critério para distribuição dos recursos. Aliado a este fator, também houve aumento do coeficiente de distribuição de recursos do custo-aluno estabelecido pela política de fundos.

GRÁFICO 8 – RECURSOS PROVENIENTES DO FUNDEF/FUNDEB



FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS – PMC

Os gráficos 9 e 10 demonstram a evolução do valor proveniente do FUNDEF/FUNDEB disponível por matrícula, bem como o número de matrículas beneficiadas pelo FUNDO. A diferença entre o valor enviado e o valor recebido (valor líquido - recursos a mais) permitiram que houvesse, no período de 1998 a 2006, aumento de recursos líquidos no valor da matrícula/ano. Este aumento foi da ordem de 1.514,97%, passando de R\$ 47,94 em 1998 para R\$ 726,28 em 2006, conforme demonstrado na tabela 14

TABELA 14 – RECURSOS LÍQUIDOS DO FUNDEF/FUNDEB POR MATRÍCULA/ANO

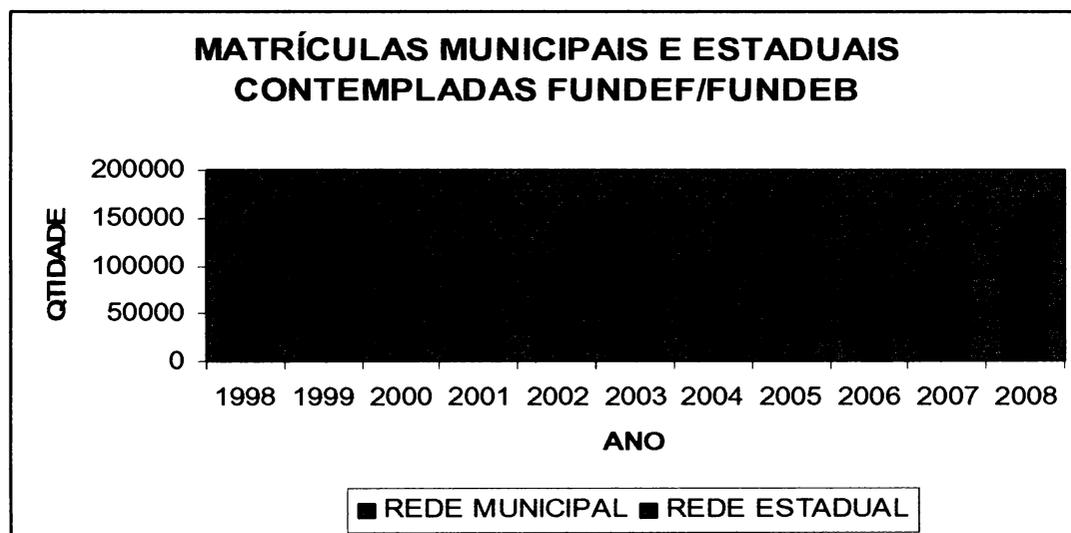
ANO	VALOR (R\$)	%
1998	47,94	
1999	117,84	145,80
2000	293,95	149,44
2001	374,36	27,35
2002	484,97	29,54
2003	514,23	6,03
2004	614,36	19,47
2005	702,18	14,29
2006	726,28	3,43

2007	524,99	(27,72)
2008	510,62	(2,74)

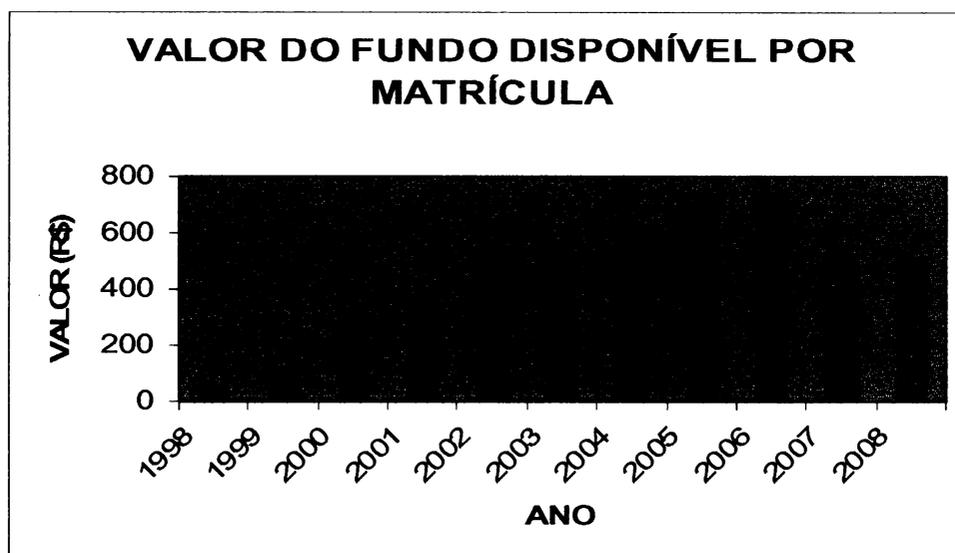
FONTE PMC. Elaborado pela autora

Com a implantação do FUNDEB, aumentou a base de incidência para efeitos de cálculo (mais impostos fazem parte da composição do fundo), porém, também cresceu o número de matrículas, devido ao fato de estarem incluídas a EJA e a Educação Infantil (no caso do município). O movimento crescente desde 1998 foi interrompido e houve decréscimo de recursos em relação a 2006. Em 2007, a queda representou 27,72% (R\$ 201,29), impactando diretamente os gastos na função educação, e em 2008 houve decréscimo de 29,70% (R\$ 215,66) em relação à 2006. Assim sendo, nos períodos de 2007 e 2008, Curitiba recebeu menos recursos do FUNDEB, comparando-os aos provenientes do FUNDEF. Porém, é interessante notar que o acréscimo no número de matrículas se deu com a inclusão da educação infantil e da EJA, diferente do ensino fundamental (1ª a 4ª série) que, inclusive, tem apresentado queda no número de matrículas.

GRÁFICO 09 – MATRÍCULAS CONTEMPLADAS PELO FUNDEF/FUNDEB

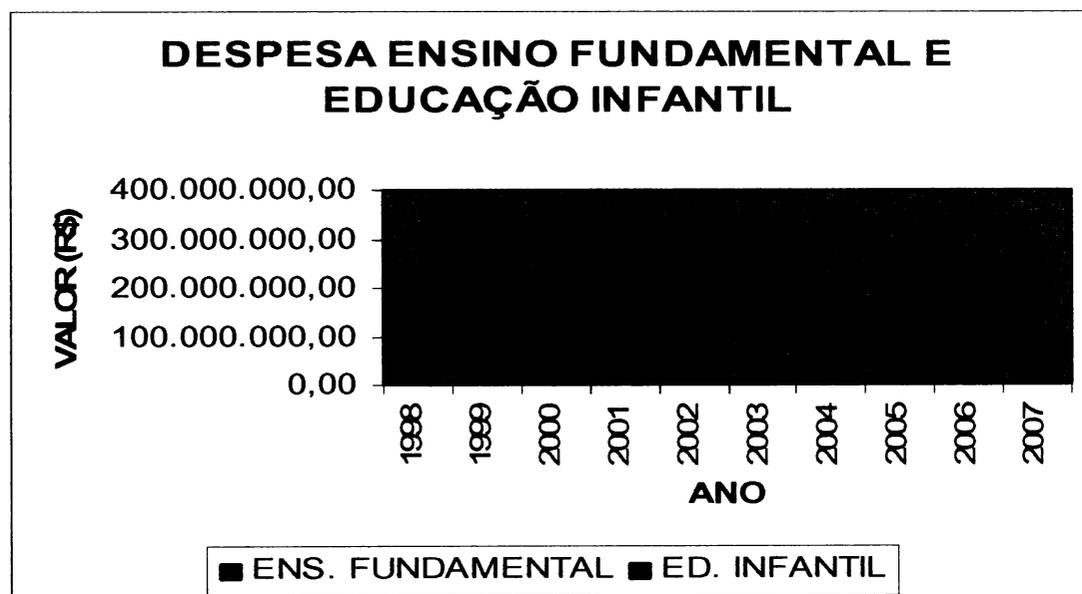


FONTE : INEP (CENSO ESCOLAR)

GRÁFICO 10 – VALOR DO FUNDO DISPONÍVEL POR MATRÍCULA

FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO –PMC

A inclusão de novas matrículas permite que outras etapas sejam contempladas, porém, como, no caso do Paraná, não há complementação do Governo Federal, há diminuição de recursos por matrícula, na cidade de Curitiba. Apesar de queda nos recursos provenientes do FUNDEB, o gráfico 11 demonstra que em 2006 e 2007 houve aumento das despesas em ensino fundamental e educação infantil, pois neste período houve aumento na receita de impostos e, em 2007, foi aprovada a Lei 12348/07, que equiparou as docências e, conseqüentemente, permitiu avanço salarial.

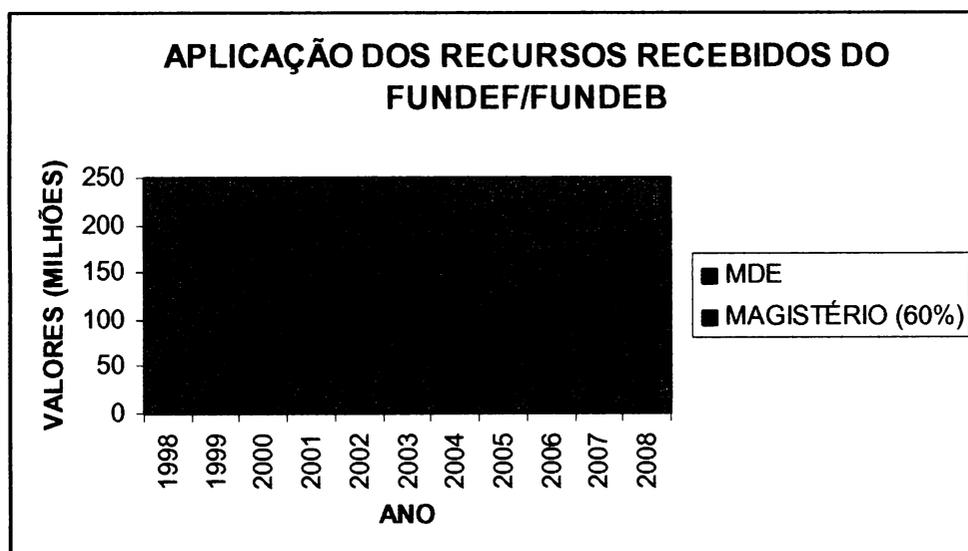
GRÁFICO 11 – DESPESA COM ENSINO FUNDAMENTAL E EDUCAÇÃO INFANTIL

FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS/EDUCAÇÃO –PMC

Quanto ao Ensino Fundamental, as despesas aumentaram de R\$ 211.321.618 (1998) para R\$ 316.525.823 (2007) representando 49,78% de aumento. Em relação à Educação Infantil, as despesas aumentaram de R\$ 38.641.899 (1998) para R\$ 116.457.345 (2007) representando 201,37% de aumento.

De acordo com o FUNDEF/FUNDEB, dos recursos recebidos via fundo, no mínimo 60% devem ser aplicados na valorização do magistério e o restante em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Considerando que a legislação determina que, no mínimo, 60% dos recursos oriundos do FUNDO devam ser destinados à gastos com pessoal, ao longo do período analisado (1998/2007), no município de Curitiba, na valorização do magistério, estes recursos evoluíram de R\$ 19.639.900 em 1998 para R\$ 87.829.331 em 2007. No entanto, de acordo com informações dos relatórios de prestação de contas do Conselho de Acompanhamento e Fiscalização do FUNDEF/FUNDEB, os gastos com pagamento de pessoal tem atingido cerca de 80% dos recursos provenientes do FUNDO. Os recursos restantes são utilizados para pagamento de despesas com energia elétrica, serviços de telefonia, água, contratos de limpeza e conservação e convênios de prestação de serviços educacionais (manutenção da página eletrônica “cidadedoconhecimento.org.br). Em MDE, os recursos evoluíram de R\$ 13.093.267 em 1998 para R\$ 58.552.887 em 2007, representando 447,20% de aumento, conforme demonstra o gráfico 12

GRÁFICO 12 – APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDEF/FUNDEB



FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS – BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

No tocante às despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o gráfico 13 e a tabela 15 demonstram certa instabilidade na evolução dos gastos, parecendo reforçar a tendência nacional de que os investimentos em educação são de acordo com a quantidade que há para gastar e não de acordo com uma política de desenvolvimento pautada na qualidade. Parece evidente que a educação é pautada no gasto aluno-ano e não no custo-aluno-qualidade, necessário à melhoria da qualidade da educação.

É importante salientar que em Curitiba este movimento não ocorreu em relação aos recebidos do FUNDEF, pois estes evoluíram constantemente, havendo queda nos repasses somente a partir da implementação do FUNDEB.

TABELA 15 – EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM MDE

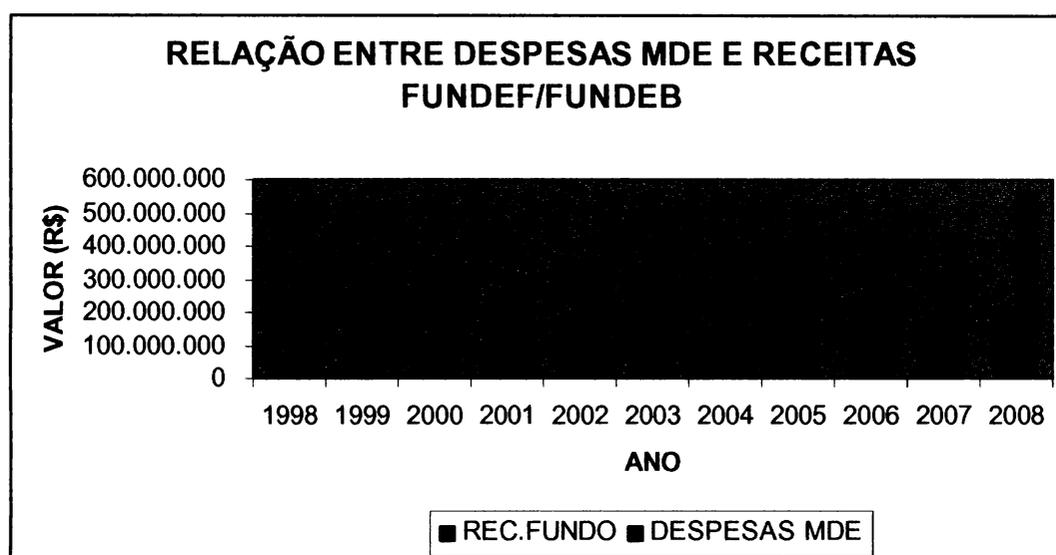
ANO	VALOR (R\$)	% CRESC. ANUAL	RECEITA FUNDEF/FUN DEB	% DE COBERTURA/ FUNDO
1998	139.190.918,10		62.689.446,31	45,03
1999	153.103.399,57	9,99	67.454.304,87	42,15
2000	174.225.150,55	13,79	78.353.394,96	55,08
2001	157.799.246,90	(9,5)	83.746.434,38	53,07
2002	230.489.691,04	46,06	107.032.551,95	46,43
2003	334.446.362,24	45,10	111.677.683,58	33,39
2004	331.794.731,69	(0,8)	121.021.542,09	36,47
2005	358.770.188,07	8,13	131.290.221,16	36,59
2006	420.857.965,32	17,30	143.662.280,90	34,13
2007	419.825.052,08	(0,25)	147.382.218,48	35,10
2008	563.093.491,57	34,12	200.539.066,90	35,61

FONTE: SECRETARIA DE FINANÇAS/PMC. Elaborado pela autora

A partir da observação da tabela 15, pode-se dizer que o FUNDEF/FUNDEB, ao longo do período analisado, os recursos oriundos da política de FUNDOS, exceto no ano de 2003, evoluíram além do percentual de despesas com MDE. Nos períodos em que houve decréscimo de investimentos, contrariamente, houve crescimento de repasses via FUNDO e, entre 1998 e 2008, este tem sido responsável, por, aproximadamente, 35% dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino em Curitiba. Este desempenho constante,

proporcionado pela política de FUNDOS, não permite que haja queda significativa nas despesas com MDE, embora haja certa descontinuidade, como demonstrado no gráfico 13.

GRÁFICO 13 – RELAÇÃO ENTRE DESPESAS MDE E RECEITAS FUNDEF/FUNDEB



FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS – BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procurou-se apresentar os principais aspectos da política de financiamento da educação no Brasil, desde o período colonial até os dois primeiros anos de implementação do FUNDEB. Como recorte de análise mais detalhada, foi avaliado o período de 1998 a 2007, período este que compreende a implantação e implementação da política de FUNDOS (FUNDEF e FUNDEB) e analisou-se o caso do município de Curitiba.

No primeiro capítulo buscou-se identificar as principais características da política de financiamento ao longo da história. Como principal característica salienta-se a idéia de vinculação e subvinculação de recursos, considerada por vários autores como o pilar do financiamento da educação brasileira. A partir da análise realizada constatou-se que a vinculação proporcionou investimentos mínimos em educação, garantindo padrões mínimos de qualidade e, que nos períodos em que ocorreu a desvinculação dos recursos, os investimentos em educação foram reduzidos, afetando a oferta e o acesso à escolarização formal.

No segundo capítulo houve preocupação em revisar a literatura brasileira que trata de políticas de financiamento, principalmente, aquelas relacionadas à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ao Plano Nacional de Educação, ao Salário-Educação, ao Gasto aluno/ano e Custo aluno-qualidade, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. Como elementos de coesão entre os vários autores analisados e as políticas de financiamento, podem ser citados: a necessidade de se manter a vinculação de recursos, o pouco investimento e desresponsabilização por parte da União quanto à educação, a ampliação da oferta, a insuficiente melhoria na qualidade do ensino, a necessidade de ampliar os recursos para a educação, a falta de definição do custo aluno-qualidade, a redistribuição de recursos na política de FUNDOS, a ineficácia na fiscalização dos recursos e o crescente avanço na valorização dos profissionais do magistério.

No terceiro capítulo foi analisado o município de Curitiba, considerando apenas o período de 1998 a 2008 e a política de FUNDOS (FUNDEF e FUNDEB). A partir da caracterização sócio-econômica da cidade, da análise da história da educação municipal e dos impactos do FUNDEF e do FUNDEB no município concluiu-se que Curitiba, durante o período do FUNDEF, recebeu recursos crescentes do FUNDO e que estes foram importantes para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como para a qualidade da educação municipal. Com a implementação do FUNDEB, a capital continua recebendo recursos a mais,

porém em menor quantidade. Com recursos a mais, foi possível ampliar o atendimento, através da construção de novos equipamentos, da oferta de vagas e da contratação de profissionais, os quais foram valorizados com o Plano de Cargos Carreira e Salários. Tal afirmação pode ser comprovada, comparando-se a evolução das receitas municipais com os recursos recebidos do FUNDEF. Em momentos que houve retração da receita, os recursos advindos do FUNDEF continuaram evoluindo e, conseqüentemente, permitiram a ampliação ou, ao menos, manutenção dos investimentos.

Porém, apesar de Curitiba receber recursos a mais do FUNDEF/FUNDEB, estes ainda não foram capazes de contribuir, suficientemente, para que o Poder Executivo implante política educacional eficaz voltada à melhoria da qualidade do ensino, haja vista que o valor destinado ao gasto-aluno/ano, na Educação Infantil é inferior ao mínimo estabelecido pelos critérios do custo aluno qualidade inicial e, no ensino fundamental, somente a partir de 2007 é que o valor mínimo desejável foi atingido.

Em síntese, em Curitiba, a política de FUNDOS produziu efeitos semelhantes aos ocorridos no país como um todo: ampliou a oferta e permitiu a valorização dos profissionais da educação. Ao permitir os avanços ora citados, a política de FUNDOS é aliada importante da qualidade da educação, à medida que induz o poder executivo a investir, mesmo em momentos que possam haver diminuição nas receitas próprias.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, D.C de. Carreira e Perfil do Profissional do magistério na rede municipal de ensino de Curitiba: História e impacto da política brasileira de valorização do magistério. Dissertação. UFPR. 2008

AMARAL, Nelson C. Um novo Fundef ? As idéias de Anísio Teixeira. Educação & Sociedade, ano XXII, nº 75, p.277-290, agosto/2001

ARELARO, Lisete R. G. Uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: ANPED 30ª Reunião Anual. Caxambu, 2007. Disponível em: <http://www.anped.org.br>. acessado em maio/2009

BRASIL, República Federativa do. Constituição Federal, 1988

BRUEL,A.L. et all A implantação e os impactos do Fundef no Estado do Paraná: o caso do município de Curitiba. UFPR - 2003

CAMPOS, B.C.; SOBREIRA, R. (2005). O Fundef e seus impactos no financiamento da educação pública fundamental no Brasil. Anais do X Encontro Nacional de Economia Política da SEP (ENEP). Campinas/SP.

CANO, W. Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil:1930 – 1995. Campinas. Instituto de Economia da UNICAMP, 1998.322p.

CARREIRA, D.; PINTO, J.M.R. Custo aluno-qualidade inicial:rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo direito à Educação,2007.

CASTRO, Jorge A. de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. Educação & Sociedade, Campinas, vol.28, n.100 – Especial, p.857-876, out.2007.

CRUZ, R.E.da.Relações federativas e o financiamento da educação. EccoS – Revista Científica, São Paulo, v.8, n.I, p.47-64. jan/jun.2006

CURY, C.R.J. Estado e políticas de financiamento em educação. Educação & Sociedade, Campinas, vol.28, n.100 – Especial, p.831-855, out.2007.

DAVIES, Nicholas. Os recursos financeiros na LDB. Universidade e Sociedade. N.14, outubro/1997

DAVIES, Nicholas. Tribunal de contas ou faz de conta na fiscalização das receitas e gastos em educação?.Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.19, n.1 jan/jun.2003

DAVIES, Nicholas. Plano nacional de educação: muito discurso, nenhum recurso.Universidade e Sociedade. N.25, dezembro/2001

DAVIES, Nicholas.O salário-educação: fragilidades e incoerências. UFRJ.2007

DAVIES, Nicholas. O Fundef e os equívocos na legislação e na documentação oficial. ANPED. Set/1999. Cadernos de Pesquisa n.113, jul/2001.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação e seus desafios. EccoS – Revista Científica, São Paulo, 2004.

DAVIES, Nicholas. O financiamento público às escolas privadas. Universidade e Sociedade, n.27, jun.2002

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação e seus desafios. EccoS – Revista Científica, São Paulo, v.6, n.1, p.43-63. mai/jun.2004

DUARTE, M.R.T. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. Educação & Sociedade, Campinas, vol.26, n.92 – Especial, p.821-839, out.2005

GOUVEIA, A.B. Partidos Políticos e trajetórias da política educacional municipal. São Paulo:FEUSP,2008,P.123-124.

GOUVEIA, A.B.; Souza, A.R. de.; TAVARES, T.M. (orgs.) Conversas sobre financiamento da educação no Brasil. Curitiba : Ed. Da UFPR, 2006.

GOUVEIA, A.B. Financiamento da educação na Região Metropolitana de Curitiba: condições de financiamento frente à implantação do FUNDEB. NUPE/UFPR - 2009

FRANCO, A.M.P. Determinantes da qualidade da educação no Brasil. USP. 2009

GREMAUD, A. P.; ULYSSEA, G.; FERNANDES, R. O impacto do Fundef na alocação de recursos para a educação básica. Pesquisa e Planejamento Econômico. V.36, n.1. abr.2006.

MARTINS, P.de S. O Fundeb em funcionamento: diretrizes, critérios, conceitos. EccoS – Revista Científica, São Paulo, v.10, n.2, p.397-417. jul/dez.2008.

MONLEVADE, J. Educação pública no Brasil: Contos & Descontos. Ceilândia, DF :Editora Idea, 2001.

OLIVEIRA, R. P. de. Financiamento da educação no Brasil: Um estado da arte provisório e algumas questões de pesquisa. Conversas sobre financiamento da educação no Brasil, UFPR (2006). P.13

PALMA FILHO, J.C. Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. EccoS – Revista Científica, São Paulo, v.8, n.1, p.291-311. jul/dez.2006.

PINTO, J.M. de R.;ADRIÃO,T.Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil.EccoS – Revista Científica, São Paulo,v.8,n.1,p.23-46.jan./jun.2006.

PINTO, J.M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. Educação & Sociedade, Campinas, vol.28, n.100 – Especial, p.877-897, out.2007.

PINTO, J.M. de R. Financiamento da educação no Brasil: Um balanço do governo FHC (1995-2002). Educação & Sociedade, Campinas, vol.23, n.80 – p.877-897, set.2002.

PINTO, J.M.de R.. Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas. Brasília: Editora Plano, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Relatórios de Prestação de Contas (2001 a 2008)

ROMÃO, J.E.Financiamento da educação no Brasil – marchas e contramarchas. EccoS – Revista Científica, São Paulo,v.8,n.2. p.361-384, jul/dez.2006.

SANTOS, Jussara M.T.P. O processo de municipalização no Estado do Paraná. UFPR. 2002

SILVA, J. D. O gasto-aluno no ensino fundamental na rede municipal de ensino de Curitiba (1991-2001). UFPR (2003)

SOUSA JUNIOR, L.de. Fundeb: avanços, limites e perspectivas. EccoS – Revista Científica, São Paulo,v.8,n.2. p.275-290, jul/dez.2006.

TEIXEIRA, Anísio. Educação é um direito. 2ªed. Editora UFRJ , 1996

VERHINE, R.; MAGALHÃES, A.L. Custo-aluno-ano em escolas de qualidade: uma análise por contexto e oferta de ensino. Conversas sobre financiamento da educação no Brasil. Ed. UFPR. 2006 p.89

VAZQUEZ, D.A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do Fundef. Revista Sociologia e Política. n.24. jun/2005.

www.mec.gov.br

www.nupec.ufpr.br