

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

KLAUS VICTOR TIMM

**A CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO  
PÚBLICA NO ESTADO DO PARANÁ**

CURITIBA  
2018

KLAUS VICTOR TIMM

**A CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO  
PÚBLICA NO ESTADO DO PARANÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Matemática da Universidade Federal do Paraná como requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciando em Matemática.

Orientadora: Prof. Dra. Andréa Barbosa Gouveia

Curitiba

2018

## RESUMO

Este trabalho faz uma análise da crise econômica brasileira e procura relacionar o ambiente de crise econômica com o Financiamento da Educação. Inicialmente é feita uma contextualização do Sistema Federativo Brasileiro, da forma como se deu o processo de redemocratização brasileiro e o processo de municipalização da Educação. Em seguida algumas reflexões são feitas a respeito da crise econômica e política que ocorreu a partir de 2014. Por fim, com base em dados do Censo Escolar e de Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária é feita uma análise da educação básica na rede estadual do Paraná, revelando uma tendência de aumento na arrecadação e nos gastos em Educação entre 2010 e 2017, interrompida durante a recessão. Também foi observado aumento no gasto por aluno entre 2010 e 2017.

Palavras-chave: Financiamento da Educação. Crise Econômica. Paraná.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – RECURSOS ENVIADOS E RECEBIDOS DO FUNDEB PELO PARANÁ EM 2017 .....	28
TABELA 2 – TAXA DE DESOCUPAÇÃO SEGUNDO O IBGE. ....	33
TABELA 3 – NÚMERO TOTAL DE MATRÍCULAS, NÚMERO TOTAL DE PROFESSORES, NÚMERO DE ESCOLAS E NÚMERO DE TURMAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE ESTADUAL DO PARANÁ. ....	38

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PRODUTO INTERNO BRUTO DO PARANÁ AJUSTADO PELO ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR PARA VALORES DE DEZEMBRO DE 2017 NO PERÍODO ENTRE 2010 E 2017.....	31
GRÁFICO 2 – PRODUTO INTERNO BRUTO DO BRASIL AJUSTADO PELO ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR PARA VALORES DE DEZEMBRO DE 2017, NO PERÍODO ENTRE 2010 E 2017.....	32
GRÁFICO 3 – SALDO DA GERAÇÃO DE EMPREGOS NO PARANÁ. ....	32
GRÁFICO 4 – VARIAÇÃO ACUMULADA NO ANO DO ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR. ....	33
GRÁFICO 5 – TOTAL DA ARRECADAÇÃO DO PARANÁ, DESCONTADAS AS TRANSFERÊNCIAS, DE 2010 ATÉ 2017, COM VALORES AJUSTADOS PELO INPC PARA DEZEMBRO DE 2017. ....	36
GRÁFICO 6 – TOTAL DAS DESPESAS TÍPICAS COM AÇÕES DE MDE, DESCONSIDERANDO AS DESPESAS COM ENSINO SUPERIOR, COM VALORES CORRIGIDOS PELO INPC PARA DEZEMBRO DE 2017.....	37
GRÁFICO 7 – VARIAÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE ESTADUAL DO PARANÁ DE 2010 A 2017.....	38
GRÁFICO 8 – VARIAÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE TURMAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE ESTADUAL DO PARANÁ DE 2010 A 2017.....	39
GRÁFICO 9 – NÚMERO DE PROFESSORES NA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE ESTADUAL DO PARANÁ DE 2010 A 2017.....	39
GRÁFICO 10 – NÚMERO DE ESCOLAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE ESTADUAL DO PARANÁ DE 2010 A 2017.....	40
GRÁFICO 11 – MÉDIA DO NÚMERO DE ALUNOS POR TURMA NA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE ESTADUAL DO PARANÁ DE 2010 A 2017.....	41
GRÁFICO 12 – MÉDIA DO GASTO POR ALUNO NA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE ESTADUAL DO PARANÁ ENTRE 2010 E 2017. ....	42

## LISTA DE SIGLAS

CAPES	–	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CONSEME	–	Conselho dos Secretários Municipais de Educação
FAMURS	–	Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul
FINEDUCA	–	Revista da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FUNDEB	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	–	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	–	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPARDES	–	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
MDE	–	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
OCDE	–	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	–	Produto Interno Bruto
PNE	–	Plano Nacional de Educação
PSPN	–	Piso Salarial Profissional Nacional
UNDIME	–	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1: O SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO E O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 2: O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO ATUAL E A CRISE ECONÔMICA .....</b>	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO 3: O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO PARANÁ E OS DADOS DO CENSO ESCOLAR NO PERÍODO DE 2010 A 2017 .....</b>	<b>36</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>43</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>45</b>

## **Introdução**

Historicamente, o financiamento da educação no Brasil é caracterizado por diversas instabilidades associadas ao contexto político, passando por disputas de interesse, mudanças na forma de governo, instauração de regimes ditatoriais, processos de redemocratização e inclusive crises econômicas. A fim de possibilitar um olhar amplo a respeito do financiamento da educação no Brasil ao longo da história, Gouveia e Souza (2015) sugerem uma abordagem com quatro etapas distintas, caracterizadas conforme a existência e origem de recursos destinados à educação.

Inicialmente, havia total indefinição de recursos, quando a educação era delegada aos jesuítas, permanecendo assim durante o período colonial, até a proclamação da independência. A segunda etapa já não se caracterizava pela participação dos jesuítas, o que, porém, não significou grande apoio do Estado à educação. Havia recursos destinados à educação, como, por exemplo, impostos sobre a circulação de carne e aguardente, porém, a destinação de recursos para a educação não compunha os textos das leis, nem mesmo das constituições escritas após a independência e a Proclamação da República. Para Vieira e Vidal (2015), esse período desde a chegada dos jesuítas até o final da República Velha constituía uma primeira de três etapas, caracterizada pela indefinição de recursos para a educação.

Em seguida, no período que vai da década de 1930 até a década de 1990, surgia a vinculação de receitas com a Constituição de 1934, quando uma porcentagem fixa de recursos da União, estados e municípios era prevista como de destinação obrigatória para a educação. Esse período é marcado pelas “idas e vindas” da vinculação de receitas para a educação. Com a instituição do Estado Novo, aprovou-se nova Constituição em 1937, na qual não havia menção à vinculação de receitas, com retorno somente a partir da elaboração da Constituição de 1946. Novamente, durante o Regime Militar, a partir da Constituição de 1967, suspendeu-se a vinculação de recursos para a educação, que foi reestabelecida em 1983, e reforçada na constituição de 1988. Desde então, seguindo um modelo de participação dos três níveis da federação, está em vigor a regra que define que municípios, estados e o Distrito Federal destinam pelo menos 25% dos recursos provenientes de impostos e transferências para a Manutenção e desenvolvimento do Ensino (MDE), enquanto o Governo Federal destina pelo menos 18% da arrecadação com impostos para MDE. (VIEIRA; VIDAL, 2015; GOUVEIA; SOUZA, 2015)

Com a redemocratização, ganharam força as discussões a respeito da necessidade de superar desigualdades no financiamento da educação no Brasil, dando início ao período das políticas de fundos. Foram instituídos fundos de natureza contábil em cada ente da Federação para a redistribuição automática de recursos conforme a quantidade de matrículas, buscando uma maior equidade entre os municípios de um mesmo estado ou do Distrito Federal. Dessa forma, havia a pretensão de valorizar os professores e redistribuir os Recursos por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que abrangia exclusivamente o Ensino Fundamental e que esteve em vigor de 1997 a 2006, contribuindo para a universalização da Educação no Ensino Fundamental. Posteriormente, buscando a ampliação dos recursos e a abrangência de toda a Educação Básica, em um contexto de crescimento econômico e com esperança de destinar grandes recursos a partir da exploração de petróleo do Pré-Sal, foi dada continuidade à política de fundos com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em vigor desde 2007, previsto até 2020. (GOUVEIA; SOUZA, 2015)

Por um lado, na década de 2000, o ambiente de crescimento econômico, a estabilidade política, e, posteriormente, a aprovação do Plano Nacional de Educação trouxeram otimismo aos gestores da educação brasileira. Por outro lado, a partir de 2014, surgiu um ambiente de instabilidade política e econômica, caracterizado pela elevada taxa de desemprego e a passagem pela recessão econômica, somado à interrupção de um mandato presidencial, cortes de gastos em educação, a aprovação do congelamento de gastos por meio da Emenda Constitucional 95, promulgada em dezembro de 2016, entre outras medidas tomadas pelo Governo Federal, colocando em dúvida o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação e a Projeção de aumento dos recursos para educação.

Nesse contexto de recessão econômica e instabilidade política ocorreram também conflitos de interesse a nível estadual, como, por exemplo, no Estado do Paraná, em que, por um lado, o governo propôs reformas nos fundos de pensão e retirada de direitos dos professores, e, por outro lado, houve a sucessão de greves dos professores e movimentos estudantis. Buscar compreender profundamente as possíveis influências da crise econômica brasileira na educação pública no estado do Paraná seria importante para o planejamento da educação, a elaboração de políticas públicas, e a tomada de decisões por parte dos gestores da educação. Assim seria possível avaliar o direcionamento de decisões já tomadas e

compreender os impactos e consequências de decisões políticas na educação pública paranaense.

Com essa perspectiva, pode-se questionar inicialmente: qual a influência da recessão econômica brasileira sobre o orçamento para a educação no Paraná? A partir dessa pergunta, tomando por hipótese que a crise brasileira levou a uma queda do orçamento da educação paranaense, é possível questionar: quais são as consequências da crise nos gastos em educação, como, por exemplo, no gasto por aluno, no número de turmas, no número de alunos por turma no ensino público paranaense?

É, portanto, objetivo geral com deste trabalho, diante do cenário atual de instabilidade econômica no Brasil e a sequência de movimentos estudantis, greves e manifestações de professores, alunos e servidores da rede pública estadual no Paraná, compreender quais são as possíveis influências da crise econômica na educação pública no estado do Paraná.

Como objetivos específicos com este trabalho, busca-se:

- Compreender e contextualizar o financiamento da educação do estado do Paraná no sistema federativo e tributário brasileiro;
- Levantar dados a fim de evidenciar a crise econômica brasileira no final do período de 2010 a 2017, como, por exemplo, indicadores de Produto Interno Bruto (PIB) e índice de desemprego nesse período;
- Levantar dados a fim de evidenciar a crise econômica no estado do Paraná no final do mesmo período, analisando os indicadores de PIB índice de desemprego no estado;
- Levantar e analisar dados de Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária no período de 2010 a 2017, fazendo a correção inflacionária a partir de índices como o INPC;
- Analisar a receita para a educação considerando o movimento da arrecadação de impostos no Estado e os repasses de fontes federais.
- Analisar os gastos com Manutenção e Desenvolvimento no Ensino e a Valorização do Magistério no período;
- Levantar e Analisar o número de turmas e a proporção de alunos por turma no período.

Para tanto, inicialmente foi feito um levantamento bibliográfico a partir da leitura de artigos para compreender e contextualizar o financiamento da Educação no Brasil e outras questões relacionadas, seguindo alguns critérios. Buscando publicações relacionadas a Financiamento da Educação na Revista da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), foram selecionados para a leitura o artigo de

Quirino, de 2011, que traz um levantamento de Teses e Dissertações sobre Orçamento Público; o artigo de Godoy, publicado em 2013, que traz uma análise dos vencimentos dos professores na rede Estadual do Paraná após a implantação do FUNDEB; e o artigo de Brito, publicado em 2014, que, a partir da análise de documentos públicos, relaciona a adoção de medidas de ajuste fiscal com questões do financiamento da educação no estado de Minas Gerais; totalizando três artigos.

Utilizando a base de dados “Redalyc”, foi feita em março de 2018 a busca com a palavra chave “Fundeb”, resultando em 447 artigos, foi feita a filtragem disponível pelo próprio portal da base de dados para trabalhos relacionados aos assuntos de Educação, de Política, ou de Economia e Finanças, publicados no Brasil a partir de 2016 e em português, resultando em 45 artigos, dos quais foram selecionados 4. De maneira semelhante, foi feita a busca com ambas as palavras chave “Pacto Federativo”, resultando em 403 publicações, e, filtrando trabalhos sobre educação publicados em português, no Brasil, a partir de 2016, resultando em 13 publicações, das quais duas escolhidas já constavam nas selecionadas com a busca pela palavra chave “Fundeb”. Na busca por trabalhos contendo todas as palavras “orçamento da educação”, feita em abril de 2018, com filtro para publicações brasileiras e em português relacionadas à educação, foi selecionado um artigo para o filtro de publicações a partir de 2016.

Em seguida, foram levantados dados do orçamento para educação no estado do Paraná, a partir dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, disponíveis no Portal da Transparência, sendo avaliados a arrecadação total do estado por meio de impostos e transferências, e as despesas em ações típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Também foram analisados dados do Produto Interno Bruto no Brasil e no Paraná e a criação de empregos no Paraná de acordo com o IPARDES, dados de inflação (INPC) e desemprego (PNAD contínua) segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de dados do Censo Escolar disponíveis nas Sinopses Estatísticas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Os dados monetários foram corrigidos para valores de dezembro de 2017 utilizando a Calculadora do Cidadão do Banco Central.

Conforme os assuntos abordados, a estrutura deste trabalho está dividida em três capítulos, sendo o primeiro capítulo o detalhamento do sistema federativo brasileiro, a divisão das responsabilidades na oferta de educação em cada nível da Federação e o processo de municipalização da educação em diferentes estados e especificamente no estado do Paraná.

O segundo capítulo contextualiza o financiamento da educação no período recente, detalhando o funcionamento o FUNDEB, abordando aspectos da crise econômica e política e os conflitos e contradições das políticas educacionais e decisões do Governo Federal.

O terceiro Capítulo especifica com detalhes o sistema de ensino no estado do Paraná, os dados da rede estadual, como o número de alunos, número de escolas, número de alunos por turma, número de professores, o gasto por aluno, etc. e os eventuais possíveis reflexos ocorridos nesses dados a partir da crise econômica.

Por fim, algumas considerações finais são expostas, motivando o desenvolvimento de trabalhos futuros relacionando o Financiamento da Educação em um contexto de crise.

## **Capítulo 1: O Sistema Federativo Brasileiro e o processo de municipalização da Educação**

O Brasil, historicamente, teve tendência à adoção de um sistema federativo, provavelmente como consequência do vasto território. Havia a divisão do território Brasileiro em Capitânicas Hereditárias, posteriormente em Províncias, e, com a proclamação da república e a constituição de 1891, o Brasil tornou-se oficialmente uma República Federativa, formada por estados, distribuindo as responsabilidades da administração pública. Mesmo sendo uma República Federativa, somente com a Constituição de 1967, o Brasil deixava de ser oficialmente nomeado como Estados Unidos do Brasil, para ser denominado República Federativa do Brasil. Esses fatos mostram a importância da análise dos textos constitucionais para compreender historicamente a estrutura política brasileira.

A partir de então, durante o Regime Militar, o Brasil passou por um período de maior centralização das decisões e maior subordinação dos entes subnacionais, caracterizando o que Assis e Silva (2017) denominam Federalismo Centrípeto, conforme a classificação de Cury (2010). Porém, nesse mesmo período, surgiram novas políticas de parceria entre o governo federal e os municípios, bem como entre estados e municípios, ampliando a atuação na educação nos municípios, o que mais tarde fortaleceria a pressão por maior descentralização da administração e pela autonomia dos municípios.

Com a redemocratização do Brasil, a partir do final da década de 1980, foi aprovada a Constituição Federal de 1988, reafirmando o Sistema Federativo Brasileiro e a descentralização política e administrativa. Em comparação com o período do Regime Militar, já em um contexto de redemocratização, a Constituição Federal apresentou uma ampliação dos direitos sociais, tais como, por exemplo, direito à educação, trabalho, segurança e seguridade social.

Com a constituição de 1988 o Brasil passou a adotar um Sistema Federativo de cooperação, que busca descentralizar a administração entre os entes federados: a União, os estados, o Distrito Federal e inclusive os municípios, formando uma ação conjunta. A cooperação e a colaboração entre os diferentes níveis de governo, com a participação dos municípios, dotados de autonomia para formar seus próprios sistemas de ensino de maneira independente, passam a ser características marcantes do Sistema Federativo adotado com a nova Constituição.

Um aspecto relevante na adoção de um sistema federativo é que este é comum em nações de grandes extensões territoriais, com diversidades culturais e geográficas. Com a cooperação entre as diferentes entidades federativas é possível buscar equalizar as diferenças e a desigualdade entre as diversas regiões. Por exemplo, a União assume o papel de Coordenação Federativa, através de legislações específicas, além de redistribuição e complementação de recursos para entes federativos com menor capacidade.

No caso da Educação, foram definidas algumas atribuições de cada ente federativo, conforme o artigo 211 da redação atual da Constituição Federal: os municípios assumiram prioritariamente a responsabilidade pela Educação Infantil e pelo Ensino Fundamental, os estados e o Distrito Federal passaram a ser responsáveis prioritariamente pelo Ensino Fundamental e pelo Ensino Médio, e a União, entre outras atribuições, passou a ser responsável pela complementação de recursos a estados e municípios (BRASIL, 2017). Dessa forma, municípios deveriam destinar não menos que 25% das receitas de impostos e transferências para a Educação, promovendo principalmente a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Os estados e o Distrito Federal deveriam destinar não menos que 25% das receitas de impostos e transferências para a Educação, promovendo principalmente o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. A União, por sua vez, deveria destinar não menos de 18% das receitas de impostos descontadas as transferências para a Educação, coordenando a educação em todo o território nacional, dando assistência a estados e municípios e promovendo a equidade educacional entre as diferentes regiões no país.

Nesse contexto surgiram as políticas de fundos, buscando, por meio da colaboração entre municípios, estados, Distrito Federal e a União, equalizar e reduzir as desigualdades regionais e entre os municípios, tendo a união também função de redistribuição de recursos para os estados menos favorecidos. Através de um mecanismo contábil, as políticas de fundos possibilitaram, em cada estado ou no Distrito Federal, a junção de recursos dos estados ou Distrito Federal e dos municípios e redistribuição nas redes de ensino municipal ou estadual de maneira proporcional, conforme o número de matrículas. Nos estados com menor arrecadação, o Governo Federal passou a auxiliar complementando os recursos dos fundos. O FUNDEF, implantado a partir da segunda metade da década de 1990 foi importante para garantir o acesso universal ao Ensino Fundamental, e teve papel importante para dar sequência e ampliar o processo de municipalização da Educação. O FUNDEB, implantado a partir da segunda metade da década de 2000, deu sequência ao FUNDEF e ampliou a redistribuição dos recursos para diversas etapas e modalidades da educação básica.

Em comparação com outros níveis da federação, as decisões políticas em nível municipal têm maior destaque e mais fácil percepção, principalmente pela proximidade com a população. O fato de os municípios serem responsáveis pelas creches, pré-escolas e parte do Ensino Fundamental, representando a maior parte da população de estudantes da Educação Básica da rede pública, aumenta ainda mais a percepção dos efeitos das Políticas Educacionais no nível municipal de Educação. Porém, os estados, por atuarem em parte do Ensino Fundamental, e o Governo Federal, através de medidas coordenadoras e a promulgação de leis, influenciam nas decisões em nível municipal. Políticas do governo Federal como a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a implementação do FUNDEF e do FUNDEB têm diferentes efeitos nos entes subnacionais, refletindo também em diferenças em dados Educacionais em diferentes regiões ao longo do tempo.

Buscando compreender as relações federativas entre os diferentes níveis de governo, por exemplo, analisando dados de gastos em Educação e de acesso ao ensino, Loyola (2017) fez uma análise com base em dados do período de 2000 a 2014.

Segundo esse autor, a oferta de vagas nas creches, por exemplo, cresceu em todo o período, sendo que a partir de 2007, com a implementação do FUNDEB, o crescimento foi ainda maior. Também a expansão das matrículas em creches da rede privada se relaciona com a adoção do FUNDEB. Além disso, houve redução da população em idade de atendimento nas creches devido à mudança demográfica da população brasileira, o que potencializou o crescimento do atendimento à demanda por creches. Apesar disso, por muito tempo a oferta de creches na rede pública não foi prioridade, resultando num baixo atendimento à população. Além disso, é possível observar a grande desigualdade entre os estados e entre os municípios de um mesmo estado quanto ao atendimento à demanda por creches.

Quanto ao número de matrículas em Pré-Escolas, por outro lado, houve aumento antes da implementação do FUNDEB, seguido de queda após a implementação do FUNDEB, o que pode estar relacionado à mudança do Ensino Fundamental de 8 para 9 anos a partir de 2006, criando um desestímulo aos investimentos em um nível de ensino de apenas 2 anos de duração. Mas essa mudança também influenciou muito na demanda pela Pré Escola, pois estudantes com idade de 6 anos passaram a ser direcionados ao Ensino Fundamental, reduzindo muito a demanda, além da redução do número de estudantes ao longo dos anos devido à mudança do perfil demográfico brasileiro. Assim, o Brasil passou a atender em 2012 a cerca de 80% da demanda por Pré-Escolas e caminha para a universalização do acesso,

inclusive com grande redução da desigualdade desse atendimento, tanto entre os estados como entre os municípios em um mesmo estado, levando a um atendimento mais homogêneo nos estados e no Brasil. Quanto à dependência administrativa das matrículas na Pré-Escola entre 2000 e 2014, observa-se o predomínio das redes municipais e privadas, com a redução da participação das redes estaduais. (LOYOLA, 2017)

O Ensino Fundamental é um nível de ensino marcado pela universalização e pelo desvio idade-série, mas, segundo Loyola (2017), esta etapa se destaca pela redução do desvio idade-série entre 2000 e 2014, bem como a redução do número absoluto de matrículas. Apesar da parcela significativa da participação dos estados no Ensino Fundamental, é possível observar a redução do número de matrículas nas redes estaduais tanto em valores absolutos como percentuais. Já a rede privada se destaca por um crescimento mais acelerado a partir de 2008, o que sugere a influência do FUNDEB.

De modo mais amplo, o autor observou um processo de municipalização na maioria dos estados, porém com exceções, mostrando que estados e municípios podem direcionar a Educação, mesmo com as influências do governo Federal.

Quanto aos gastos em Educação, destaca-se na análise do autor a influência do FUNDEB na média dos gastos dos municípios em Ensino Fundamental, que foi reduzida a partir de 2009, bem como o aumento dos gastos municipais em Educação Infantil no mesmo período. Ao mesmo tempo, o governo Federal passou a aumentar significativamente o valor de gasto mínimo por aluno definido anualmente, tanto para as creches, quanto para as Pré-Escolas e para o Ensino Fundamental.

Em suma, para Loyola (2017), durante o período de vigência do FUNDEF houve maior concentração dos esforços no Ensino Fundamental, com destaque também para o grande crescimento do atendimento às Pré-Escolas. A partir da vigência do FUNDEB, por sua vez, os esforços passaram a se concentrar nas demais modalidades de ensino, também por influência das decisões do Governo Federal. Ou seja, ainda que o Ensino Fundamental represente maior parcela das matrículas e dos gastos por parte dos municípios, houve elevação do investimento nos demais níveis da Educação.

Com essa análise, observa-se diferença no grau de municipalização do Ensino Fundamental nos diferentes estados, mostrando que estados e municípios tem autonomia para influenciar na condução da Educação, mesmo, e principalmente a partir das mudanças estruturais definidas pelo Governo Federal.

Conforme a condução do processo de Municipalização da Educação, cada rede estadual se caracteriza por diferentes demandas e particularidades. Para compreender as diferenças e particularidades entre redes estaduais convém estudar o movimento de municipalização da Educação em alguns estados, como é o caso da municipalização da Educação no Ceará (VIEIRA, 2010), no Mato Grosso (ABICALIL e CARDOSO NETO, 2010), no Rio Grande do Sul (LUCE e SARI, 2010) e no Paraná (SANTOS, 2001 e GOUVEIA et al, 2001).

De acordo com Vieira (2010), o estado do Ceará se destaca por ser o estado com a maior porcentagem da participação dos municípios no Ensino Fundamental, passando de 77%, enquanto a participação estadual é menor que 12%. Isso é reflexo da colaboração entre o estado e municípios, que ocorreu em décadas anteriores, mas se intensifica no final da década de 1990 e início da década de 2000.

Analisando documentos de leis e textos das constituições do estado do Ceará, Vieira (2010) destaca que desde o início do século XX a participação municipal na educação é evidenciada. Na Constituição Estadual de 1989 são listados meios de colaboração entre o estado e municípios para garantir a municipalização do ensino, além de distinguir como prioridade a responsabilidade dos municípios pelo Ensino Fundamental e do estado pelo Ensino Médio, antecipando a divisão de responsabilidades a ser adotada em legislação nacional a partir do final de 1996.

Segundo a autora, nas décadas de 1970 e 1980, algumas políticas incentivaram por um tempo a colaboração entre estados e municípios no Ceará, tanto financeiramente como assistência técnica, porém em 1990 foi instituído o Programa de Municipalização do Ensino Público no Estado do Ceará, e mais tarde o Programa de Cooperação Estado/Município, auxiliando na instalação e estruturação de escolas e capacitação de professores.

A partir da metade da década de 1990, o processo de municipalização se consolidou, caracterizando-se de acordo com Vieira (2010) em três etapas distintas: a Instituição, a Organização, e o Fortalecimento. Na fase de Instituição, a partir de 1995 o governo estadual reforçou o compromisso de municipalização da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Com a vigência da LDB e do FUNDEF, além de incentivos específicos do estado Cearense aos municípios, ocorreu uma corrida pela municipalização excessiva, alcançando inclusive os anos finais do Ensino Fundamental de forma não planejada.

A partir de 2003, com parceria de entidades de associação de prefeitos, de diretores de escolas e a secretaria da Educação Básica, ocorreu, segundo Vieira (2010), um período de

organização, efetivado por meio do comprometimento do estado e municípios para garantir apoio técnico e financeiro a cada secretaria municipal e aos sistemas municipais de ensino, disponibilização de prédios do patrimônio estadual para a utilização pelos municípios, a participação no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará, entre outras medidas. Para o combate ao analfabetismo foram criados conselhos e comissões com a participação de entidades como o Fundo das Nações Unidas para a Infância e o Inep, bem como a Assembléia Legislativa do Ceará e a Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará, e associações de dirigentes escolares nos municípios, que contribuíram com muitos estudos e pesquisas aprofundadas, audiências públicas e elaboração de relatórios, contribuindo para a realização de uma grande análise e diagnóstico da educação no estado, motivando a construção de ações e propostas de melhoria.

Segundo a autora, o subsídio das informações levantadas e estudos realizados criaram as condições ideais para a melhoria da Educação, dando início, a partir de 2007, ao período de fortalecimento. Um exemplo de programa desse período foi o Programa Alfabetização na Idade Certa, que buscava levar assessoria técnica aos municípios para melhorar os Índices de aprendizagem.

Fazendo uma análise do alcance das políticas educacionais no estado do Ceará a partir da Constituição Federal de 1988, Vieira (2010) destaca alguns pontos positivos e alguns pontos negativos. Como ponto positivo está a efetiva colaboração entre o estado e os municípios com diversas parcerias e ações conjuntas, assim como a participação de diversas entidades, associações e representantes na construção das políticas educacionais, a universalização do Ensino Fundamental.

Em contra partida, Vieira destaca como ponto negativo o fato de que o processo de municipalização no Ceará ocorreu de forma descontrolada, surpreendendo gestores e responsáveis pelas políticas educacionais, culminando em improvisos, afetando a qualidade da educação com efeitos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Além disso, a forma como a municipalização do ensino se sucedeu no estado do Ceará evidencia certo jogo de interesse político entre as redes de ensino, disputando os alunos. Pelo fato de os municípios receberem recursos diretos do estado do Ceará, a avaliação por meio de um sistema específico como o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica é fundamental para avaliar a qualidade do ensino e proveito dos gastos de recursos distribuídos. O desafio, segundo a autora, é incluir a população como agentes de controle e fiscalização da qualidade do ensino ofertado, por meio das vias democráticas existentes que não são efetivamente utilizadas.

Questões como eleição de diretores e outros mecanismos de participação da população ainda são exemplos de pontos de disputa de poder, ao invés de oportunidade de exercício democrático e de relações amigáveis e colaborativas entre os diversos agentes de Ensino.

Outro estudo a respeito do processo de municipalização do Ensino que permite compreender a forma de organização da educação nos estados refere-se ao estado do Mato Grosso. Conforme explicam Abicalil e Cardoso Neto (2010), no Mato Grosso o processo de municipalização da Educação teve algumas peculiaridades. Inicialmente o desafio de universalizar o acesso à educação se fez presente, quando era marcante a desigualdade, o analfabetismo, além da diversidade étnica e cultural do estado, em um contexto em que era marcante o legado do Regime Militar e a autonomia dos municípios praticamente não existia, sendo comum a subordinação aos estados. Diversas discussões e disputas marcaram esse período de reestruturação, em particular no Mato Grosso, onde a ideia de um Sistema Único de Educação se contrapunha à ideia de municipalização e descentralização. (ABICALIL E CARDOSO NETO, 2010)

Também nesse período de transição, algumas dificuldades na articulação entre estado e municípios tiveram consequências negativas no ensino, segundo os autores, como o fechamento de forma repentina de turmas de educação infantil na rede estadual, assim como de turmas de cursos profissionalizantes, o surgimento de excedentes nos quadros de professores em alguns municípios paralelamente à contratação temporária improvisada em outros.

Nesse contexto, afloravam as discussões a respeito da melhor forma de organizar a Educação à luz da Constituição Federal de 1988. Como resposta a manifestações no meio educacional, os autores destacam a realização da Conferência Estadual de Educação em 1996, na qual o Sindicato dos Trabalhadores da Educação e a Secretaria de Estado de Educação convergiram com a ideia de que um Sistema Único de Educação superaria as desigualdades entre os municípios, garantiria a oferta de Educação pública, gratuita e de qualidade para todos, sem distinção, e ainda sem concorrência ou sobreposição entre as redes de ensino.

A formação de um Sistema Único de Educação acompanhava algumas dificuldades. Quanto à transferência de patrimônio, seria necessário esforço do estado e de cada um dos municípios para, por meio de lei, garantir as devidas transferências a uma Fundação Pública. Porém, a gerência dos recursos financeiros e toda a gestão da educação seria coordenada por uma fundação, formada por conselhos e comissões que precisariam ser democráticos e representativos, com a participação de professores e funcionários de escolas, pais e familiares

de alunos, representantes dos poderes Executivo e Legislativo do estado e municípios. Seria a responsabilidade maior que em qualquer secretaria do Estado, gerindo quantidades enormes de recursos, sem qualquer controle direto por parte das secretarias estaduais e municipais, do governo e da prefeitura. A gestão por parte de uma Fundação representava a perda de poder do estado e municípios. (ABICALIL E CARDOSO NETO, 2010)

Segundo Abicalil e Cardoso Neto (2010), na Conferência Estadual de Educação foi muito discutido sobre as diferentes concepções de descentralização, gerando grandes disputas do termo. A descentralização de mercado tinha como característica o controle da qualidade seguindo a tendência das políticas internacionais. Para o estado, a descentralização sugeria o repasse de verba direto para as escolas, de modo a cobrir eventuais despesas com materiais de consumo, enquanto para os representantes dos Trabalhadores em Educação a descentralização significava a existência de instituições intermediárias para, por exemplo, controlar a oferta de ensino nas escolas. Apesar das discussões praticamente políticas pelo termo descentralização, na prática houve consenso pela ideia de um Sistema Único e não ocorreu grande mudança na forma do sistema de ensino em Mato Grosso. Ficou definido que os municípios eram responsáveis pela decisão de ter ou não um sistema municipal de educação, integrá-lo ou não ao Sistema Único, sendo necessário desenvolver independentemente um Plano Municipal de Educação para as escolas no município. Dessa forma, permaneceu como desafio no Sistema de ensino no estado do Mato Grosso, segundo os autores, a garantia de meios transparentes, abertos e democráticos na condução das políticas educacionais.

No Rio Grande do Sul, segundo Luce e Sari (2010), a adoção de um regime de colaboração na educação está intimamente relacionada à participação de diversas instituições e órgãos representativos atuantes na área educacional. Como antes da Constituição Federal não havia definição da função de cada nível de governo na atuação educacional, a Educação tinha como característica a sobreposição e a concorrência entre as redes de ensino, ao mesmo tempo em que existiam lacunas na oferta de ensino. Mesmo assim, havia no final da década de 1980 uma movimentação de ampliação das redes municipais, mas foi a partir da Constituição Federal de 1988 que a colaboração entre os diferentes níveis de governo passou a fazer parte do debate Educacional.

Inicialmente, segundo as autoras, a colaboração entre municípios contribuiu para a troca de experiências e superação de desigualdades, trazendo destaque para o Rio Grande do Sul na democratização da Educação Pública, e motivando a participação estadual e, mais tarde, federal no regime de colaboração.

Analisando textos constitucionais e leis, Luce e Sari (2010) destacam que a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989 não especificava a municipalização do Ensino Fundamental, mas reforçava a autonomia dos municípios e a equidade na distribuição de recursos. Nas décadas de 1990 e 2000, diversas leis oficializaram políticas de colaboração, não só na manutenção e desenvolvimento do ensino, mas também em outras questões relacionadas à educação, como o transporte escolar, por exemplo. O Rio Grande do Sul também foi destaque no pioneirismo na distribuição de recursos do Salário-Educação proporcionalmente aos municípios.

De acordo com Luce e Sari (2010), diversas instituições participaram no processo de adoção do Regime de Colaboração no Rio Grande do Sul, incluindo universidades, comissões da Assembléia Legislativa, conselhos estaduais e municipais de educação, com destaque para duas instituições, especificamente. A Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), criada em 1976, que reúne representantes de diversas associações de municípios, geralmente prefeitos, abrangendo todo o estado e trazendo pautas comuns a todos os municípios, contribuindo com assessoria política e técnica aos governos municipais. E o Conselho dos Secretários Municipais de Educação (CONSEME), braço gaúcho da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), criado em 1986, que reúne os secretários municipais de educação, e contribuiu com mediação política, articulação de ações conjuntas, utilizando também a divisão em associações da Famurs. Com essas instituições atuando conjuntamente e se complementando, o processo de descentralização da educação no Rio Grande do Sul tornou-se referência de mobilização dos municípios de maneira independente e sem necessidade de seguir determinações de outros níveis de governo.

Ao mesmo tempo, segundo Luce e Sari (2010), no governo estadual gaúcho, por meio da Secretaria de Educação, existia o Departamento de Articulação com os Municípios, que coordenava políticas em parceria com municípios, atuando no transporte escolar, na merenda, na realização de obras, além da organização de matrículas e políticas relacionadas à municipalização do ensino. Outros órgãos representativos importantes nesse processo foram o Grupo de Assessoramento Paritário, criado em 1995, que orientou o Regime de Colaboração entre estado e municípios, sendo composto por representantes de governo estadual e da FAMURS, contribuindo para a continuidade das políticas mesmo com trocas de diretoria das instituições e mudanças de governo; e o Grupo de Estudos e Debates Permanente - Regime de Colaboração, criado por volta de 2006, formado por representantes da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação no Rio Grande do Sul, da Secretaria de Educação e do

Conselho Estadual de Educação, e atuou pela colaboração entre os conselhos estaduais e municipais de educação.

Com a colaboração entre os níveis de governo, a partir de governos municipais entre si, parcerias entre municípios e o Governo do Estado, ou a partir da atuação dos Governos Federal, estados e municípios, diversas políticas educacionais foram desenvolvidas a partir de 1989, abrangendo desde o atendimento à demanda de ensino, o que inclui a municipalização, programas de formação continuada de professores, repartição e redistribuição de recursos para o financiamento da Educação, a realização de obras e o gerenciamento de imóveis e equipamentos, programas com foco em práticas pedagógicas, programas de gestão e até a implantação de sistemas de avaliação da Educação. (LUCE; SARI, 2010)

Apesar de tantas instituições e mecanismos de apoio ao Regime de Colaboração, para Luce e Sari (2010), existe tradicionalmente um viés de assessoria e apoio técnico e pouca representatividade da sociedade civil nesses espaços, cenário que vem mudando muito lentamente desde a nova Constituição Federal.

Analisando pontos positivos nos primeiros 20 anos do Regime de Colaboração, as autoras destacam a cooperação entre os municípios e a atuação da FAMURS e do CONSEME/UNDIME-RS com grandes contribuições, muitas vezes antecipando mudanças oficializadas posteriormente em âmbito nacional, como por exemplo a distribuição proporcional da cota municipal do Salário Educação. A participação de grupos paritários permitiu, independentemente das mudanças de cenário nos governos e nas instituições, a continuidade das políticas educacionais, que nesse período chegaram a mais de trinta programas e ações a partir das mais diversas parcerias entre os níveis federativos.

Em contra partida aos pontos positivos, para Luce e Sari (2010), é possível citar dificuldades na adoção do Regime de Colaboração, pois apesar dos avanços, ainda existem conflitos por interesses partidários. A comunicação entre os níveis governamentais e entre as instituições pode contribuir para melhorar a definição de metas e objetivos concretos comuns a todos, e é evidente a necessidade de melhorar a formação de gestores e profissionais da Educação.

A partir da análise do processo de municipalização da Educação nos estados do Ceará, do Mato Grosso e no Rio Grande do Sul, é possível compreender a importância e as consequências desse processo nas características e peculiaridades das redes estaduais de ensino. Dessa forma, é importante analisar o processo de municipalização da educação no estado do Paraná, tanto do ponto de vista dos dados do fluxo de matrículas no estado do

Paraná, conforme Gouveia et al (2001), quanto do ponto de vista da relação entre profissionais da educação e o governo estadual, conforme Santos (2001), destacando o ambiente conflituoso que permeia esse processo de municipalização do ensino.

Para Santos (2001), pode-se destacar o fato de o estado se antecipar à implantação do FUNDEF para iniciar as mudanças educacionais. Contudo, se, para a Secretaria de Estado de Educação do Paraná, houve pioneirismo do estado na municipalização do Ensino Fundamental, Santos afirma que muitos autores discordam, apontando aspectos da forma como a municipalização se sucedeu no estado, em um contexto em que já havia um direcionamento para a municipalização da educação em outras regiões e em algumas políticas nacionais desde a década de 1960. Segundo a autora, é possível observar um enfoque eleitoreiro nas parcerias entre o estado e os municípios, além de um caráter dessa relação totalmente administrativo e financeiro, autoritário e unilateral, ainda assim, marcado pela incapacidade do estado de cumprir seus compromissos financeiros frente à crise econômica que se estendeu por toda a década de 1980.

Conforme a autora, com o agravamento da crise econômica ao final da década de 1980, enquanto recursos destinados ao Ensino Fundamental eram reduzidos, ao mesmo tempo em que as matrículas na rede estadual aumentavam, sucederam-se greves dos profissionais da educação, tensionando a relação entre o Governo do Estado e os profissionais da educação no final da década de 1980 e início de 1990.

Um aspecto fundamental a ser levado em consideração na análise do processo de municipalização do Ensino no Paraná é o cálculo da capacidade das redes de ensino, com base no custo/aluno/ano. Para Santos (2001), apesar da falta de metodologias claramente definidas, a não padronização e a falta de precisão, os cálculos da capacidade das redes de ensino foram decisivos para direcionar o Financiamento da Educação. Também o cálculo do impacto financeiro das reformas tributárias a partir da Constituição de 1988 nos estados e municípios foi decisivo para a tomada de decisões quanto ao financiamento da educação.

Segundo a autora, a partir da década de 1990, diversos documentos oficializaram as relações conflitantes presentes no processo de municipalização. A Secretaria de Estado de Educação do Paraná propôs para o processo de municipalização do ensino medidas e procedimentos, como a transferência de responsabilidades, de instalações e recursos para os municípios, porém de forma hierárquica, imposta, sem diálogo, com foco apenas na transferência de recursos, tendo como resposta a manifestação contrária às políticas de municipalização por parte de representações de setores da Educação.

De acordo com Santos (2001), após uma pequena reformulação na proposta da forma de municipalização, com a inclusão de algumas modalidades de ensino como a Educação Especial e o Ensino de Jovens e Adultos (EJA), e a inclusão de alguns incentivos financeiros por parte da Secretaria de Estado de Educação, houve enorme crescimento da adesão dos municípios à parceria com o governo estadual. Porém, manteve-se o caráter impositivo, unilateral e financeiro da proposta de municipalização, inclusive com redução real nos valores do cálculo do custo/aluno/ano determinado pelo governo estadual. Mesmo com a grande adesão dos municípios, houve municípios e representações de setores da educação contrários à forma de parceria proposta.

Segundo Gouveia et al (2001), no estado do Paraná, um forte movimento de municipalização da educação foi anterior à implantação do FUNDEF, sendo que em 1994, dos 371 municípios do estado, em mais de 300 já havia ocorrido a municipalização do ensino total ou parcial, o que significava principalmente a transferência de escolas e infraestrutura aos municípios e o auxílio com recursos financeiros. Com a implantação do FUNDEF, o movimento de municipalização da Educação voltou a ganhar força. Nesse sentido, é importante compreender a análise de Gouveia et al (2001) sobre os impactos do FUNDEF no fluxo de matrículas, principalmente de anos iniciais na rede Estadual e na oferta de matrículas dos anos finais nas redes municipais.

A partir de dados do Censo Escolar dos anos de 1996 até 2000, Gouveia et al (2001) observam alguns movimentos no fluxo de matrículas. As matrículas nos anos iniciais na rede Estadual passaram por um contínuo decréscimo de 1996 até 2000, passando de 151942 para 89416. As matrículas nos anos finais na rede Estadual tiveram pequeno aumento até 1998 e redução de 1998 até 2000; enquanto o total de matrículas no Ensino Fundamental na rede Estadual teve pequena redução no número de matrículas de 1998 até 2000.

Para Gouveia et al (2001), nas redes municipais, o total de matrículas no Ensino Fundamental teve um pequeno aumento até 1998 seguido de uma pequena redução nas matrículas de 1998 a 2000, seguindo a tendência das matrículas nos anos iniciais. As matrículas nos anos finais nas redes municipais diminuíram, passando de 33101 em 1997 para 25330 em 1999, permanecendo estáveis de 1999 para 2000. A queda nas matrículas estaduais no Ensino Fundamental a partir de 1998 não absorvidas pelas redes municipais está relacionada a programas de aceleração do aprendizado, e sugere ainda a movimentação de alunos para a EJA, a redução da população em idade escolar para a etapa e/ou o aumento da evasão escolar.

Na Educação Infantil, os autores observaram um movimento em conformidade com o esperado a partir das políticas implantadas. As matrículas de Educação Infantil na rede estadual – predominantemente pré-escolas – diminuíram de 7316 em 1996 para pouco mais de 4200 em 2000. Nas redes municipais, por sua vez, tanto as creches quanto as pré-escolas tiveram aumentos contínuos no número de matrículas de 1996 até 2000.

Na Educação de Jovens e Adultos, por sua vez, as redes municipais apresentaram redução no número de matrículas no período, enquanto a rede estadual apresentou aumento, exceto para turmas de alfabetização. Os autores destacam que tanto na rede estadual quanto nas redes municipais, houve redução significativa nas turmas de alfabetização, em total desconformidade com dados do IBGE a respeito da população analfabeta.

A Educação Especial, segundo os autores, apresentou redução nas matrículas na rede estadual e aumento nas matrículas nas redes municipais. No Ensino Médio, apesar do aumento significativo nas matrículas na rede estadual, o que não está diretamente relacionado à implantação do FUNDEF, havia claramente uma defasagem no atendimento à população em idade escolar para esta etapa. Além disso, o atendimento à população em idade escolar no Ensino Fundamental e nas pré-escolas estava próximo do ideal em 2000, porém a oferta de matrículas nas creches estava longe do ideal.

Para Gouveia et al (2001), além do fluxo de matrículas, cabe analisar o funcionamento do FUNDEF do ponto de vista das instituições que compõe e que atuam no seu funcionamento. Por exemplo, quanto ao controle por parte do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o FUNDEF impactou facilitando o controle por meio do acesso a informações mais detalhadas. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, apesar de sua regulamentação e existência oficializada, não funcionavam efetivamente, sendo comum a nomeação de conselheiros apenas para assinar documentos, sem fiscalizar corretamente e sem sequer conhecer a função do conselheiro. O conselho responsável por fiscalizar o FUNDEF em âmbito estadual recebeu o nome de CONFEMA, sendo composto por 5 representantes do poder público, 1 representante dos pais de alunos e 2 representantes dos trabalhadores da educação, geralmente indicados pelo sindicato estadual.

Segundo análise dos autores, os recursos enviados e recebidos pelos municípios e pelo estado no ano de 2001 para a redistribuição conforme o número de matrículas por meio do FUNDEF, 256 municípios receberam mais recursos do que contribuíram, enquanto o governo estadual e 143 municípios contribuíram mais do que receberam pelo FUNDEF. O FUNDEF era em 2001, portanto, uma realidade consolidada. Porém, para os autores, era fundamental

dar sequência às análises de seus impactos no fluxo de matrículas, bem como os impactos das instituições no funcionamento e controle dos recursos do FUNDEF.

Da mesma forma, no contexto atual, em meio a políticas como o FUNDEB e o Plano Nacional de Educação, fazem-se necessárias análises aprofundadas dos impactos dessas políticas no Sistema de Ensino do estado do Paraná, conforme será abordado no próximo capítulo.

## **Capítulo 2: O Financiamento da Educação no contexto atual e a Crise Econômica**

Analisando o histórico do Financiamento da Educação, é inegável a importância da vinculação de receitas, das políticas de fundos e é inegável a influência do processo de municipalização da educação por todo o território nacional. A vinculação de receitas para a Educação como era compreendida até a aprovação da Emenda Constitucional 95, de dezembro de 2016, garantia a destinação de pelo menos 18% dos recursos da União provenientes de impostos e descontadas as transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e pelo menos 25% das receitas dos municípios, dos estados e do Distrito Federal em MDE. Para o exercício de 2017, a Emenda Constitucional 95 prevê, no âmbito do governo federal, a mesma regra da vinculação de receitas utilizada de 1988 até 2016 para definir o orçamento mínimo em MDE do primeiro exercício do Novo Regime Fiscal, para a partir do segundo exercício corrigir o orçamento mínimo em MDE conforme a inflação e, ao mesmo tempo, definir um teto constitucional nos gastos federais, inclusive para o poder executivo. (BRASIL, 2017)

De acordo com a Constituição Federal (2017), os municípios são responsáveis, prioritariamente, pela Educação Infantil e pelo Ensino Fundamental, os estados e o Distrito Federal são responsáveis, prioritariamente, pelo Ensino Fundamental e pelo Ensino Médio, enquanto a União, entre outras funções, atua com assistência técnica e financeira, com ações de caráter redistributivo e de busca pela equidade. Assim, União, estados, municípios e o Distrito Federal atuam em colaboração para promover a Educação Básica, constituída pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, sendo a obrigatoriedade definida dos 4 aos 17 anos de idade.

Buscando ampliar o atendimento da política de fundos a toda a Educação Básica, a instituição do FUNDEB foi um marco para o financiamento da Educação ao definir recursos para a Educação Infantil e para o Ensino Médio, entre outras modalidades. De acordo com o artigo 10 da lei nº 11494 de 2007, que regulamenta o FUNDEB, as modalidades de ensino que recebem recursos do fundo são as creches de tempo parcial e de tempo integral, as pré-escolas de tempo parcial e de tempo integral, o Ensino Fundamental de anos iniciais no campo e urbano, o Ensino Fundamental de anos finais no campo e urbano, o Ensino Fundamental de tempo integral, o Ensino Médio no campo e urbano, o Ensino Médio de tempo integral, o Ensino Médio Integrado à Educação Profissional, a Educação Especial, a Educação Indígena e Quilombola, a Educação de Jovens e adultos e a Educação de Jovens e

Adultos integrada à Educação de nível médio. Com a aprovação da lei nº 13415, de 2017, é incluída a modalidade de formação técnica e profissional. (BRASIL, 2018)

A composição dos recursos redistribuídos por meio do FUNDEB é de 20% da arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), 20% da arrecadação do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens e Direitos (ITCMD), 20% da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), 20% da arrecadação do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), 20% da arrecadação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), 20% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados relativo à exportação (IPI exportação) e 20% da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), e em alguns casos, a complementação da União. (BRASIL, lei nº 11494, 2018)

No estado do Paraná, a complementação da União não tem composto o FUNDEB, sendo a arrecadação proporcional por aluno no estado superior ao mínimo definido nacionalmente. Analisando somente no âmbito da administração estadual, no Paraná, a Tabela 1 mostra a composição dos recursos enviados para o FUNDEB e os recursos recebidos do fundo conforme a proporção de matrículas na rede estadual, no ano de 2017:

Recursos Enviados						
ICMS	ICMS Desoneração	ITCMD	IPVA	FPE	IPI Exportação	TOTAL ENVIADO
4.397.488.874,20	29.491.488,00	85.916.799,15	332.154.073,83	479.178.978,04	67.293.765,16	<b>5.391.523.978,38</b>
Recursos Recebidos						SALDO
Trasferências do FUNDEB		Complementação da União		TOTAL RECEBIDO		
4.254.080.328,96		0,00		4.254.080.328,96		<b>-1.137.443.649,42</b>

**Tabela 1 – Recursos enviados e recebidos do FUNDEB pelo Paraná em 2017**

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2017

O saldo negativo entre os recursos recebidos do FUNDEB e os recursos enviados pelo governo estadual mostram, de modo geral, que o governo estadual tem proporcionalmente maior arrecadação que as redes municipais, enquanto, proporcionalmente, a rede estadual tem quantidade menor de matrículas em comparação com as redes municipais.

Também entre 2007 e 2012 o Paraná teve saldo negativo entre os recursos enviados e os recursos que retornaram do FUNDEB, conforme estudo de Godoy (2013). Segundo a autora, os recursos recebidos do FUNDEB não eram suficientes para cobrir as despesas com pessoal e encargos sociais da Secretaria Estadual de Educação, questionando a possibilidade

de efeitos negativos do FUNDEB na valorização docente. Porém, analisando os vencimentos iniciais e vencimentos médios, a autora observou crescimento acima da inflação no período.

Além disso, Godoy (2013) comparou as diferentes formas de contratação existentes e verificou grande disparidade entre as médias dos vencimentos dos profissionais com plano de carreira, dos profissionais com contratação temporária e de contratação para aulas extraordinárias, o que explicita a desvalorização dos profissionais com contratação temporária e, sugere ainda, a provável busca por aulas extraordinárias por parte de professores em início de carreira. A autora também observou uma tendência de crescimento na carreira dos profissionais com plano de carreira ao longo dos anos, com uma predominância de mais de 70% dos professores no segundo nível da carreira, que corresponde aos professores com pós-graduação, apesar da constatação de um “gargalo” na mudança do segundo para o terceiro nível. A autora ainda conclui que apesar dos pontos positivos, os vencimentos médios dos profissionais do magistério estão longe do ideal proposto pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos e são muito inferiores aos vencimentos observados em outros cargos de mesmo nível no poder executivo.

Em outro estudo, Gouveia e Souza (2016) discutiram sobre aspectos da luta sindical e a variação do piso salarial do magistério em uma grande rede municipal paranaense entre 2008 e 2014. Um aspecto relevante destacado foi a dificuldade de negociação entre movimentos sindicais representantes de profissionais da rede pública e gestores, uma vez que a reivindicação, neste caso, além da busca pelo direito de uma classe, assume o papel de reivindicação política. Os autores destacaram também a influência do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) nas reivindicações sindicais, bem como a importância do FUNDEB inclusive como referência para atualização de vencimentos.

Permeando essa perspectiva de valorização do magistério, Bauer, Cassettari e Oliveira (2017) traçaram um panorama geral relacionando aspectos da prática docente com a qualidade da educação, apontando diversos problemas recorrentes não somente no contexto brasileiro, mas também em diversos países, relatados inclusive em relatórios internacionais. Uma questão relevante citada é a falta de atratividade da carreira docente, que também está relacionada à incapacidade de formar profissionais suficientemente para suprir a demanda por professores qualificados e o não preenchimento das vagas disponíveis para formação de professores. Entre as principais razões estão as condições ruins de trabalho, as más condições salariais e o pouco reconhecimento social da profissão. Além disso, a formação de professores

têm atraído ingressantes com nível socioeconômico mais baixo em comparação com outras carreiras.

Juntamente com a atratividade, Bauer, Cassettari e Oliveira (2017) apontaram para a retenção de professores, que comumente se desestimulam com a carreira docente, migrando para outras profissões não relacionadas à educação, migrando para outras funções, em geral administrativas, no ambiente educacional, ou trocando frequentemente de escola, gerando grande rotatividade de professores nas escolas e dificultando trabalhos pedagógicos contínuos. Quanto à formação, os autores apontaram para o aumento no número de vagas para formação de professores de qualidade duvidosa, muitas vezes à distância, com o surgimento desregulamentado de instituições ofertantes.

Além dos problemas de formação, de atratividade e de retenção dos professores, a avaliação dos profissionais foi apontada pelos autores como uma questão relevante, uma vez que as principais formas de avaliação são provas escritas, concursos, provas de títulos e o desempenho dos alunos em sistemas de avaliação, que não necessariamente atestam a capacidade dos professores para a docência. Os autores destacaram que todos esses aspectos relacionados à carreira docente apresentam grande desigualdade regional, atingindo com maior frequência as escolas mais periféricas. De forma simplificada, para os autores, é necessário quebrar o ciclo em que ingressantes com níveis socioeconômicos mais baixos procurem acesso à carreira docente por meio de cursos de qualidade duvidosa, muitas vezes à distância, assumindo a docência nas escolas com as condições mais precárias, dando continuidade à desigualdade educacional. É necessária a iniciativa do poder público considerando todos esses aspectos na execução de políticas educacionais voltadas para a carreira docente.

Se, por um lado, os problemas da carreira docente são comuns em diversos países, é possível ter otimismo quanto ao futuro da educação brasileira no longo prazo. Analisando no contexto internacional, Amaral (2015) comparou a relação dos gastos em educação medidos em porcentagem do PIB e o salário médio dos professores no Brasil e em diversos países que compõem os blocos “BRICS” e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O autor mostrou que a desigualdade observada entre os dados do Brasil e da média dos países da OCDE, por exemplo, tende a diminuir como consequência da mudança demográfica da população brasileira. Dessa forma, com um aumento dos investimentos em educação no longo prazo, paralelo a uma redução da população em idade

escolar, espera-se alcançar a marca do equivalente a 10% do PIB em investimentos em Educação.

Investir o equivalente a 10% do PIB em educação é a vigésima meta do Plano Nacional de Educação (PNE). O Plano Nacional de Educação é um conjunto de 20 metas definidas por lei com o objetivo de garantir melhorias na educação até 2024. Segundo Dourado (2017), a importância do PNE não se dá simplesmente como uma ferramenta auxiliar na educação. A concepção do plano ao longo de anos, articulando os mais diversos setores e representatividades da sociedade de forma aberta e democrática são características que fazem do PNE uma referência central nas políticas educacionais. O PNE abrange diversos aspectos da Educação, desde a melhoria do acesso à Educação Infantil, do acesso ao Ensino Médio, a formação continuada de professores e aumento do número de professores com pós-graduação, a formação de mestres e doutores, melhoria da Educação profissional, e a ampliação da oferta de educação em tempo integral, entre outros aspectos, daí a necessidade de ampliação dos investimentos em Educação, corroborando com um projeto de longo prazo.

Contudo, a partir de 2014, surgiram os primeiros sinais de recessão econômica, tais como o aumento da inflação, demissões e desemprego e a queda do Produto Interno Bruto. Na produção econômica, a queda do Produto Interno Bruto pode ser observada já a partir de 2014 no estado do Paraná, conforme o Gráfico 1:

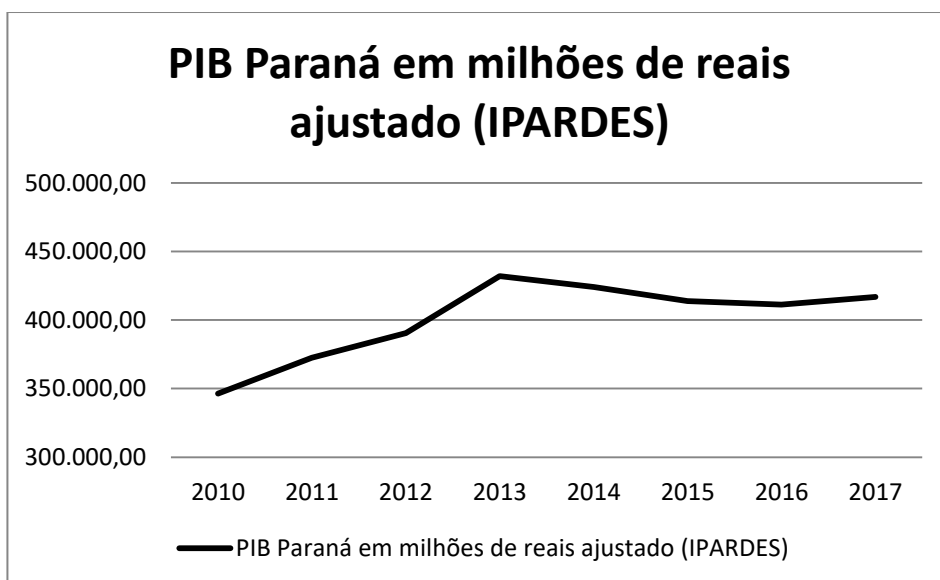


Gráfico 1 – Produto Interno Bruto do Paraná ajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor para valores de dezembro de 2017 no período entre 2010 e 2017.

Fonte: IPARDES 2010 - 2017

De fato, no ano de 2014 a crise foi pauta nos debates dos candidatos às eleições presidenciais. Quanto ao Produto Interno Bruto em todo o Brasil, com a disposição dos números por ano a queda é muito mais evidente, porém, a partir de 2015:

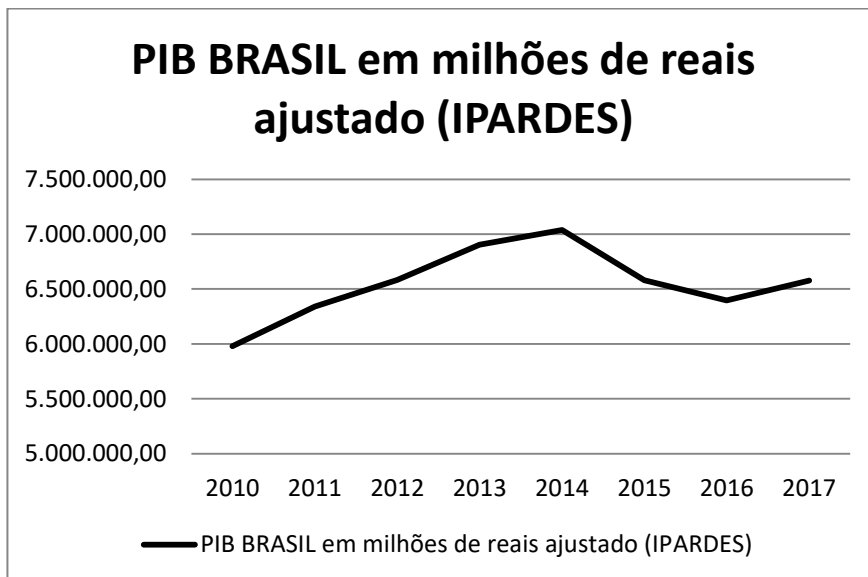


Gráfico 2 – Produto Interno Bruto do Brasil ajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor para valores de dezembro de 2017, no período entre 2010 e 2017.

Fonte: IPARDES 2010 - 2017

Além disso, para o ano de 2017 é possível observar o crescimento da produção econômica, sugerindo o final do período de recessão.

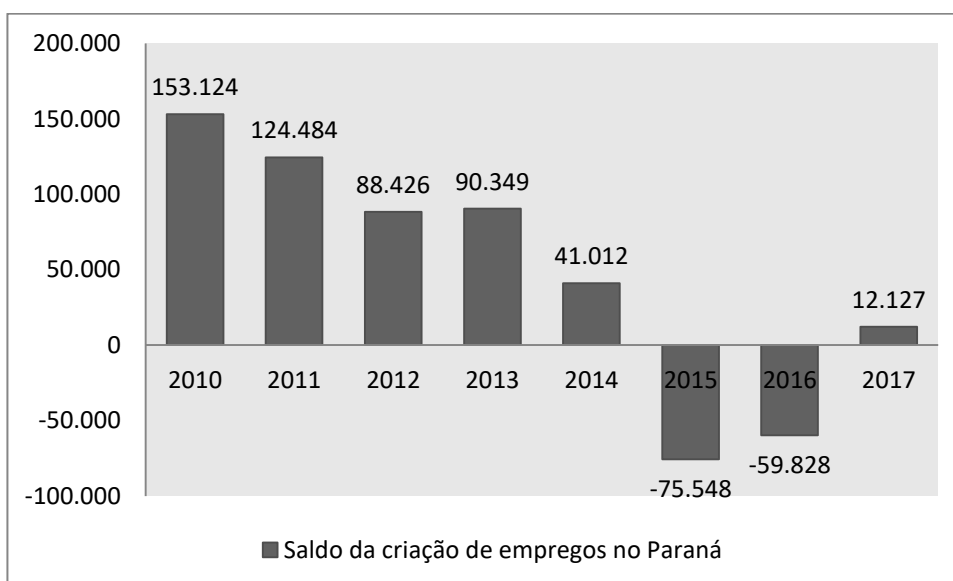


Gráfico 3 – Saldo da Geração de Empregos no Paraná.

Fonte: IPARDES 2010 - 2017

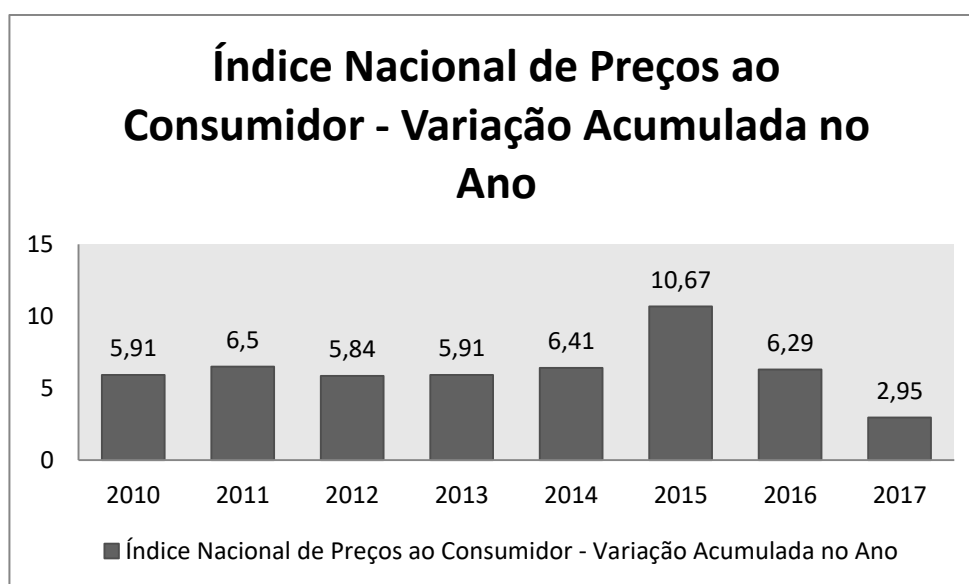
Observando o saldo da geração de empregos no Paraná segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), fica evidente o período de recessão, conforme o Gráfico 3, quando somente em 2015 e em 2016 o saldo da geração de empregos é negativo, assumindo crescimento novamente em 2017, convergindo com o período de queda da produção econômica. Se os dados da geração de empregos evidenciam a crise a partir de 2014, o mesmo pode-se dizer do Índice de desemprego no Brasil. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, houve um aumento do desemprego a partir de 2014.

Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Taxa de Desocupação segundo o IBGE</b>	<b>6,9</b>	<b>6,2</b>	<b>6,5</b>	<b>9,0</b>	<b>12,0</b>	<b>11,8</b>

**Tabela 2 – Taxa de Desocupação Segundo o IBGE.**

Fonte: IBGE 2012 - 2017

Se o desemprego afeta as pessoas em momentos de crise, a inflação também é um indicador que atinge todas as pessoas. O Gráfico 4 mostra a Variação Anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) segundo o IBGE, evidenciando um pico de inflação no ano de 2015. O INPC também é muito utilizado na correção monetária em análises do Financiamento da Educação, disponível para consulta na Calculadora do Cidadão do Banco Central, e será referência nesse trabalho.



**Gráfico 4 – Variação Acumulada no Ano do Índice Nacional de Preços ao Consumidor.**

Fonte: IBGE 2010 - 2017

Com todo esse ambiente econômico conturbado, logo a crise estendeu-se para o campo político. Junto com a crise econômica vieram as medidas de austeridade. No Paraná, ainda em 2014, o aumento de diversos impostos foi aprovado na Assembleia Legislativa sem grande discussão, através do regime de urgência, o chamado “tratoração”<sup>1</sup>. No ano seguinte, com a greve dos professores da rede estadual, a votação sem qualquer diálogo de medidas alterando a estrutura previdenciária do funcionalismo público estadual foi o estopim para um confronto entre manifestantes servidores e a polícia<sup>2</sup>, evidenciando a tensão no ambiente político no Paraná.

Aproveitando o descontentamento com a situação econômica, um novo projeto de política foi imposto à população brasileira e em 2016 ocorreu a ruptura de um mandato presidencial eleito democraticamente. Nesse contexto, instituições e conselhos participantes ativamente na construção de políticas educacionais foram enfraquecidos. Em meio à recessão econômica, após uma mudança de governo traumática, o Governo Federal propôs, quase como um pacote, diversas medidas alegando buscar o equilíbrio fiscal. A Emenda Constitucional 95, definindo um limite de gastos do governo federal e a correção inflacionária dos gastos mínimos em MDE, coloca em dúvida a pretensão do governo em cumprir a meta 20 do PNE de investir o equivalente a 10% do PIB em educação. Sem esse investimento as demais metas do Plano Nacional de Educação são inviabilizadas, principalmente a ampliação da oferta de ensino em tempo integral. Além da implantação de um teto de gastos, a proposta de reformulação do Ensino Médio foi marcada pela falta de diálogo, imposta de maneira unilateral por meio de Medida Provisória. Nessa conjuntura, Dourado (2017) cita ainda as discussões de uma reforma da previdência, uma reforma trabalhista e o projeto “escola sem partido”, que sob a alegação de evitar um suposto posicionamento político nas escolas retira liberdade dos professores em sala de aula.

Em meio à insatisfação com esse conjunto de medidas, o descontentamento com o governo Federal e com o governo estadual fez do estado do Paraná referência em um movimento de alcance nacional de manifestações de estudantes, servidores e professores em escolas e universidades.

---

<sup>1</sup> Garcia, E. L., Baran, K. Com 'tratoração', Assembleia aprova aumento do IPVA e ICMS proposto por Richa. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 9 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/com-tratoraco-assembleia-aprova-aumento-do-ipva-e-icms-proposto-por-richa-eh7j3ila01874yehh7jx4hcum>>. Acesso em: 14 julho 2018.

<sup>2</sup> Ohde, M. 29 de abril: confronto entre professores e policiais completa um ano. **Paraná Portal**, Curitiba, 29 abril 2016. Disponível em: <<https://paranaportal.uol.com.br/cidades/curitiba-rmc-litoral/29-de-abril-confronto-entre-professores-e-policiais-completa-um-ano/>>. Acesso em: 14 julho 2018.

Fazendo uma análise da influência de medidas de austeridade no âmbito das políticas educacionais, Brito (2014) analisou dados de recursos para a educação e remuneração do magistério no período de 2003 a 2010, à luz de documentos públicos como relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e dados do tesouro nacional, além dos textos das leis do FUNDEF, do FUNDEB e a Lei de Responsabilidade Fiscal. O autor apontou queda nos gastos com educação e na valorização do magistério no período, observando inclusive práticas de “contabilidade criativa” para garantir o piso salarial na remuneração total.

O estudo de Brito (2014) exemplifica a importância da disponibilidade dos textos, documentos e dados para fácil acesso pelo público, bem como a análise com base em dados dos gastos de uma rede estadual. Da mesma forma, Quirino (2011) apresentou a importância da análise de documentos institucionais, como relatórios de execução orçamentária e de leis como o Plano Plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias anuais. Ao fazer um levantamento das dissertações e teses com a temática orçamento público presentes no banco de Teses disponível no site da CAPES a autora encontrou 157 trabalhos, que foram divididos em 11 categorias, abordando diversos assuntos relacionados a orçamento. Porém, apenas 14 abordavam direta ou indiretamente orçamento público e educação, sendo muitos voltados à educação superior. Foi constatada, portanto, a carência de estudos de orçamento público para a educação nas modalidades da educação básica.

Além de documentos públicos, uma fonte de dados muito importante para o estudo de políticas educacionais é o Censo Escolar, que reúne diversas informações das escolas e das matrículas nas redes de ensino. Bacchetto (2016), com base nos dados do Censo Escolar e no custo por aluno definido pelo FUNDEB fez um cálculo do custo da repetência escolar no Brasil, evidenciando a necessidade de um olhar atento do poder público para essa questão.

À luz da importância das pesquisas educacionais e da disponibilidade de dados educacionais para o acesso público, o próximo capítulo analisará informações das execuções orçamentárias na rede estadual do Paraná, como, por exemplo, os gastos em educação, além de dados do Censo Escolar.

### Capítulo 3: O Financiamento da Educação no Paraná e os dados do Censo Escolar no período de 2010 a 2017

Com a apresentação dos indicadores de Produto Interno Bruto, Índice de Desemprego, saldo de criação de empregos e a inflação acumulada anual, fica evidente a convergência dos dados indicando a crise econômica a partir de 2014, com ápice em 2015. Como a arrecadação das receitas do Paraná é, em grande parte, feita por meio de Impostos, muitas vezes atrelados à produção econômica (consumo, produção industrial), a análise da arrecadação do Governo do Paraná ganha importância para verificar possíveis efeitos da crise nas receitas do estado. O gráfico 5 mostra o total da Receita do Estado do Paraná descontadas as transferências, no período de 2010 a 2017, com valores corrigidos para 2017 pelo INPC. Analisar o total das receitas é conveniente, uma vez que o total das despesas determina, proporcionalmente, o gasto mínimo em MDE do estado (25% da receita líquida).

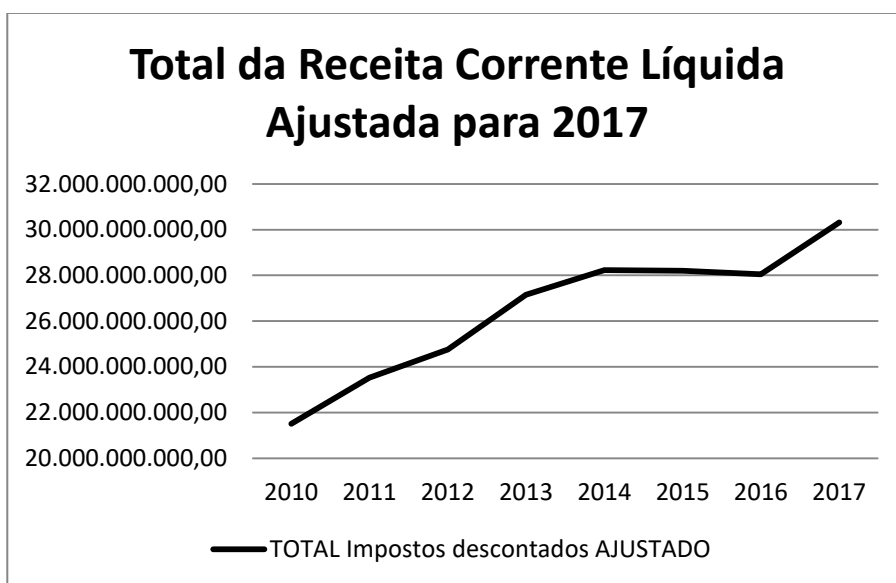
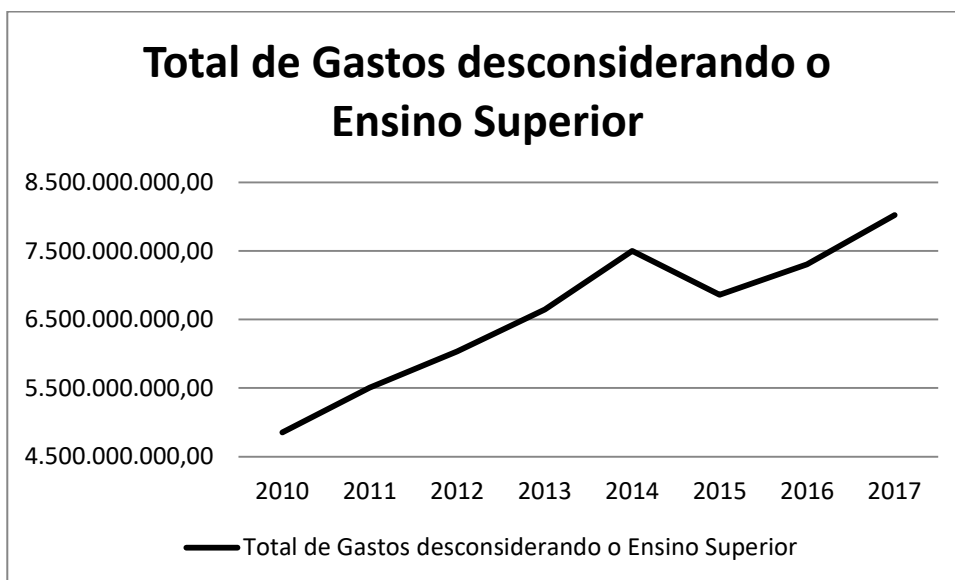


Gráfico 5 – Total da arrecadação do Paraná, descontadas as transferências, de 2010 até 2017, com valores ajustados pelo INPC para dezembro de 2017.

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2010-2017. Valores corrigidos pelo INPC- Dez/2017

Observando o gráfico, é possível perceber o crescimento da arrecadação de 2010 até 2014, enquanto de 2014 até 2016 a arrecadação praticamente permanece estável. Mais precisamente, de 2014 para 2015, a arrecadação diminuiu em 0,1%, e de 2015 para 2016, tem uma queda aproximada de 0,5%. O que se evidencia é a interrupção de uma tendência de crescimento da arrecadação exatamente nos anos de recessão, ou seja, de 2014 a 2016. A

correlação com a crise é bastante sugestiva, porém a arrecadação não é um fator único e isolado no Financiamento da Educação.



**Gráfico 6 – Total das despesas típicas com ações de MDE, desconsiderando as despesas com Ensino Superior, com valores corrigidos pelo INPC para dezembro de 2017.**

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2010-2017. Valores corrigidos pelo INPC- Dez/2017

É importante analisar a variação das despesas em Educação no período em questão, e verificar se as despesas acompanham a arrecadação. De acordo com o Gráfico 6, a evolução das despesas típicas com ações de MDE no período teve comportamento bastante semelhante com a arrecadação. Há uma tendência de crescimento dos gastos que é interrompida em 2014, quando ocorre uma queda de 8,5%, seguida por aumento a partir de 2015. Por um lado, a diminuição do crescimento a partir de 2014 é sugestiva e corrobora com a ideia de que a arrecadação e as despesas “andam juntas”. Sendo assim, enquanto a arrecadação se manteve estável em 2015, a despesa caiu mais de 8%, o que supostamente implicaria em melhores condições fiscais para o estado. Por outro lado, algumas diferenças nos dados disponíveis nos Relatórios Resumidos da execução Orçamentária parecem sugerir mudanças na metodologia de cálculo e contabilização dos dados para o ano de 2015.

Uma vez observada a interrupção do crescimento na arrecadação e nos gastos em MDE no Paraná, a partir da análise dos dados do Censo Escolar disponibilizados por meio das Sinopses Estatísticas elaboradas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) é possível verificar a variação dos números de escolas, professores, o

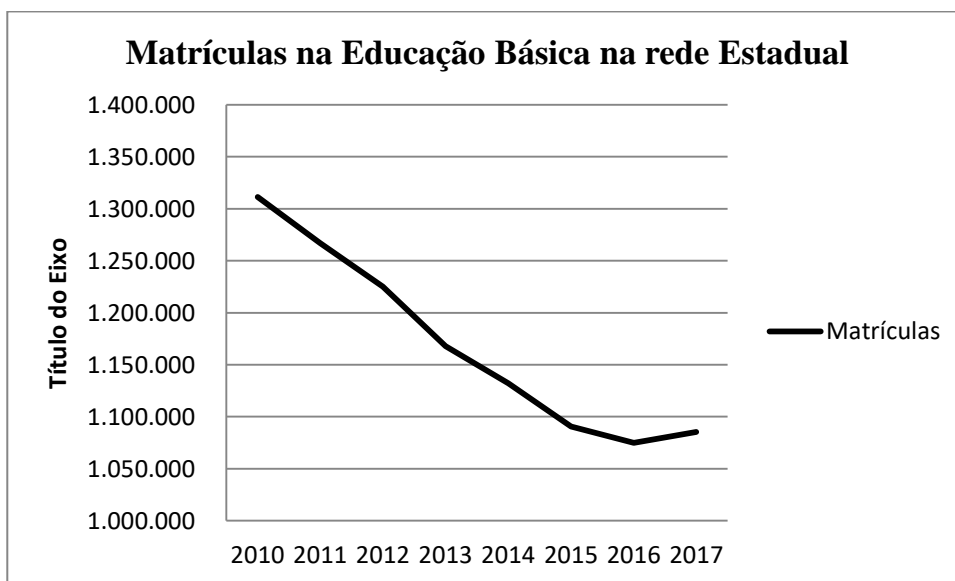
número de turmas na rede estadual, bem como o número total de matrículas ao longo dos anos. Selecionando os dados referentes apenas à rede estadual de ensino, a Tabela 3 apresenta esses dados.

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Matrículas</b>	1.311.308	1.267.154	1.225.034	1.167.797	1.132.220	1.090.456	1.074.859	1.085.468
<b>Professores</b>	51.592	51.875	53.138	54.059	55.344	54.267	55.091	49.972
<b>Escolas</b>	2.134	2.134	2.138	2.147	2.149	2.147	2.144	2.148
<b>Turmas</b>	43.721	44.055	43.511	42.534	41.155	39.110	38.588	38.381

**Tabela 3 – Número total de matrículas, número total de professores, número de escolas e número de turmas na Educação Básica na Rede Estadual do Paraná.**

Fonte: INEP 2010 - 2017

Para facilitar a visualização, com as informações da Tabela 3 foram construídos os Gráficos 7, 8, 9 e 10.



**Gráfico 7 – Variação do número total de matrículas na Educação Básica na Rede Estadual do Paraná de 2010 a 2017.**

Fonte: INEP 2010 - 2017

Desde 2010, o número total de matrículas da rede estadual diminuiu praticamente de maneira constante até 2015, sendo que a partir de 2015 o número de matrículas se estabilizou. De forma semelhante, o número de turmas em toda a Educação Básica na Rede Estadual diminuiu desde 2010, tendo uma desaceleração da queda a partir de 2015.

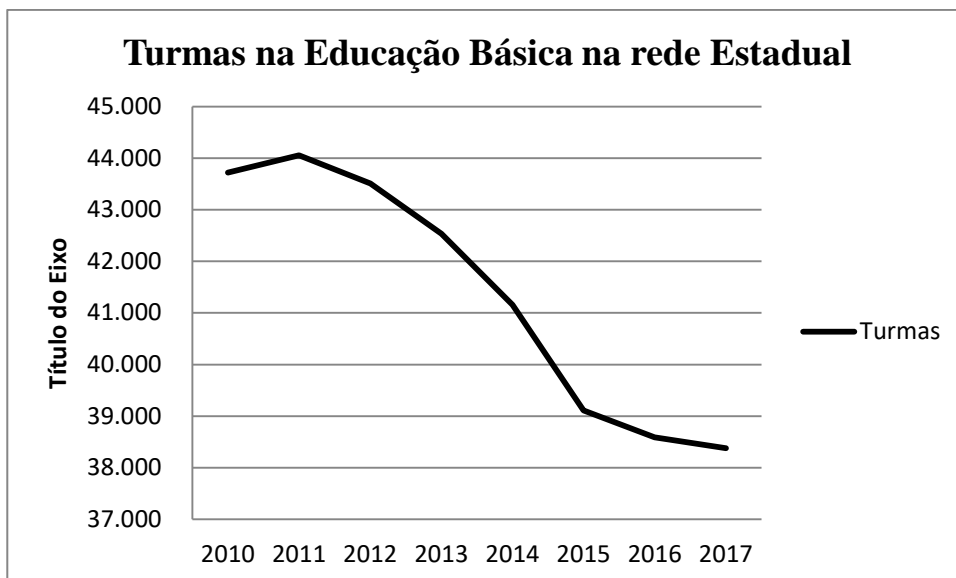


Gráfico 8 – Variação do número total de Turmas na Educação Básica na Rede Estadual do Paraná de 2010 a 2017.

Fonte: INEP 2010 - 2017

O número de professores na Educação Básica Rede Estadual no Paraná, de acordo com as sinopses estatísticas do INEP, teve aumento de 2010 até atingir o ápice em 2014, permaneceu relativamente estável até 2016, quando, no ano seguinte, registrou queda de mais de 9%.

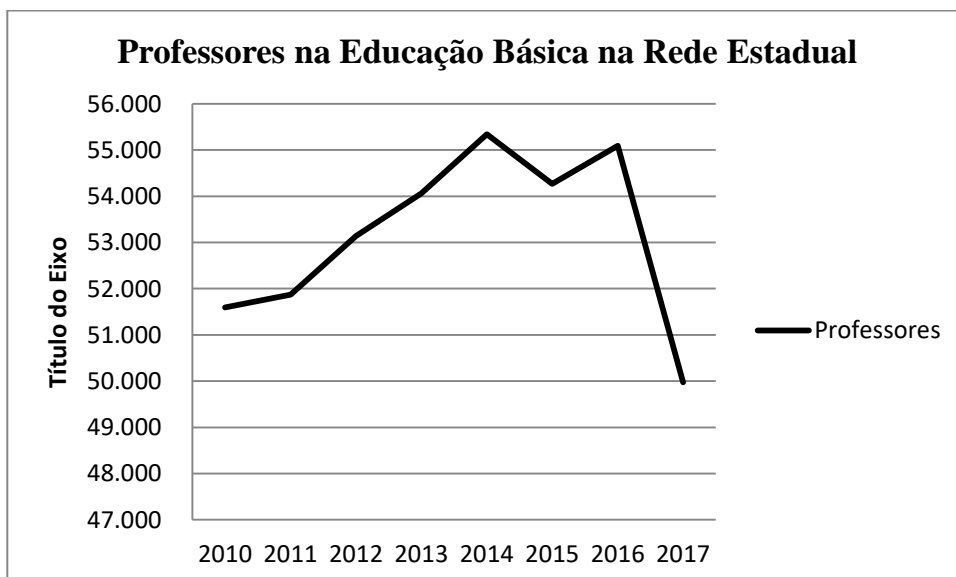


Gráfico 9 – Número de Professores na Educação Básica na Rede Estadual do Paraná de 2010 a 2017.

Fonte: INEP 2010 - 2017

Um fator que pode explicar o aumento até 2014 é a convocação de novos professores que fizeram o Concurso Público em 2013. A queda de 2016 para 2017 pode estar relacionada a mudanças nos processos de contratação de professores, com mudanças na hora-atividade e redução na contratação de professores temporários.

Outro indicador interessante é o número de escolas na rede, uma vez que, quanto mais escolas, mais salas de aula possibilitam a criação de novas turmas e novas vagas, aumentando a oferta de ensino e possibilitando a redução do número de alunos por turma.

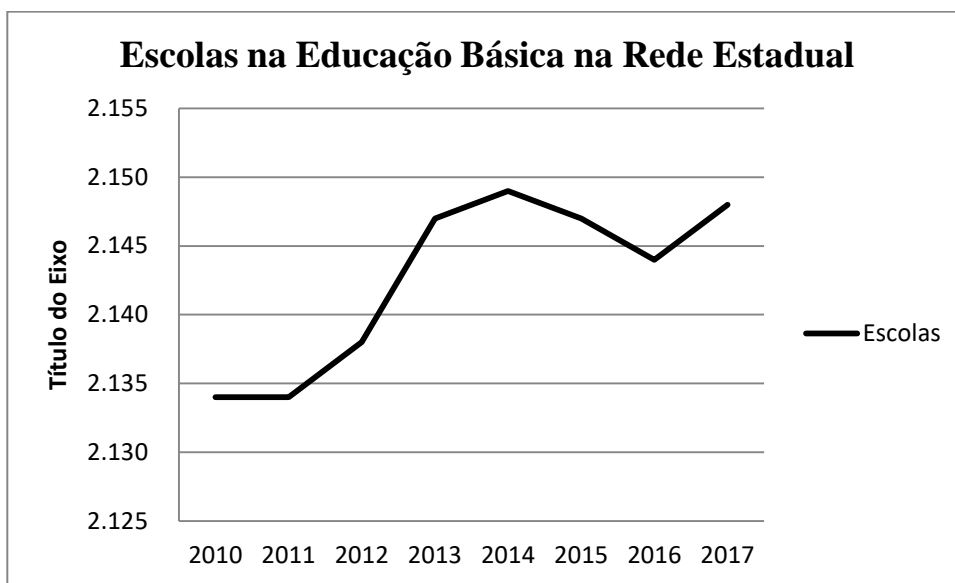


Gráfico 10 – Número de Escolas na Educação Básica na Rede Estadual do Paraná de 2010 a 2017.

Fonte: INEP 2010 - 2017

O Gráfico 10 mostra o crescimento do número de escolas até 2014, sugerindo uma tendência geral de aumento. Apesar da aparência com variações bruscas, do ponto com menor valor (2134 escolas em 2010 e em 2011) para o ponto com maior valor (2149 escolas em 2014) o aumento é de 0,7%. Apesar disso, a queda do número de escolas de 2014 até 2016, seguida de aumento de 2016 até 2017 coincide com o período de crise econômica, fato no mínimo curioso, e que pode motivar novos estudos direcionados à construção, abertura, fechamento de escolas no estado do Paraná nesse período de crise.

As informações do número total de alunos e do número de turmas na rede estadual permitem calcular a média do número de alunos por turma, conforme mostra o Gráfico 11. Ao longo do período analisado, o número de alunos por turma caiu constantemente de cerca de 30 em 2010 para 27,46 alunos por turma em 2013. A partir de 2013 o número de alunos por

turma passou a crescer timidamente, chegando a 28,28 alunos por turma em 2017. Esse cálculo é uma média, portanto não explica com detalhes as mais diversas realidades escolares presentes dentro da rede estadual, porém a variação dessa média dá uma noção da situação geral da rede.

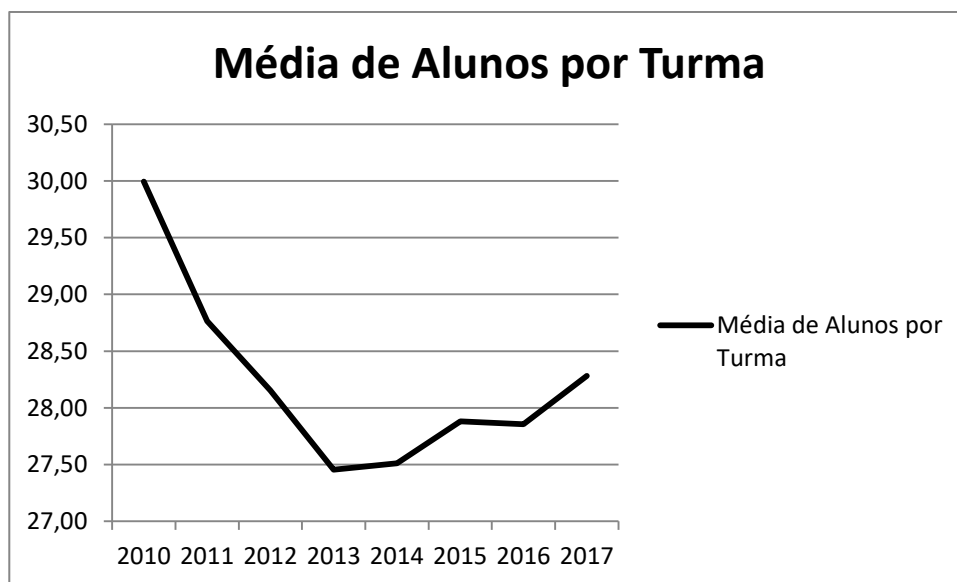


Gráfico 11 – Média do número de alunos por turma na Educação Básica na Rede Estadual do Paraná de 2010 a 2017.

Fonte: INEP 2010 - 2017

Com os dados das despesas típicas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e o número de alunos matriculados no início de cada ano ao longo do período analisado, é possível fazer o cálculo do gasto por aluno médio na rede estadual, que pode ser visto no Gráfico 12.

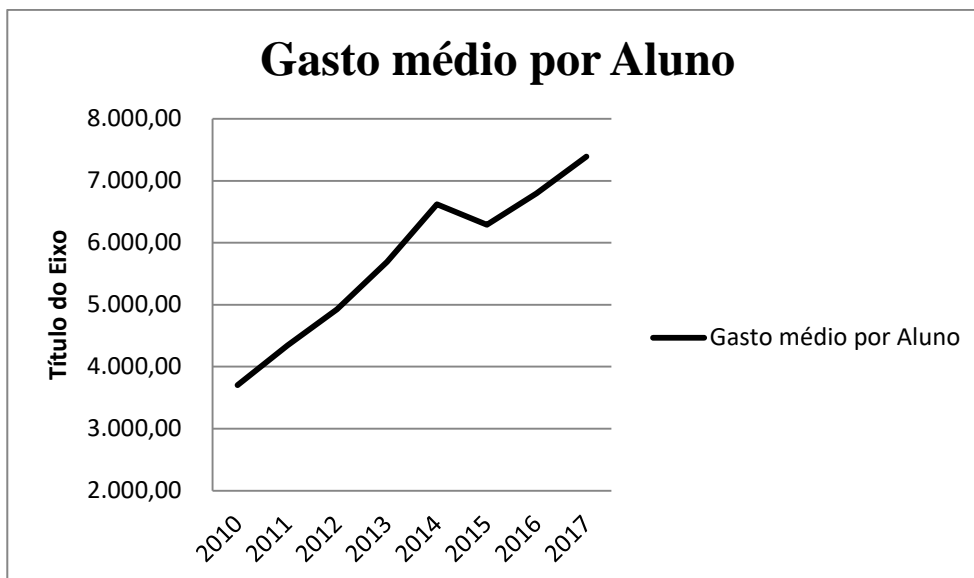


Gráfico 12 – Média do gasto por aluno na Educação Básica na Rede Estadual do Paraná entre 2010 e 2017.

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2010-2017. Valores corrigidos pelo INPC- Dez/2017. INEP 2010 - 2017

## Considerações Finais

Essa pesquisa buscou relacionar a crise econômica vivenciada no Brasil a partir de 2014 com números e indicadores da Educação na Rede Estadual do Paraná. Ao comparar números, qualquer correlação de causa e efeito é perigosa e deve ser feita com muito cuidado. Porém, algumas observações podem ser apresentadas a partir do trabalho feito:

1. Os Indicadores de Produção Econômica, Índice de Desemprego, a Geração de empregos, no Brasil e no Paraná e a taxa de inflação anual convergem apontando para o início da crise em 2014, com ápice em 2015 e uma tendência de recuperação a partir de 2016.
2. A arrecadação do estado do Paraná aumentou no período de 2010 a 2017, sendo observada uma interrupção do crescimento no período da crise econômica.
3. Os gastos em ações típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino cresceram de 2010 a 2017, passando por momento de estabilidade durante a crise e até queda dos gastos de 2014 para 2015, conforme os dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária.
4. O número de matrículas e o número de turmas na Educação Básica diminuíram. Esse estudo não levou em consideração a população em idade escolar e as mudanças demográficas que podem influenciar no número de matrículas.
5. O gasto por aluno aumentou no período de 2010 a 2017.
6. O número de escolas na Educação Básica na Rede Estadual do Paraná, apesar da relativamente pequena variação, mostrou uma tendência de aumento no período. Além disso, coincidindo com o período de crise, houve diminuição no número de escolas na rede estadual de 2014 a 2016.

Levando isso em consideração, novas pesquisas podem aprofundar a correlação entre a crise econômica brasileira e o Financiamento da Educação. O aumento do gasto por aluno foi uma tendência observada, e cabe questionar se isso reflete na valorização do magistério. Avaliar a valorização do magistério no período de crise é importante, até para buscar compreender melhor as tensões entre Profissionais da Educação e governos que adotam medidas de austeridade, comuns nessa década.

Analisar o Financiamento da Educação no contexto da crise no âmbito Federal, em outros estados e nos municípios pode ser uma complementação às conclusões dessa pesquisa.

Um campo curioso para ser investigado é o fechamento e a abertura de escolas. Compreender de que maneira ocorrem as variações no número de escolas observadas nos dados do Censo Escolar, e evidenciar se houve ou não influência da crise econômica nesse aspecto é uma investigação interessante a ser feita.

## Referências

- ABICALIL, C. ; CARDOSO NETO, O. F. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. In: Romuado Portela de Oliveira; Wagner Santana. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. 1ªed.Brasília: UNESCO, 2010, v. 1, p. 1-300.
- AMARAL, N. C. O Fundeb em uma perspectiva comparada com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 67-83, jan./jun. 2015.
- ASSIS, W. F. S.; SILVA, C. M. S. A política educacional no contexto das relações federativas. **Revista Acta Scientiarum**, Education , v. 39, p. 185-195, 2017.
- BACCHETTO, JOÃO GALVÃO . O Pisa e o custo da repetência no Fundeb. Ensaio (Rio de Janeiro. Online) , v. 24, p. 424-444, 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Calculadora do cidadão: correção de valores, INPC**. Brasília, 2010. em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 27 jun. 2018.
- BAUER, A. ; OLIVEIRA, R. L. P. ; CASSETTARI, N. . Políticas Docentes e Qualidade da Educação: uma revisão da literatura e indicações de política. ENSAIO (RIO DE JANEIRO. ONLINE) , v. 26, p. 1-28, 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>. Acesso em: 25 junho 2017.
- BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília, DF, 20 jun. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2018.
- BRITO, V. L. A. F. Recursos para a educação e limites do ajuste fiscal. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/65770/37789>>. Acesso em: 15 dezembro 2017.
- CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar, 2010. In ASSIS, W. F. S.; SILVA, C. M. S. A política educacional no contexto das relações federativas. *Revista Acta Scientiarum*, Education , v. 39, p. 185-195, 2017.
- DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: O Epicentro das Políticas de Estado para a Educação Brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária / AMPAE, 2017.

GARCIA, E. L., BARAN, K. Com 'tratoração', Assembleia aprova aumento do IPVA e ICMS proposto por Richa. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 9 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/com-tratoraco-assembleia-aprova-aumento-do-ipva-e-icms-proposto-por-richa-eh7j3ila01874yehh7jx4hcum>>. Acesso em: 14 julho 2018.

GODOY, M. Vencimento inicial, média de vencimentos e carreira dos profissionais do magistério no estado do Paraná durante o Fundeb (2007-2012). **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/47014/33497>>. Acesso em: 15 dezembro 2017.

GOUVEIA, A.B.; SOUZA, A. R.; SANTOS, M. T. P.; ZANETTI, M. A.; BRUEL, A. L.; DE PAULA, E. A.; FILHO, E. F. B.; SOARES, I. A. O Fundef e a Democratização da Educação Básica no Paraná. **O Financiamento da Educação e o Fundef no Paraná**, Curitiba, p. 37-58, 2001.

GOUVEIA, A. B.; FERRAZ, M. A. S. Financiamento da Educação e luta sindical: conflitos em uma grande rede de ensino. **Educação e sociedade**, v. 37, p. 285-302, 2016.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

IBGE, Taxa de desocupação, jan-fev-mar 2012 - mar-abr-mai 2018. Brasil. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em: 28 jun. 2018

IBGE, **Variação acumulada no ano durante o Plano Real (%), dezembro 1995 - dezembro 2017**. Brasil. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-?=&t=series-historicas>>. Acesso em: 28 jun. 2018

IPARDES, **Produto Interno Bruto do Paraná e do Brasil a preços correntes de mercado - 2002-2016**. Paraná. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/tab\\_pib\\_01.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/tab_pib_01.pdf)>. Acesso em 28 jun. 2018.

IPARDES, **SALDO DO EMPREGO COM CARTEIRA ASSINADA NO PARANÁ - JANEIRO 2001 - MAIO 2018**. Paraná. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/emprego\\_formal.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/emprego_formal.pdf)>. Acesso em 28 jun. 2018

LOYOLA, P. Autonomia Municipal e interdependência federativa: uma análise sobre as mudanças ocorridas no acesso e nos gastos em educação no Brasil (2000–2014). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, nº. 140, p.767-790, jul.-set., 2017

OHDE, M. 29 de abril: confronto entre professores e policiais completa um ano. **Paraná Portal**, Curitiba, 29 abril 2016. Disponível em: <<https://paranaportal.uol.com.br/cidades/curitiba-rmc-litoral/29-de-abril-confronto-entre-professores-e-policias-completa-um-ano/>>. Acesso em: 14 julho 2018.

PARANÁ, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 2010**. Paraná. Disponível em: <  
[http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2010/pdf/20106B/anexo\\_x%20-%20Ensino.pdf](http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2010/pdf/20106B/anexo_x%20-%20Ensino.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2017.

PARANÁ, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 2011**. Paraná. Disponível em: <  
[http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2011/pdf/20116B/anexo\\_x%20-%20Ensino.pdf](http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2011/pdf/20116B/anexo_x%20-%20Ensino.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2018.

PARANÁ, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 2012**. Paraná. Disponível em: <  
[http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2012/pdf/20126B/anexo\\_x\\_Ensino.pdf](http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2012/pdf/20126B/anexo_x_Ensino.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2018.

PARANÁ, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 2013**. Paraná. Disponível em: <  
[http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2013/20136B/anexo\\_x\\_Ensino.pdf](http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2013/20136B/anexo_x_Ensino.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2018.

PARANÁ, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 2014**. Paraná. Disponível em: <  
[http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2014/20146B/anexo\\_viii\\_Ensino.pdf](http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2014/20146B/anexo_viii_Ensino.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2018.

PARANÁ, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 2015**. Paraná. Disponível em: <  
<http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2015/6Bimestre/8Anexo8MDE.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

PARANÁ, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 2016**. Paraná. Disponível em: <  
<http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2016/6BIMESTRE/8RREOAnexo8MDE.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

PARANÁ, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 2017**. Paraná. Disponível em: <  
<http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2017/6Bimestre/RREO/8AnexoRREOMDE.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

QUIRINO, S. R. Orçamento Público como Fonte de Estudos Educacionais. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 1, n. 9, 2011. Disponível em: <  
<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/24580/23803>>. Acesso em: 15 dezembro 2017.

SANTOS, M. T. P. A municipalização do Ensino no estado do Paraná: História, Herança e Desafios. **O Financiamento da Educação e o Fundef no Paraná**, Curitiba, p. 37-58, 2001.

SARI, M. T. ; LUCE, M. B. O regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul. In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. 1ªed. Brasília: UNESCO, 2010, v. , p. 243-269.

VIEIRA, S. L. . Educação Básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. 1ed. Brasília: UNESCO, 2010, v. 1, p. 271-286.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 17-42, jan./jun. 2015.