



MARIA APARECIDA NUNES PEREIRA

**“FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO  
ESTADO DA PARAÍBA: ANÁLISE DOS PRIMEIROS  
RESULTADOS DO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DE  
JOÃO PESSOA E CABEDELO – PB”**

**CAMPINAS  
2012**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA  
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP**  
ROSEMARY PASSOS – CRB-8ª/5751

P414f	<p>Pereira, Maria Aparecida Nunes, 1974- Financiamento da educação básica no Estado da Paraíba: análise dos primeiros resultados do FUNDEB nos municípios de João Pessoa e Cabedelo (PB) / Maria Aparecida Nunes Pereira. – Campinas, SP: [s.n.], 2012.</p> <p style="text-align: center;">Orientador: Theresa Maria de Freitas Adrião. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.</p> <p style="text-align: center;">1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Brasil). 2. Política educacional. 3. Educação – Financiamento. I. Adrião, Theresa Maria de Freitas, 1965- . II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">12-304/BFE</p>
-------	---

Informações para a Biblioteca Digital

**Título em inglês:** Basic education financing in the Paraíba State: analysis of the first results of the FUNDEB in the João Pessoa and Cabedelo municipalities

**Palavras-chave em inglês:**

Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Enhancement of Education Professionals (Brazil).

Educational policy

Education financing

**Área de concentração:** Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

**Titulação:** Doutora em Educação

**Banca examinadora:**

Theresa Maria de Freitas Adrião (Orientador)

José Marcelino de Rezende Pinto

Luiz de Sousa Júnior

Zacarias Pereira Borges

Vicente Rodriguez

**Data da defesa:** 22/11/2012

**Programa de pós-graduação:** Educação

**e-mail:** [maparecidanunesp@hotmail.com](mailto:maparecidanunesp@hotmail.com)



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

MARIA APARECIDA NUNES PEREIRA

**“FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DA  
PARAÍBA: ANÁLISE DOS PRIMEIROS RESULTADOS DO  
FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DE JOÃO PESSOA E CABEDELO –  
PB”**

Orientador(a): Profa. Dra. Theresa Maria de Freitas Adrião

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutora em Educação.

A área de concentração:

“Políticas, Administração e Sistemas Educacionais”

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA MARIA APARECIDA NUNES PEREIRA E ORIENTADA PELA PROFA.DRA.THERESA MARIA DE FREITAS ADRIÃO

Assinatura do Orientador

Prof. Dr. Darlo Florentini  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação  
Faculdade de Educação - Unicamp  
Matrícula: 21582-8

CAMPINAS  
2012

201318066



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**MARIA APARECIDA NUNES PEREIRA**

**“FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DA  
PARAÍBA: ANÁLISE DOS PRIMEIROS RESULTADOS DO  
FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DE JOÃO PESSOA E CABEDELO –  
PB”**

**Orientador(a): Profa. Dra. Theresa Maria de Freitas Adrião**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutora em Educação.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE  
DEFENDIDA PELA ALUNA MARIA APARECIDA NUNES PEREIRA E  
ORIENTADA PELA PROFA.DRA.THERESA MARIA DE FREITAS ADRIÃO**

Assinatura do Orientador

A handwritten signature in blue ink is written over a horizontal line. The signature is stylized and appears to be the initials of the supervisor, Theresa Maria de Freitas Adrião.

**CAMPINAS  
2012**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

TESE DE DOUTORADO

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DA PARAÍBA:  
ANÁLISE DOS PRIMEIROS RESULTADOS DO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS  
DE JOÃO PESSOA E CABEDELO – PB.**

Maria Aparecida Nunes Pereira  
Profa. Dra. Theresa M. F. Adrião

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida  
por MARIA APARECIDA NUNES PEREIRA e aprovada pela  
Comissão Julgadora.

Data: \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_

Assinatura Orientador



COMISSÃO JULGADORA:



2012

## DEDICATÓRIA

Ao DEUS da minha vida, pela sua infinita bondade!

Ó meu Deus, meu rei, eu vos glorificarei, e bendirei o vosso nome pelos séculos dos séculos.

Dia a dia vos bendirei, e louvarei o vosso nome eternamente.

Grande é o Senhor e sumamente louvável, insondável é a sua grandeza.

Cada geração apregoa à outra as vossas obras, e proclama o vosso poder.

Elas falam do brilho esplendoroso de vossa majestade, e publicam as vossas maravilhas.

Anunciam o formidável poder de vossas obras e narram a vossa grandeza.

Proclamam o louvor de vossa bondade imensa, e aclamam a vossa justiça.

O Senhor é clemente e compassivo, longânime e cheio de bondade.

O Senhor é bom para com todos, e sua misericórdia se estende a todas as suas obras.

Glorifiquem-vos, Senhor, todas as vossas obras, e vos bendigam os vossos fiéis.

Que eles apregoem a glória de vosso reino, e anunciem o vosso poder,

Para darem a conhecer aos homens a vossa força, e a glória de vosso reino maravilhoso.

Vosso reino é um reino eterno, e vosso império subsiste em todas as gerações. O Senhor é fiel em suas palavras, e santo em tudo o que faz.

O Senhor sustém os que vacilam, e soergue os abatidos.

Todos os olhos esperançosos se dirigem para vós, e a seu tempo vós os alimentais.

Basta abrires as mãos, para saciades com benevolência todos os viventes.

O Senhor é justo em seus caminhos, e santo em tudo o que faz.

Que minha boca proclame o louvor do Senhor, e que todo ser vivo bendiga eternamente o seu santo nome.

(Salmo 144)

## AGRADECIMENTOS

Aos amigos e amigas que colaboraram, direta ou indiretamente, com a realização deste trabalho, um agradecimento especial.

AMIGOS  
(Vinícius de Moraes)

Tenho amigos que não sabem o quanto são meus amigos.

Não percebem o amor que lhes devoto e a absoluta necessidade que tenho deles.

A amizade é um sentimento mais nobre do que o amor.

Eis que permite que o objeto dela se divida em outros afetos, enquanto o amor tem intrínseco o ciúme, que não admite a rivalidade.

E eu poderia suportar, embora não sem dor, que tivessem morrido todos os meus amores, mas enlouqueceria se morressem todos os meus amigos!

Até mesmo aqueles que não percebem o quanto são meus amigos e o quanto minha vida depende de suas existências.

A alguns deles não procuro, basta-me saber que eles existem. Esta mera condição me encoraja a seguir em frente pela vida. É delicioso que eu saiba e sinta que os adoro, embora não declare e não os procure.

E às vezes, quando os procuro, noto que eles não têm noção de como me são necessários, de como são indispensáveis ao meu equilíbrio vital, porque eles fazem parte do mundo que eu, tremulamente, construí.

E me envergonho, porque essa minha prece é em síntese, dirigida ao meu bem estar.

Ela é, talvez, fruto do meu egoísmo.

Por vezes, mergulho em pensamentos sobre alguns deles.

Quando viajo e fico diante de lugares maravilhosos, cai-me alguma lágrima por não estarem junto de mim, compartilhando daquele prazer.

Se alguma coisa me consome e me envelhece é que a roda furiosa da vida não me permite ter sempre ao meu lado, morando comigo, andando comigo, falando comigo, vivendo comigo, todos os meus amigos, e, principalmente os que não desconfiam ou talvez nunca vão saber que são meus amigos!

A gente não faz amigos, reconhece-os.

## **Amigos... Nomeá-los! Agradecê-los!**

Minha família, pelo apoio e incentivo à realização de mais um sonho...

Orlando, pela força, estímulo, companheirismo e compreensão da ausência.

Vilma, Cleto, Geraldo e Andréa, pelo incentivo à realização deste trabalho.

Theresa Adrião! Por haver acreditado na proposta de trabalho apresentada e desenvolvida sob sua orientação; pela rigidez, seriedade e competência na condução das atividades.

Ao amigo, Jorge Abrahão de Castro, pelas discussões em torno da importância dos estudos acerca do Financiamento da Educação por parte dos Pedagogos.

Os docentes da Faculdade de Educação da UNICAMP, pela oportunidade do aprendizado, das discussões e ambiência acadêmica.

Nadir, Rita, Cléo, Luciana, Antônio Carlos, profissionais da Secretaria de Pós-graduação que não mensuram esforços para a realização do trabalho que desenvolvem junto aos alunos.

Os profissionais da Biblioteca da Faculdade de Educação “Prof. Joel Martins”, pela organização do acervo, a competência no atendimento.

Rosário de Fátima L. Montenegro Cabral, contadora geral do Município de João Pessoa, pela atenção dispensada, dados financeiros e educacionais disponibilizados e dúvidas dirimidas no decorrer da pesquisa de campo.

Arthur José de A. Gadelha, contador geral do Município de Cabedelo, pelo incansável atendimento, compromisso e dedicação na trajetória da coleta de dados financeiros e educacionais.

Paulo Sérgio Vieira, pelos intervalos e madrugadas dedicados à revisão da Tese.

Os membros da Banca, Titulares e Suplentes, pelas contribuições ao engrandecimento do Trabalho. Ao professor José Marcelino de Rezende Pinto, pelas contribuições dadas no processo de qualificação do texto e oportunidade do diálogo com os seus textos. Ao professor Zacarias Pereira Borges, que também participou do processo de qualificação, apresentando ponderações importantes. Ao professor Vicente Rodriguez, pelas contribuições que, certamente, advirão. E a Luiz de Sousa Junior, pela participação na Banca de Defesa e pela minha introdução no debate acerca do Financiamento da Educação, ainda no Curso de Especialização realizado na Universidade Federal da Paraíba.

A todos vocês, o meu agradecimento especial.

## RESUMO

Em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, criado e regulamentado para vigorar de 1996 a 2006, foi implementado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Instituído pela Emenda Constitucional nº 53/06, aprovado pela Medida Provisória 339/06 e, definitivamente, pela Lei 11.494/07, em 20.06.2007, este Fundo tem como objetivo universalizar a educação básica e valorizar os profissionais que nela atuam. Diferencia-se do seu antecessor, dentre outros aspectos, pela sua abrangência e por agregar maior montante de recursos, tendo em vista a elevação do percentual de subvinculação de 15% para 20%, a inclusão de novas Fontes de recursos para fins de dedução e o maior aporte financeiro por parte da União, através de complementação de recursos. Neste estudo, analisam-se os primeiros resultados do FUNDEB no Estado da Paraíba, especificamente nos Municípios de João Pessoa e Cabedelo, no período de 2005 a 2010. A questão central deste trabalho é: quais as implicações do FUNDEB na divisão de responsabilidades entre as esferas de governo, no que concerne ao financiamento e à oferta da educação básica? Com base nos dados educacionais e financeiros, foi possível constatar que, no Município de João Pessoa, o FUNDEB estimulou a ampliação da oferta na Educação Infantil, Educação e Jovens e Adultos – EJA e Educação Especial, elevando as receitas da educação. Em Cabedelo, porém, movimento inverso foi registrado. Implicou a redução de recursos ao orçamento da educação, considerando que as deduções foram superiores às transferências recebidas, apesar da ampliação da oferta ano a ano. Verificou-se, também, que parte do atendimento à Educação Infantil foi realizada em regime de colaboração com o Estado e por meio de parcerias com o setor privado, para a oferta de vagas no segmento creche. Em ambas as esferas, averiguou-se queda no atendimento ao ensino fundamental, com tendência à estabilidade da oferta. Nos Municípios que compuseram a amostra da pesquisa, constatou-se que cada esfera de governo tem se responsabilizado pela oferta de vagas em sua área de competência, e que o financiamento das atividades típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE dá-se, de modo automático, entre as esferas, por intermédio das transferências constitucionais, sem que se tenha constatado, excetuada a Educação Infantil em Cabedelo, movimento maior em favor da divisão de responsabilidades para a oferta e o financiamento da educação básica nos Municípios citados, a partir da instituição do FUNDEB.

Palavras-chave: Política Educacional. Financiamento da Educação. Política de Fundos. FUNDEB no Estado da Paraíba.

## ABSTRACT

The Fund for the Maintenance and Development for the Basic Education-FUNDEB was instituted by the Constitutional Amendment No. 53/06 and approved by the Provisory Measure 339/06 and the Law 1194/07. The FUNDEB substituted the fund for the maintenance and development of the Fundamental Education-FUNDEF, that was meant to take place between 1996 and 2006. The former has as objectives the universalization of Basic education and the valorization of the professionals acting on its behalf. The FUNDEB is considered to be more extensive than the FUNDEF and to behold more economic resources. It has a 5% more of subvinculation, it includes new monetary resources for deduction and bigger participation from the Federal Government in the complementation of those resources. This study analyses the first results of the FUNDEB in the State of Paraíba, and specifically in the João Pessoa and Cabedelo municipalities between 2005 and 2010. The main concern of this study is to know the FUNDEB implications on the responsibilities taken by all government subdivisions (federal and sub-national governments) in the subject of supply and financing of the Basic education. It is possible to notice by the data that the FUNDEB encouraged the supply of Pre-school vacancies, the Young and Adult Education, and the Special Education in the municipality of João Pessoa through the augmentation of monetary resources. In Cabedelo it was verified the contrary. There, the education budget diminished as the deductions were shown bigger than the transfers, while education supply kept on growing. It was also seen that part of the pre-school Education was provided in collaboration with the State government as well as the private sector in the number of vacancies for Nursery. The results show for both the State and the municipalities that the supply of Fundamental education was decreasing though showing a tendency to stabilization. For both municipalities it was seen the differentiation of responsibilities that take place between government subdivisions in the supply of vacancies. It is also seen that the Maintenance and Development of educational activities are automatically achieved by both government subdivisions by means of Constitutional Transfers. In spite of this fact, however, a clear division of responsibilities in terms of supply and financing of Basic Education is not seen since the institution of the FUNDEB, with the exception of the Pre-school Education case in Cabedelo.

Key words: Educational policy. Education financing. Fund Policy. FUNDEB in Paraíba State

## RESUMEN

Para substituir al Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Fundamental y de la Valorización del Magisterio – FUNDEF, el cual fue creado y reglamentado para regir de 1996 a 2006, fue implementado el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización de los Profesionales de la Educación- FUNDEB. Fue instituido por la Enmienda Constitucional No. 53/06, aprobado por la Medida Provisional 339/06 y definitivamente por la Ley 11494/07 y tiene como objetivo universalizar la educación básica y valorizar a los profesionales que actúan en ella. Se diferencia de su antecesor por su abranjencia y por agregar más monto de recursos teniendo en consideración el aumento del porcentaje de subvinculación de 15% para 20%, la inclusión de nuevas fuentes de recursos para fines de deducción y mayor aporte financiero por parte del Gobierno Federal, a través de complementación. En este estudio se analizan los primeros resultados del FUNDEB en el estado de Paraíba, específicamente en los municipios de João Pessoa y Cabedelo, en el período de 2006 a 2010. La cuestión central de este trabajo es como sigue: Cuáles son las implicaciones del FUNDEB en la división de responsabilidades entre las esferas del gobierno, en lo que concierne a la financiación y a la oferta de la educación básica? Fue posible constatar, con base en datos educacionales y financieros, que en el municipio de João Pessoa el FUNDEB estimuló la ampliación de la oferta de la Educación Infantil, la Educación de Jóvenes y Adultos, y la Educación Especial, elevando los ingresos de la educación. En Cabedelo, al contrario, fue registrado el movimiento al inverso. Este implicó en la reducción de recursos para el presupuesto de la educación, considerando que las deducciones fueron superiores a las transferencias recibidas, apesar de observarse ampliación de la oferta año tras año. También se verificó que parte de la atención a la Educación Infantil fue realizada en régimen de colaboración con el estado, y por medio de parcerías con el sector privado para la oferta de cupos en el segmento de guardería. Se averiguó que en ambas esferas hubo disminución de la atención a la Educación Fundamental, con tendencia a la estabilidad de la oferta. En los municipios muestreados en la investigación se constató que, a partir de la institución del FUNDEB, cada esfera de gobierno se ha responsabilizado por la oferta de cupos en su área de competencia y que la financiación de las actividades típicas de Mantenimiento y Desarrollo de la educación se da de modo automático entre las esferas por intermedio de las transferencias constitucionales sin que se haya constatado, exceptuando la Educación Infantil en Cabedelo un mayor movimiento en favor de la división de responsabilidades para la oferta y la financiación de la educación básica en los municipios citados.

Palabras clave: Política Educacional. Financiación de la Educação. Política de Fondos. FUNDEB en el Estado da Paraíba.

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ANPAE	– Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANRESC	– Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BM	– Banco Mundial
CACs	– Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAQi	– Custo Aluno Qualidade Inicial
CF	– Constituição Federal
CNM	– Confederação Nacional dos Municípios
CNTE	– Confederação dos Trabalhadores em Educação e Seccional
COMED	– Colóquio Municipal de Educação
CONSED	– Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação
ENCEJA	– Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEM	– Exame Nacional do Ensino Médio
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento 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
IDEB	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	– Índice Nacional de Preços ao Consumidor
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	– Lei de Orçamento Anual
MDE	– Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	– Ministério da Educação

OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAR	– Plano de Ações Articuladas
PDDE	– Programa Dinheiro Direto da Escola
PECs	– Propostas de Emendas Constitucionais
PIB	– Produto Interno Bruto
PME	– Plano Municipal de Educação
PNAE	– Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	– Programa Nacional de Transporte Escolar
PNE	– Plano Nacional de Educação
PNE	– Plano Nacional de Educação
PNSE	– Programa Nacional de Saúde do Escolar
PPA	– Plano Plurianual
PPP	– Projeto Político-Pedagógico
PROINFÂNCIA	– Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PROINFO	– Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PSPN	– Piso Salarial Profissional Nacional
RLC	– Receita Líquida Corrente
SAEB	– Sistema de Avaliação da Educação Básica
SECEX–PB	– Secretaria de Controle Externo
SEE-PB	– Secretaria de Estado de Educação da Paraíba
SIOPE	– Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
STN	– Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	– Tribunal de Contas da União
UFRS	– Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNDIME	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e Seccional
USP	– Universidade de São Paulo

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	ESTIMATIVA DE VALOR ALUNO/ANO CAQI E MINIMO NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA – BRASIL – 2005 e 2010 .....	106
TABELA 2	ESTIMATIVA DE VALOR ALUNO/ANO CAQI E MINIMO NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA – BRASIL–2009 e 2010	108
TABELA 3	RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSIDERADAS NA MDE – 2005–2010 .....	135
TABELA 4	RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS PARA FINS DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL (ARTIGO. 212 DA CF 1988) – 2005–2010 .....	136
TABELA 5	DESPESAS COM MDE – VALORES EMPENHADOS – 2005–2010 ...	137
TABELA 6	DESPESAS COM MDE – VALORES LIQUIDADOS E PAGOS .....	138
TABELA 7	GASTOS COM A FUNÇÃO EDUCAÇÃO FRENTE AO TOTAL DE GASTOS COM OUTRAS FUNÇÕES – 2005–2010 .....	139
TABELA 8	FUNDEF: TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA O FUNDO POR ORIGEM DE RECEITA – 2005–2006 .....	141
TABELA 9	FUNDEB: DEDUÇÕES POR ORIGEM DA RECEITA – 2007–2010 ...	142
TABELA 10	RECURSOS FINANCEIROS TRANSFERIDOS E RECEBIDOS DO FUNDEB – 2005–2010 .....	143
TABELA 11	FUNDEB: PERCENTUAIS DE EVOLUÇÃO DAS RECEITAS – 2005–2010 .....	143
TABELA 12	FUNDEB: COMPOSIÇÃO DA RECEITA – 2005–2010 .....	144
TABELA 13	SALDOS FINANCEIROS DE FINAL DE EXERCÍCIO: FUNDEF/FUNDEB – 2005–2010 .....	146
TABELA 14	FUNDEB: DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS - SIOPE – 2005–2010 .....	149
TABELA 15	RECEITAS E DESPESAS DO FUNDO – 2005-2010 .....	150
TABELA 16	DESPESAS COM MAGISTÉRIO EM RELAÇÃO À RECEITA DO FUNDEB – 2005–2010 .....	150

TABELA 17	DESPESAS EFETIVADAS COM RECURSOS DO FUNDEB – 2005–2010 .....	152
TABELA 18	CRIANÇAS ATENDIDAS PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA – 2006–2010 .....	159
TABELA 19	COMPORTAMENTO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHE – 2005–2010 .....	160
TABELA 20	COMPORTAMENTO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL – PRÉ-ESCOLA – 2005–2010 .....	164
TABELA 21	GASTOS COM A SUBFUNÇÃO EDUCAÇÃO INFANTIL – 2005–2010 .....	167
TABELA 22	DESPESAS COM EDUCAÇÃO INFANTIL POR FONTE DE RECURSOS – 2005–2010 .....	168
TABELA 23	GASTOS COM RECURSOS DO FUNDO NA EDUCAÇÃO INFANTIL, EM RELAÇÃO AO TOTAL GERAL DAS DESPESAS FUNDEB – 2007– 2010 .....	170
TABELA 24	EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL (1º AO 5º) ANO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2005–2010 .....	172
TABELA 25	EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL (6º. ao 9º) ANO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2005–2010 .....	173
TABELA 26	INDICADORES DE RENDIMENTO NO ENSINO FUNDAMENTAL – 1º. Ao 9º. ANO.2005–2010 .....	176
TABELA 27	DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE NO ENSINO FUNDAMENTAL – 1º. Ao 9º. ANO. REDE MUNICIPAL – 2006-2010 .....	177
TABELA 28	IDEB JOÃO PESSOA – ANOS INICIAIS E FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2005-2011 .....	178
TABELA 29	GASTOS COM A SUBFUNÇÃO ENSINO FUNDAMENTAL (361) – ANOS INICIAIS E FINAIS – 2005-2010 .....	180
TABELA 30	GASTOS COM O ENSINO FUNDAMENTAL EFETIVADOS COM RECURSOS DO FUNDO EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL – 2005-2010 .....	182
TABELA 31	GASTO ALUNO/ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL PRATICADO COM RECURSOS DO FUNDO – 2005-2010 .....	184
TABELA 32	TOTAL DE GASTOS REALIZADOS COM A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS – EJA PRESENCIAL – 2005 – 2010 .....	186

TABELA 33	TOTAL DE GASTOS REALIZADOS COM A EDUCAÇÃO ESPECIAL – 2006-2010 .....	189
TABELA 34	RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSIDERADAS NA MDE – 2005–2010 .....	214
TABELA 35	RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS PARA FINS DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL (ARTIGO 212 DA CF 1988) – 2005–2010 .....	215
TABELA 36	RECEITAS E DESPESAS COM MDE – 2005–2010 .....	216
TABELA 37	GASTOS COM A FUNÇÃO EDUCAÇÃO FRENTE AO TOTAL DE GASTOS COM OUTRAS FUNÇÕES – 2005–2010 .....	217
TABELA 38	FUNDEF: TRANSFERÊNCIAS PARA O FUNDO POR ORIGEM DE RECEITA – 2005–2006 .....	219
TABELA 39	FUNDEB: TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS POR ORIGEM DA RECEITA –2007–2010 .....	220
TABELA 40	FUNDEB: PERCENTUAIS DE EVOLUÇÃO DAS RECEITAS – 2005–2010 .....	222
TABELA 41	FUNDEB: COMPOSIÇÃO DA RECEITA – 2005-2010 .....	222
TABELA 42	DESPESAS COM MAGISTÉRIO EM RELAÇÃO À RECEITA DO FUNDEB – 2005-2010 .....	225
TABELA 43	DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB – 2005-2010 .....	226
TABELA 44	COMPORTAMENTO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHE – 2005–2010 .....	227
TABELA 45	EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO POR DEPENDÊNCIA ADMISTRATIVA – 2005–2010 .....	228
TABELA 46	GASTOS COM A SUBFUNÇÃO EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHE E PRÉ-ESCOLA – 2005-2010 .....	230
TABELA 47	INDICADORES DE RENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE CABEDELO – 1º. Ao 9º. ANO – 2005–2010 .....	233
TABELA 48	DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE NO ENSINO FUNDAMENTAL – 1º. Ao 9º. ANO. – REDE MUNICIPAL – 2006-2010 .....	234
TABELA 49	IDEB CABEDELO – ANOS INICIAIS E FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2005-2011 .....	236
TABELA 50	GASTOS COM A SUBFUNÇÃO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS E FINAIS – 2005–2010 .....	237

TABELA 51	GASTO ALUNO/ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL PRATICADO COM RECURSOS DO FUNDO – 2005–2010 .....	238
TABELA 52	EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO POR DEPENDÊNCIA ADMISTRATIVA – 2005–2010 .....	239

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1</b>	FONTES DE RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO: RECEITAS VINCULADAS, TRANSFERÊNCIAS DO FNDE E SALÁRIO-EDUCAÇÃO .....	218
<b>GRÁFICO 2</b>	RECURSOS FINANCEIROS TRANSFERIDOS E RECEBIDOS DO FUNDEB – 2005–2010 .....	221
<b>GRÁFICO 3</b>	RECEITAS E DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDO – 2005-2010 .....	224
<b>GRÁFICO 4</b>	EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL (1º AO 9º) ANO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2005–2010 .....	232

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	23
<b>1 REFORMA DO ESTADO, POLÍTICA EDUCACIONAL E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA A PARTIR DOS ANOS 1990 .....</b>	<b>32</b>
1.1 FEDERALISMO E REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: BREVES CONSIDERAÇÕES.....	41
<b>1.1.1 Regulação da educação: uma discussão recente no âmbito das políticas educacionais.....</b>	<b>46</b>
<b>1.1.2 Política educacional: descentralização, municipalização e regime de colaboração entre os entes federados.....</b>	<b>55</b>
1.2 VINCULAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS À EDUCAÇÃO BÁSICA NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS: REVISITANDO A QUESTÃO .....	66
1.3 FUNDEF: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E CONSIDERAÇÕES ACERCA DE SUA COMPOSIÇÃO, ABRANGÊNCIA E FUNCIONAMENTO.....	74
<b>1.3.1 FUNDEF: aspectos legais.....</b>	<b>75</b>
<b>1.3.2 FUNDEF: principais análises da década 1996–2006 .....</b>	<b>78</b>
<b>2 FUNDEB: NOVAS PERSPECTIVAS NO CAMPO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA .....</b>	<b>84</b>
2.1 FUNDEB: INSTITUIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO FEDERAL.....	86
2.2 ESTRUTURA LEGAL, COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DO FUNDEB.....	90
<b>2.2.1 Principais características do FUNDEB.....</b>	<b>91</b>
<b>3 OS PRIMEIROS RESULTADOS DO FUNDEB NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE JOÃO PESSOA–PB.....</b>	<b>123</b>
3.1 INTRODUÇÃO.....	123
3.2 JOÃO PESSOA: ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICOS E ECONÔMICOS DO MUNICÍPIO.....	125
3.3 EDUCAÇÃO BÁSICA NA CIDADE DE JOÃO PESSOA: CARACTERIZAÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO .....	127
3.4 RECEITAS E GASTOS COM A EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA NO PERÍODO DE 2005 A 2010 .....	131
<b>3.4.1 Fontes de financiamento consideradas na manutenção e desenvolvimento da educação e gastos públicos no Município de João Pessoa–PB.....</b>	<b>135</b>

3.4.2	Deduções de recursos vinculados para a composição do FUNDEB no Município de João Pessoa .....	140
3.4.3	Acompanhamento e controle social dos recursos do Fundo.....	147
3.4.4	Despesas do FUNDEB: caracterização.....	149
3.5	O FUNDEB E A EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA: ACESSO, PERMANÊNCIA E INDICADORES DE RENDIMENTO.....	157
3.5.1	Educação infantil no Município de João Pessoa.....	157
3.5.2	Ensino fundamental no Município de João Pessoa: aspectos educacionais e financeiros .....	171
3.5.3	O atendimento à educação de jovens e adultos – EJA, na rede municipal de João Pessoa.....	185
3.5.4	A EJA integrada à Educação Profissional e os programas de alfabetização de jovens, adultos e idosos, na rede municipal de ensino de João Pessoa: breves considerações .....	187
3.5.5	A Educação Especial na rede municipal de João Pessoa.....	189
3.6	FUNDEB NO MUNICIPIO DE JOÃO PESSOA: ANÁLISE DOS PRIMEIROS RESULTADOS DA NOVA POLÍTICA DE FUNDOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	194
4	<b>FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE CABEDELO-PB.....</b>	<b>202</b>
4.1	INTRODUÇÃO.....	202
4.2	CABEDELO: ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICOS, ECONÔMICOS E CULTURAIS.....	203
4.3	EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE CABEDELO: CARACTERIZAÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO.....	204
4.4	RECEITAS E GASTOS PÚBLICOS COM A EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE CABEDELO NO PERÍODO DE 2005 A 2010.....	211
4.4.1	Receitas destinadas à educação no período de 2005 a 2010: recursos vinculados, transferências do FNDE e salário-educação.....	218
4.4.2	Movimentação financeira das disponibilidades do FUNDEB no período de 2005 a 2010.....	219
4.4.3	Despesas do FUNDEB: caracterização .....	223
4.5	FUNDEB E O ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE CABEDELO NO PERÍODO DE 2005 A 2010.....	226
4.5.1	A educação infantil no Município de Cabedelo: atendimento em creche e pré-escola e gasto aluno/ano.....	226
4.5.2	O ensino fundamental no município de Cabedelo: atendimento à matrícula, indicadores educacionais e gasto aluno/ano.....	231

<b>4.5.3</b>	<b>A oferta de vagas e gastos no ensino médio no Município de Cabedelo-PB .</b>	<b>239</b>
<b>4.5.4</b>	<b>O atendimento à educação de jovens e adultos – EJA, na rede municipal de Cabedelo .....</b>	<b>240</b>
<b>4.5.5</b>	<b>O FUNDEB, a educação especial e o atendimento educacional especializado – AEE, na rede municipal .....</b>	<b>242</b>
<b>4.6</b>	<b>OS PRIMEIROS RESULTADOS DO FUNDEB NA EDUCAÇÃO BÁSICA DO MUNICÍPIO DE CABEDELLO-PB.....</b>	<b>245</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>251</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>263</b>

## **ANEXOS – CD**

### **JOÃO PESSOA**

- ANEXO I** Lei Orgânica do Município de João Pessoa de 1990
- ANEXO II** Balancete da Receita do Município de João Pessoa – 2005 a 2010
- ANEXO III** Balancete da Despesa de João Pessoa por órgão – 2005 a 2010
- ANEXO IV** Balancete da Despesa de João Pessoa: encargos – 2005 a 2010
- ANEXO V** Lei Complementar Nº 060, de 29 de março de 2010, que institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério - PCCR do Município de João Pessoa
- ANEXO VI** Lei Complementar Nº 073, de 05 de julho de 2012, que altera o PCCR do Município de João Pessoa
- ANEXO VII** Relatório de Gestão da Educação de João Pessoa do exercício de 2010

### **CABEDELO**

- ANEXO VIII** Lei Orgânica do Município de Cabedelo de 1990
- ANEXO IX** Lei Complementar Nº 20, de 14 de julho de 2006, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Cabedelo
- ANEXO X** Balancete da Receita de Cabedelo – 2005 a 2010
- ANEXO XI** Demonstrativo da Despesa por Órgão – 2005 a 2010
- ANEXO XII** Lei Complementar Nº 1180, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Educação de Cabedelo
- ANEXO XIII** Lei Nº 1179, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério e PCCR do Município de Cabedelo
- ANEXO XIV** Lei Nº 1.208, de 5 de julho de 2004, que adota Sistema Seletivo para a escolha de Dirigentes dos Estabelecimentos Municipais de Ensino
- ANEXO XV** Lei Complementar Nº 001, de 03 de abril de 2012, que dispõe sobre a instituição do Piso Salarial Nacional no âmbito do Município de Cabedelo
- ANEXO XVI** Relatório de Gestão da Educação do exercício de 2010

## INTRODUÇÃO

O financiamento da educação no Brasil, garantido na Constituição Federal (CF) desde o ano de 1934, ocorre por meio da vinculação de impostos e transferências Constitucionais, contribuições sociais, compreendidas as receitas do salário-educação, de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei, conforme art. 68 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9.394/96 (PINTO, 2000; PINTO e ADRIÃO, 2006; OLIVEIRA, 2007).

No decurso de 1934 a 1988, a vinculação de percentuais de recursos à educação pública ora era inserida, ora suprimida nas Constituições Federais; estava, pois, condicionada às condições políticas do país. Nos períodos da ditadura varguista (1937-1945) e da ditadura militar (1967/1969-1983), ela foi extinta dos textos constitucionais, exceto quando da alteração por meio da EC nº 1/1969, oportunidade em que foi reintroduzida. No entanto a obrigação recaía apenas sobre os Municípios. Somente a partir de 1983, com a aprovação da EC João Calmon, essa vinculação foi não apenas reintroduzida, como também ampliada, passando a incidir sobre todas as esferas de governo. A União passava a destinar 13% de sua receita de impostos à educação, os Estados, Distrito Federal e Municípios, 25%. Com a aprovação da CF de 1988, manteve-se a vinculação para todos os entes federados, e o percentual da União se ampliou para 18%, mantendo-se as demais esferas com índices inalterados (PINTO, 2000; PINTO, ADRIÃO, 2006; OLIVEIRA, 2007; DAVIES, 2008; MARTINS, 2009).

A partir dos anos 1990, no bojo das reformas de caráter neoliberal, novas regras seriam estabelecidas visando ao financiamento da educação pública. Tais regras se expressariam por meio da instituição de condicionalidades aos governos subnacionais para o recebimento de recursos voltados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Entraria em cena, nesse contexto, a política de Fundos, por intermédio do FUNDEF. Criado pela EC 14/96 e regulamentado, em dezembro de 1996, pela Lei 9.424/96, o referido Fundo objetivou, exclusivamente, o financiamento do ensino fundamental, de 06/07 a 14 anos de idade. Dada a sua extinção no ano de 2006, a partir de janeiro de 2007 passou a vigorar o FUNDEB, instituído pela EC 53/06 e aprovado pela Lei 11.494/07, abrangendo toda a educação básica (VASQUEZ, 2010).

Os Fundos seriam formados, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, por percentual da receita vinculada, constitucionalmente, ao orçamento da educação, e recursos redistribuídos entre o Estado e seus Municípios, com base no número de alunos matriculados nas redes públicas de ensino. Nesse sentido, recebe maior montante de recursos do Fundo a esfera que mais amplia a sua rede de ensino, em sua área de competência.

Nessa perspectiva, as reformas que incidiram sobre o campo do financiamento da educação básica a partir dos anos 1990, por meio da instituição da política de Fundos, alterariam as relações entre as esferas governamentais, uma vez que a autonomia decisória dos Estados e Municípios passou a ser orientada através de regras e incentivos estabelecidos no âmbito do governo federal. Essas regras determinavam a cooperação entre os entes governamentais para a oferta e o financiamento da educação básica (MARTINS, 2009; VASQUEZ, 2010).

Com a implementação do FUNDEF em 1998, em todo o país, o governo federal transferia para Estados, Distrito Federal e Municípios, a responsabilidade para com a oferta e o financiamento do ensino fundamental. Dessa maneira, as esferas de governo passariam a gerir, conjuntamente, 60% dos recursos já existentes no orçamento da educação, cabendo à União ação supletiva quando, no âmbito de cada Estado, o valor mínimo aluno/ano não alcançasse o valor mínimo definido para vigorar nacionalmente.

Por condicionar o recebimento de recursos do Fundo à oferta de vagas, a legislação que aprovara o FUNDEF estimulava a ampliação da oferta, principalmente por parte das redes municipais, nos Estados mais pobres da Federação que viam, no Fundo, a possibilidade de elevar o orçamento educacional. Constataram-se a municipalização do ensino fundamental no período de vigência do Fundo, como também a existência de problemas no atendimento. Isso se deu em razão de não estarem as redes de ensino preparadas para um processo tão apressado de municipalização, e também de haver entraves no atendimento dos outros níveis e modalidades de ensino não contemplados pelo Fundo (ARELARO, 2007; PINTO, 2007).

Para além da transferência de responsabilidades de uma esfera de governo para outra, o FUNDEF, ao lado de outros programas federais a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), se constituiu na tentativa mais exitosa por parte do governo federal, objetivando instituir o regime de colaboração entre as esferas de governo, princípio disposto no art. 212 da CF 1988 (ABRUCIO, 2010; CURY, 2010; OLIVIERA; SOUSA, 2010). Todavia, apesar dos

avanços verificados nessa direção, o que se pôde conferir, conforme os autores ora mencionados, foram traços de coordenação federativa, indicando que medidas mais efetivas deveriam ser adotadas para a efetivação do regime de colaboração, dentre elas, a instituição de um Sistema Nacional de Educação (ABRÚCIO, 2010; CURY, 2010; OLIVEIRA e SOUZA, 2010).

O FUNDEB possui o mesmo desenho do seu antecessor, mas avança em termos de abrangência, pois abarca toda a educação básica. No que se refere ao montante de recursos a ser gerido pelas esferas de governo, uma vez que se amplia de 15% para 20% o percentual a ser subvinculado ao Fundo, agregam-se novas fontes de recursos à cesta de impostos para fins de dedução, e eleva-se a complementação da União a ser distribuída conforme valor mínimo aluno/ano nos Estados da Federação brasileira. Portanto, conforme mencionado anteriormente, a legislação que instituiu o FUNDEB também alteraria as relações federativas para a oferta e o financiamento, agora de toda a educação básica (ABRÚCIO, 2010; VASQUEZ, 2010; OLIVEIRA; SOUZA, 2010, CRUY, 2010).

Assim, esta pesquisa tem como objetivo analisar, no contexto do FUNDEB, as relações entre as esferas de governo para a oferta e o financiamento da educação básica nos Municípios de João Pessoa e Cabedelo, no Estado da Paraíba.

O interesse pela temática do Financiamento da Educação surgiu nos Cursos de Pós-graduação *Latu e Strictu Sensu*, realizado na Universidade Federal da Paraíba–UFPB, onde, sob a orientação do Professor Luiz de Sousa Junior, esta pesquisadora desenvolveu atividades relacionadas à Política de Financiamento da Educação Básica no contexto do Estado da Paraíba. Com o objetivo de aprofundar as leituras, discussões e pesquisas acerca da temática do Financiamento, área pouco afeita aos profissionais da educação, optou-se por investigar, no Curso de Doutorado, “os primeiros resultados do FUNDEB no Estado da Paraíba, no período de 2007 a 2010”, trabalho que passou a ser orientado pela professora Dr<sup>a</sup> Theresa Maria de Freitas Adrião, a partir de março de 2011, pela vínculo que a mesma possui com a questão investigada.

O estudo ora desenvolvido parte do pressuposto de que o FUNDEB, por condicionar o repasse de recursos à oferta de matrículas, tenha estimulado os Municípios que compõem a amostra a ampliar a oferta da educação básica, principalmente nos níveis e modalidades antes não contemplados pelo FUNDEF, além fortalecer as relações cooperativas entre os governos subnacionais.

Apesar de instituído em todo o Brasil no ano de 2007, a análise ora anunciada centra-se no período de 2005 a 2010 em virtude de contemplar os dois últimos anos de vigência do FUNDEF, de modo a permitir maior apreensão do formato pelo qual se organizava a educação nos casos em destaque, antes da vigência do FUNDEB.

A escolha pelos Municípios de João Pessoa e Cabedelo deu-se pelo fato de terem constituído, no âmbito do Estado da Paraíba, a amostra da Pesquisa em Rede Nacional realizada no início dos anos 2000, intitulada “Processo de implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação”. No contexto local, o estudo foi coordenado pelo professor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Dr. Luiz de Sousa Júnior, e contou com a colaboração de duas pesquisadoras, dentre as quais, se inclui esta, à época aluna do Curso de Pós-graduação *Latu Sensu*, do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba.

Em âmbito nacional, a Pesquisa em Rede foi coordenada pelo professor Dr. Romualdo Portela de Oliveira e Lisete Regina Gomes Arelaro – ambos da Universidade Estadual de São Paulo (USP) – e pela professora Maria Beatriz Moreira Luce, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), sendo financiada pela Fundação FORD. Além do Estado da Paraíba, 11 outros Estados compuseram a amostra. No âmbito de cada uma das unidades federadas, foram realizados estudos de caso nas capitais e Municípios, adotando-se como critério de pesquisa a relação entre contribuição e recebimento de recursos do Fundo.

Optou-se aqui por trabalhar com os mesmos aspectos selecionados no âmbito da Pesquisa em Rede sobre a implantação e impactos do Fundef em Estados e Municípios brasileiros – pesquisa esta já mencionada anteriormente –, considerando-se que, a partir deles, ter-se-iam mais elementos para se avaliar as relações entre as esferas de governo para o financiamento e a oferta da educação básica nos Municípios de João Pessoa e Cabedelo, no período de 2005 a 2010. Nessa perspectiva, foram considerados:

- 1) Receitas de impostos e transferências consideradas para fins de vinculação Constitucional;
- 2) Percentual aplicado por cada esfera pública em Manutenção de Desenvolvimento do Ensino – MDE;

- 3) Deduções da receita de impostos e transferências para a composição do FUNDEB, que, a partir de 2009, passou a ser de 20%;
- 4) Transferências multigovernamentais recebidas por cada esfera, conforme o número de alunos matriculados;
- 5) Despesas efetivadas com recursos do Fundo: FUNDEF e FUNDEB;
- 6) Gasto mínimo aluno/ano praticado pelos Municípios com recursos vinculados, por nível e modalidade de ensino;
- 7) Receitas e despesas praticadas com outras Fontes de recursos, a exemplo das contribuições sociais e outras transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE;
- 8) Sistema Municipal de Ensino: organização, funcionamento da rede de ensino e organização do trabalho pedagógico;
- 9) Oferta de vagas da educação básica e indicadores educacionais: aprovação, repetência, abandono, distorção idade/série e médias do IDEB;
- 10) Valorização dos profissionais da educação básica: Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério – PCCR e Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN.

Com vistas a responder à questão da pesquisa, ou seja, as implicações do FUNDEB no tocante à divisão de responsabilidades entre as esferas de governo no tocante ao financiamento da educação básica, fez-se necessária ampla pesquisa bibliográfica, documental e de campo, considerando-se o levantamento de dados financeiros e educacionais. A pesquisa bibliográfica deu-se a partir de levantamento bibliográfico, leitura e fichamento de textos de autores que discutem a temática “Financiamento da Educação no Brasil”. Pesquisadores como Cesar Callegari, Daniel Arias Vasquez, José Carlos Araújo Melchior, João Monlevade, José Marcelino de Rezende Pinto, Jorge Abrahão de Castro, Juca Gil, Lisete Arelaro, Luiz de Sousa Júnior, Nicolas Davies, Paulo de Sena Martins, Robert E. Verhine, Romualdo Portela de Oliveira, Rubens Camargo e Theresa Adrião são alguns dos autores (as) que vêm realizando investigações e apresentando estudos acerca da Política de Financiamento da Educação brasileira e que contribuíram com a elaboração deste estudo.

Quanto à pesquisa documental, partiu-se da análise do conjunto normativo legal do financiamento da educação pública brasileira a partir dos anos 1990, associada ao exame da legislação produzida em cada sistema de ensino, das receitas e despesas com educação praticadas pelos Municípios, além de dados, tais como matrículas, evasão, repetência, distorção idade/série, médias do IDEB.

No âmbito da Legislação Nacional, consultou-se a CF 1988, especificamente os dispositivos que tratam da Educação, a LDB 9.394/96, além de Emendas Constitucionais – a exemplo das EC 14/96 e EC 53/07, as quais instituiriam a política de Fundos nos sistemas de ensino brasileiro – aprovadas por legislação própria, da EC 59/09 que, dentre outras alterações, ampliou a obrigatoriedade da educação escolar de 08 (oito) para 14 (quatorze) anos, como também da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional.

No que se refere aos Sistemas de Ensino, consultou-se os Relatórios de Gestão da Educação, produzidos ano a ano pelas Secretarias Municipais de Educação, em atendimento à solicitação da Secretaria de Finanças para serem anexados ao Balanço Geral. Igualmente foram analisados a Lei Orgânica do Município, a Legislação dos Sistemas Municipais de Ensino, Conselhos Municipais de Educação, Estatuto do Magistério, Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério, Lei do Piso Municipal de Educação, entre outros documentos.

Para obtenção dos dados financeiros, recorreu-se, em princípio, aos Demonstrativos do FUNDEB e aos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), com o objetivo de examinar as receitas e despesas com MDE no período de 2005 a 2010. Esses documentos encontram-se acessíveis no *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

Posteriormente, após acesso aos Balanços Anuais dos Municípios nas Secretarias de Finanças, foram verificadas divergências entre os dados das duas Fontes avaliadas. Com a finalidade de obter maior fidedignidade acerca dos dados financeiros, optou-se, portanto, pelos Balanços Anuais, que compreendem informações contábeis relativas a 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada exercício fiscal. A partir dessa constatação, os contadores dos Municípios de João Pessoa e Cabedelo solicitaram à equipe de Contabilidade dos referidos municípios alteração nos Demonstrativos do Fundo e do RREO, acessíveis no portal do FNDE/SIOPE.

Para a análise dos dados financeiros, deflacionaram-se os valores. Para isso, utilizou-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IPEADATA), referente a dezembro de 2010.

No tocante aos dados educacionais – matrículas, índices de aprovação, reprovação, evasão, distorção idade/série, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEB, estabelecimentos de ensino, salas de aula, dentre outros –, eles foram coletados junto ao Portal do Ministério da Educação e Cultura (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), INEP/MEC e Subgerência de Estatística da Secretaria de Estado de Educação da Paraíba (SEE-PB).

No que diz respeito à coleta de dados educacionais juntos aos Sistemas de Ensino dos Municípios de João Pessoa e Cabedelo, apesar da entrega de Ofícios encaminhados pela UNICAMP, apresentando o objetivo da pesquisa a ser realizada e solicitando apoio institucional para viabilizá-la, não foi possível realizar entrevistas com as Secretárias de Educação dos Municípios investigados, Técnicos e outros profissionais da educação.

No caso de Cabedelo, a Secretária de Educação, em contato por telefone, afirmou impossibilidade de uma entrevista acerca da organização do ensino municipal. Alegou não poder fornecer documentos<sup>1</sup>, a exemplo do Estatuto do Magistério, Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério, por serem “próprios” da Secretaria de Educação. Em visitas realizadas no segundo semestre de 2011 e primeiro semestre de 2012, foi possível manter contato informal com alguns Técnicos da Secretaria Municipal de Educação, que pediram para não ser identificados na pesquisa, pois só poderiam fornecer qualquer tipo de informação com a autorização superior.

Na rede municipal de ensino de João Pessoa, realidade similar foi constatada. Após entrega de Ofícios, os Técnicos e Funcionários da Secretaria Municipal de Educação alegaram não poder fornecer dados por não ter recebido autorização do setor competente. Em contato informal com uma das Técnicas da Secretaria, foi informado que as dificuldades de acesso às

---

<sup>1</sup> O conjunto da legislação educacional do Município de Cabedelo, tais como Sistema Municipal de Ensino, Conselho Municipal de Educação, Estatuto do Magistério, Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério, Piso Salarial Municipal, não se encontra acessível no ambiente virtual da Câmara Municipal, Prefeitura Municipal, Secretaria Municipal de Educação ou qualquer outro órgão público municipal.

Diretorias de Ensino relacionavam-se às proximidades do período eleitoral. Segundo a Técnica, “temiam-se denúncias”.

Destaca-se, portanto, que as informações a respeito da organização da educação de ambos os municípios foram coletadas através dos Relatórios de Gestão, enviados por cada setor à Secretaria de Finanças, ao final de cada ano, para constar nos Balanços Anuais, publicados pelo referido órgão. Nos referidos Relatórios, constam informações referentes à dimensão pedagógica, às atividades realizadas pelas Diretorias de Ensino e resultados alcançados ao longo de cada ano letivo, não se fazendo menção às receitas e despesas efetivadas na área no exercício avaliado.

Após coleta dos dados financeiros e educacionais, o material foi organizado, tabulado e analisado à luz das legislações que tratam do financiamento da educação pública no Brasil, e das ideias dos teóricos que desenvolvem pesquisas na área da política educacional, especificamente no campo do financiamento da educação básica.

O presente estudo encontra-se estruturado em quatro capítulos. No primeiro, abordam-se aspectos da reforma do Estado brasileiro no contexto dos anos 1990 e suas implicações na política educacional, especialmente no campo do financiamento da educação Básica. Discorre-se, também, sobre o federalismo brasileiro, a regulação federal e as formas pelas quais a mesma se expressa no campo educacional. Com vistas a introduzir a discussão acerca do financiamento da educação básica a partir da reforma do Estado brasileiro na década de 1990, retoma-se a discussão já realizada pelos teóricos, a exemplo de Pinto (2000), Pinto e Adrião (2006), Oliveira (2007), e tantos outros autores que têm se debruçando sobre a temática do financiamento da educação nos textos Constitucionais. Apresenta-se o debate sobre a política de Fundos, o FUNDEF, suas principais características e análises empreendidas no período de sua vigência.

No segundo capítulo, trata-se da implementação do FUNDEB no ano de 2007, em substituição ao seu antecessor, o FUNDEF, e as perspectivas no campo do financiamento da educação básica. Apresenta-se a trajetória das PECs no Congresso Nacional até a aprovação da EC 53/06, sua estrutura legal, composição e principais considerações acerca da nova política de Fundos, aprovada para vigorar no decorrer de quatorze anos.

Os capítulos 3 e 4 voltam-se ao financiamento da educação básica nos Municípios de João Pessoa e Cabedelo no período de 2005 a 2010. Analisam-se as implicações do FUNDEB no tocante à divisão de responsabilidades entre as esferas de governo para a ampliação da oferta e o

financiamento da educação básica. Inicialmente, apresentam-se as receitas e despesas com recursos vinculados praticadas por cada uma das esferas de governo. Em seguida, avaliam-se as deduções para a composição do FUNDEB, as receitas provenientes do Fundo, as despesas efetivadas com recursos dessa Fonte de receitas e gasto mínimo aluno/ano realizado nos diferentes níveis e modalidades de ensino em cada Município. As receitas das contribuições sociais, a exemplo do salário-educação e de outras transferências de convênio do FNDE, também foram observadas.

Além dos dados financeiros, na análise consideram-se os dados educacionais referentes ao período de 2005 a 2010, tais como: matrículas, aprovação, reprovação, evasão escolar, distorção idade-série, indicadores de desenvolvimento da educação básica – IDEB, programas implementados em parceria com o governo federal, estadual, organizações não governamentais e a própria comunidade escolar.

Por fim, nas considerações finais, apresentam-se os primeiros resultados do FUNDEB nos municípios de João Pessoa e Cabedelo, buscando demonstrar, por meio deles, se o Fundo, enquanto mecanismo de financiamento da educação básica, implicou a divisão de responsabilidades entre os governos subnacionais, para a ampliação da oferta, principalmente naqueles níveis e modalidades de ensino antes não contemplados pelo Fundo que antecedeu o FUNDEB.

## **1 REFORMA DO ESTADO, POLÍTICA EDUCACIONAL E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA A PARTIR DOS ANOS 1990**

A partir dos anos 1970, economias de países desenvolvidos e em desenvolvimento entraram em colapso. A crise financeira do mercado internacional e a inflação crônica, associadas ao baixo crescimento econômico, constituíram os principais aspectos de um processo de caráter global. Era a crise de um modelo social acumulativo, cuja alternativa para a sua resolução, no entendimento de economistas, ideólogos e políticos, estaria em adotar-se um modelo denominado neoliberalismo (SOARES, 2002).

Para Perry Anderson (1995), esse quadro de crise econômica no mundo capitalista, no pós-guerra, foi responsável pela reintrodução das ideias neoliberais em países de todo o mundo. A partir desse momento, países que adotavam medidas baseadas na teoria de John Maynard Keynes (1883-1946), a exemplo dos países da Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento – OCDE passaram a adotar, no final da década de 1970, medidas que compunham o programa neoliberal. As medidas de ajuste, segundo Perry Anderson (1995), eram claras: manter um Estado forte, no sentido de romper com os sindicatos e no controle do dinheiro e parco nos gastos com os setores sociais e intervenções econômicas; estabilidade monetária acompanhada de disciplina fiscal; elevação das taxas de desemprego, criando um exército de reserva de trabalhadores, fato que contribuiria para minar o poder dos sindicatos; reformas fiscais com o objetivo de incentivar os agentes econômicos, dentre outras. A adoção dessas medidas criaria uma desigualdade considerada saudável e necessária à dinamização das economias avançadas, estas em crise econômica (ANDERSON, 1995).

Ademais, a retomada do crescimento das economias nos países em crise demandaria transformações profundas nas estruturas sociais, visando ao funcionamento dos mecanismos naturais que se expressam no mercado, mecanismos estes descaracterizados pela efetivação de políticas de caráter redistributivo, adotadas pelo modelo de Estado vigente até então (BIANCHETTI, 2005).

Os primeiros países a aderir às medidas neoliberais foram o Chile, na América Latina, no início dos anos 1970, a Inglaterra, em fins dos anos 1970 na administração de Margaret Thatcher e os Estados Unidos, em 1980 no governo de Ronald Regan. A partir da década de 1980, países da Europa Ocidental, da América Latina, da África e Ásia também aderiram as medidas neoliberais em curso (ANDERSON, 1995; SOARES, 2002; BIACHETTI, 2005).

Apesar das condições criadas para a reanimação do capital, no período de 1970 a 1980, a conjuntura dos fins dos anos 1980 mostrou que o ajuste neoliberal propiciara condições para a inversão mais do setor financeiro do que do produtivo. Esse fato gerou elevação mais nas transações especulativas do que no comércio de mercadorias reais. O Estado também foi responsabilizado pela crise que se anunciara nos anos 1990, pois, apesar das orientações voltadas para cortes nos gastos sociais, estes continuavam ainda elevados (SOARES, 2002).

A despeito do quadro de crise, o programa de ajuste neoliberal ganhou força. Nos anos 1990, passaria a dar o tom das reformas realizadas, sob a alegação de conter a crise nas economias de países desenvolvidos e em desenvolvimento. A justificativa para o fortalecimento da ideologia neoliberal foi a derrota do comunismo na Europa Oriental e União Soviética, por um tipo específico de capitalismo em vigor nos EUA e Inglaterra, ou seja, um tipo de capitalismo ancorado no neoliberalismo em sua versão mais ortodoxa (SOARES, 2002).

No Brasil, apesar de o ajuste ter se consolidado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002), as bases para a sua implementação foram construídas ainda no período militar (1964-1985). De acordo com Francisco de Oliveira (1998, p. 25), “foi a ditadura que começou com o processo de dilapidação do Estado brasileiro, que prosseguiu sem interrupções no mandato ‘democrático’ de José Sarney”. Ainda segundo o autor, o processo de dilapidação do Estado brasileiro favoreceu o “clima para que a ideologia neoliberal, então avassaladora nos países desenvolvidos, encontrasse terreno fértil para uma pregação antissocial” (SOARES, 2002, p. 16).

O ajuste neoliberal prosseguiu, intensificando-se nos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994). Na segunda metade da década de 1990, porém, as medidas ou orientações provenientes do Consenso de Washington alcançariam o seu ápice em solo brasileiro.

Ao discutir as condições que propiciaram a inserção das propostas neoliberais no país, na década de 1990, Soares afirma que elas se encontram no esgotamento do modelo de Estado desenvolvimentista e no agravamento da crise econômica em fins de 1980 e início da nova década (SOARES, 2002).

Ainda segundo Soares (2002), o modelo de Estado vigente passou a ser questionado e responsabilizado pela crise no setor econômico. Para conter a crise da dívida e as altas taxas de inflação, fazia-se necessário reformar o Estado. Modernização do aparelho estatal era a palavra de ordem.

A reforma do Estado brasileiro inicia-se a partir de 1995, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República. O então presidente já participara do governo anterior, na gestão de Itamar Franco (1992-1994), à época ministro da Fazenda (1993-1994), ocasião em que foi lançado o Plano Real, voltado à estabilização econômica do país. Para viabilização da reforma do Estado, Fernando Henrique Cardoso iniciou o mandato com algumas reformas, dentre elas a transformação da antiga Secretaria da Administração Federal da Presidência da República em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), ocasião em que nomeou para a pasta, Luiz Carlos Bresser Pereira, doutor em economia pela Universidade de São Paulo - USP. Ainda no primeiro semestre de 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e, em 04 de junho de 1998, foi aprovada a Emenda Constitucional 19/98, que implementou a reforma administrativa do Estado brasileiro (PEREIRA, 1998).

Ao apresentar os objetivos e as diretrizes da reforma do Estado brasileiro no PDRAE, Fernando Henrique Cardoso afirmava que a crise brasileira era também a crise do Estado, resultante dos modelos de desenvolvimento adotados em períodos anteriores a 1990, nos quais o Estado desviara-se de suas funções básicas para investir no setor produtivo. Esse fato, na opinião do ex-presidente, provocou deterioração dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e, conseqüentemente, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado e a redefinição do seu papel seriam necessárias a que se garantissem a estabilidade e o crescimento econômico do país (BRASIL, 1995).

Os modelos de administração pública aos quais se refere Fernando Henrique Cardoso no PDRAE são o modelo de Administração Pública Patrimonialista e o modelo de Administração

Burocrática, este último considerado “lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar diante da globalização econômica” (BRASIL, 1995).

Assim, fazia-se necessária a adoção de um tipo de administração que permitisse ao país dar um “salto adiante” e que pudesse estancar as crises e alavancar o crescimento econômico: a administração pública gerencial.

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 7).

Para Bresser Pereira, mentor da reforma gerencial do Estado, esse tipo de administração volta-se “para a afirmação da cidadania no Brasil, por meio da adoção de formas modernas de gestão no Estado brasileiro, que possibilite atender de forma democrática e eficiente, as demandas da sociedade” (PEREIRA, 1998, p. 17).

É uma reforma que, ao fazer uso melhor e mais eficiente dos recursos limitados disponíveis, contribuirá para o desenvolvimento do país e tornará viável uma garantia mais efetiva dos direitos sociais por parte do Estado (PEREIRA, 1998, p. 17).

Ao analisar os vários tipos de administração pública presentes no PDRAE, ou seja, a patrimonialista, a burocrática e a gerencial, Vera Peroni afirma que a existência de uma não excluiu a outra: “[...] as três sucedem-se no tempo e, no entanto, convivem entre si no sentido de que nenhuma delas foi inteiramente abandonada” (2003, p. 59).

De acordo com o PDRAE, a reforma do Estado se consolidaria através da adoção das seguintes medidas: 1) ajuste fiscal duradouro; 2) reformas econômicas orientadas para o mercado; 3) reforma da previdência social; 4) inovação dos instrumentos de política social, visando à sua ampliação e melhoria na qualidade dos serviços sociais e 5) reforma do aparelho estatal, objetivando o aumento de sua governança (BRASIL, 1995, p. 11).

Apesar da similitude dessas medidas com o conjunto de orientações provenientes do Consenso de Washington, e da adoção das mesmas por países que adotaram o programa neoliberal como justificativa para estagnar a crise econômica –, a exemplo dos EUA, Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália –, os líderes da reforma do Estado brasileiro afirmavam,

veementemente, que a reforma gerencial não se confundia com a reforma neoliberal, pois tem como fim o Estado mínimo, diferentemente do objetivo da reforma gerencial, na qual o fim último é a reconstrução do Estado, através da adoção de práticas e princípios da nova gestão pública (PEREIRA, 1998).

Na concepção neoliberal, o Estado é concebido como ineficiente, incapaz de atender às demandas impostas pelo novo cenário gerado pelos processos de globalização, enquanto que, na perspectiva gerencial, o “Estado pode ser eficiente, desde que use instituições e estratégias gerenciais, e utilize organizações públicas não-estatais para executar os serviços por ele apoiados” (PEREIRA, 1998, p. 31).

Para melhor compreensão de como se configurou, na prática, a reforma neoliberal do Estado brasileiro, travestido de “administração gerencial”, faz-se necessário destacar algumas de suas diretrizes básicas, presentes no PDRAE (BRASIL, 1998, p. 17):

1. Descentralização de atividades para entes federados ou para o setor público não estatal e desconcentração, mediante ampliação da autonomia dos órgãos da administração pública;
2. Separação entre a formulação e a execução das políticas públicas;
3. Controle gerencial sobre as unidades descentralizadas, por meio da pactuação de resultados e de condições e meios para atingi-los, mediante contrato de gestão e mecanismos que viabilizem o controle social, por meio de conselhos de usuários e mecanismos de consulta ao cidadão;
4. Estabelecimento de parcerias com a sociedade organizada para a gestão de serviços de interesse coletivo;
5. Avaliação de desempenho individual e institucional, com base em indicadores sistemáticos;
6. Utilização do planejamento estratégico integrado ao processo de gestão, com a permanente fixação de objetivos e metas, em todos os níveis;
7. Flexibilização das regras da burocracia, com a remoção de normas desnecessárias e a simplificação de rotinas e procedimentos;

8. Novas políticas de pessoal, compreendendo especialmente: regras de promoção baseadas no desempenho; melhorias seletivas de remuneração; ênfase no desenvolvimento de habilidades gerenciais e na motivação do pessoal (BRASIL, 1998, p. 17).

Nessa perspectiva, os pressupostos da reforma gerencial, as práticas e estratégias adotadas, presentes no PDRAE e já discutidos por pesquisadores das mais diversas Instituições de Ensino Superior no Brasil, apontavam para a reorganização do aparelho estatal, mediante a privatização, terceirização e publicização dos serviços, bem como para a “assimilação da administração gerencial nos setores de prestação de serviços ao público ou de operacionalização de atividades de fomento ou de fiscalização, mediante novas formas de articulação entre a administração direta e a indireta” (BRASIL, 1998, p. 18).

No campo da reforma, o Estado passaria de provedor e executor dos serviços, principalmente os da área social, a regulador, fiscalizador; adotaria postura *centralizadora* no que diz respeito à tomada de decisão, formulação de políticas, regulação e avaliação dos resultados, e *descentralizadora* no que se refere à execução de serviços, tarefas e atividades. Ao analisar as relações entre as unidades federativas a partir dos anos 1990, em que a descentralização aparece como tema-chave para o desenvolvimento de políticas sociais, Azevedo alerta:

Há que considerarmos, contudo, que os processos baseados nessa lógica se caracterizam muito mais como práticas desconcentradoras, em que o local é considerado como a unidade administrativa a quem cabe colocar em ação políticas concebidas no nível do poder central (AZEVEDO, 2002, p. 55).

Na área educacional, os princípios de gestão se corporificavam na implementação de um conjunto de reformas que visavam, dentre outros propósitos, à descentralização de serviços. Assim, as atividades voltadas ao desenvolvimento da educação seriam assumidas pelas esferas de menor poder econômico, ou seja, Estados e Municípios, ficando o controle delas a cargo da União. Os serviços educacionais também deveriam ser transferidos para as organizações sociais. Na incompatibilidade da oferta por parte dessas organizações, dever-se-ia adotar, no interior das unidades escolares ou do próprio sistema de ensino, outra modalidade de gestão, ou seja, a gestão do tipo empresarial.

Ainda de acordo com Azevedo,

Na educação, a reforma do Estado, entre outros aspectos, traduz-se no entendimento de que é preciso ajustar a gestão dos sistemas de ensino e das escolas ao modelo gerencial, conforme divulgado pelo poder central, em consonância com o discurso das agências externas de cooperação e financiamento (AZEVEDO, 2002, p. 59).

Dessa maneira, para se legitimar e viabilizar as reformas que viriam a ser realizadas a partir de 1995, alterou-se a Constituição Federal, fazendo-se aprovar, a partir de então, um conjunto normativo legal visando implantar, no setor educacional, os princípios da administração gerencial. A aprovação da Emenda 14/96, que alterou os artigos 34, 208, 211, 212 e o art. 60 do ADCT, em setembro de 1996; da Lei 9.424/96, que regulamentou o art. 60 do ADCT, em dezembro de 1996, modificado pela referida EC 14/96; da LDB 9.394/96, em 20 de dezembro de 1996, e do Plano Nacional de Educação (PNE) 10.172/2001, em 09 de janeiro de 2001, constituiu o novo ordenamento legal sob o qual a política educacional passaria a vigorar a partir de então.

Nesse sentido, as mudanças advindas do processo de reforma do Estado demandavam a adoção de novos padrões de gestão por parte dos sistemas de ensino, os quais viriam se expressar por meio da redefinição de competências dos entes federados, como também a busca do fortalecimento do regime de colaboração, no tocante às questões curriculares e ao processo de avaliação institucional, e a descentralização e gestão de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento de ensino, dentre outras. Enfim, as reformas intentavam a descentralização de recursos, serviços e atividades para os governos subnacionais e/ou para o setor público não estatal, através das organizações sociais, pela via da publicização ou da privatização. Contudo as decisões sobre políticas públicas ficariam centralizadas no âmbito do poder central.

Ao analisar a política educacional e o papel do Estado brasileiro nos anos 1990, Peroni (2003) afirma que a proposta descentralizadora expressa nos documentos da Reforma do Estado não significava maior participação e garantia dos direitos educacionais à população, uma vez que o Estado descentralizava a responsabilidade para com a oferta dos serviços, bem como os recursos considerados necessários à efetivação das políticas e centralizava a tomada de decisão e a formulação de políticas.

Os projetos de política educacional apontavam para um processo de centralização, por parte do governo federal, do controle ideológico da educação, através dos parâmetros curriculares e da avaliação institucional, e para um processo de descentralização de recursos, inclusive desobrigando a União do financiamento da educação básica (PERONI, 2003, p. 14-15).

No que se refere ao financiamento da educação básica, um dos eixos da reforma educacional (PERONI, 2003) e o centro das preocupações reformistas –, tendo em vista a sua importância para a viabilização da política educacional (YANAGUITA, 2010), o mesmo ocorreria – afora a vinculação Constitucional – por meio da descentralização de recursos. Essa descentralização se daria, na década de 1990, através da implementação da política de Fundos, o FUNDEF, e de programas financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC, a exemplo do Programa Dinheiro Direto da Escola (PDDE), que transfere recursos provenientes da cota-parte federal do salário educação, diretamente para a escola, de acordo com o número de alunos matriculados. No caso do FUNDEF, atualmente FUNDEB, a descentralização financeira dava-se entre as esferas administrativas; no âmbito do PDDE, da esfera federal para as escolas (FRANÇA, 2005; ADRIÃO, PERONI, 2007; YANAGUITA, 2010).

De acordo com Magna França,

A descentralização financeira, que vem ocorrendo desde 1995, representa o discurso dos governos federal e estadual, para a área educacional. A União institucionalizou os mecanismos de transferência direta dos recursos para os municípios. Essa transferência tem dupla conotação. A primeira diz respeito aos recursos vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, distribuídos para as contas diretas dos governos estaduais e municipais; a segunda, aos recursos do FNDE/MEC, do Programa Desenvolvimento do Ensino Fundamental, denominado de Dinheiro Direto na Escola, transferidos através de Unidades Executoras (FRANÇA, 2005, p. 106).

Todavia o que de fato se descentraliza, nesse processo, é a gestão dos recursos, uma vez que as unidades escolares, no caso do PDDE, não possuem autonomia de decisão no uso dos recursos transferidos. É o que Adrião e Peroni (2007) denominam de tensão entre centralização e descentralização.

Deslocamentos na tensão entre centralização/descentralização têm sido uma das características da redefinição do papel do Estado do período, em razão dos quais, como visto, o Estado, em especial o governo central, tem exercido cada vez mais a tarefa de coordenação e avaliação das políticas sociais, repassando sua execução para a esfera da sociedade ou de outros níveis governamentais (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 264).

No que diz respeito às receitas vinculadas aos Fundos contábeis (FUNDEF/FUNDEB), a transferência de recursos entre Estados e Municípios está condicionada ao número de matrículas computadas nos sistemas de ensino. Do montante recebido, o mínimo de 60% deverá ser utilizado em valorização dos profissionais da educação e 40%, em outras despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, a LDB 9.394/96, nos arts. 70 e 71, determina quais despesas podem ou não ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Ou seja, os recursos transferidos por meio dos Fundos devem ser gerenciados pelos Estados e Municípios, conforme orientações expressas nos documentos de políticas – no caso dos Fundos, a Lei 9.424/96 e a 11.494/07, que aprovou o FUNDEB. Tal fato demonstra a ausência de autonomia na gestão de recursos, por parte dos governos subnacionais, bem como a fragilidade da descentralização anunciada nos documentos elaborados em consonância com os princípios da reforma do Estado, nos idos dos anos 1990 (ADRIÃO; PERONI, 2007);

Na década de 2000, outros programas e políticas de descentralização de recursos foram implementados. Em 2006, foi instituído o FUNDEB, em substituição ao FUNDEF; em 2007, outros programas federais, alguns já existentes, foram conformados no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE<sup>2</sup>. Este Plano congrega uma série de Programas<sup>3</sup>, que têm como objetivo a melhoria da qualidade do ensino público, em todos os níveis e modalidades de ensino. Para isso, a União presta apoio técnico e financeiro aos governos subnacionais para que, em regime de colaboração, desenvolvam ações em prol da melhoria da qualidade do ensino público. Ressalta-se o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo PDE em 2007. Visa à transferência de recursos do governo federal aos governos subnacionais que aderirem ao Plano, após realização do diagnóstico dos problemas educacionais de cada localidade e elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.mec.gov.br>

<sup>3</sup> Aprofundamento acerca do PDE pode ser encontrado em: SAVIANI (2007; 2009); CAMINI (2009); NARDI; SCHNEIDER; DURLI (2009).

Portanto, a reforma do Estado nos anos 1990, baseada nos conceitos de administração e eficiência, se materializa no campo educacional por meio de reformas que almejam a descentralização de serviços e a gestão de recursos públicos pelos governos subnacionais. À União cabia a função de regular e avaliar o processo educacional.

Na próxima seção, serão analisados alguns aspectos do federalismo brasileiro e o processo de regulação federal no campo educacional, esta decorrente da reforma do Estado, realizada no Brasil e países desenvolvidos e em desenvolvimento.

## 1.1 FEDERALISMO E REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: BREVES CONSIDERAÇÕES

O termo federalismo, de acordo com Cury, provém do latim *foedus-eris*, expressão que significa “contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar” (2010, p. 152). Nesse sentido, uma federação se constitui pela união de membros federados, com vistas a formar uma unidade soberana, ou seja, o Estado Nacional. (CURY, 2010). Para esse autor,

No regime federado, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas (CURY, 2010, p. 152).

O federalismo, ainda de acordo com Cury (2010), é caracterizado pela repartição de poderes entre os entes federados, através de campos de competências, definidas em âmbito legal.

Ao discorrer sobre a temática do federalismo, Abrucio conceitua-o como “uma forma de organização territorial do Estado”, marcado pelo “compartilhamento da soberania territorial” e autonomia dos entes federados nos limites de uma mesma nação (2010, p. 41).

Acerca do federalismo e sua relação com o município e a educação, Gilda Cardoso de Araújo (2005) analisou o surgimento do federalismo em alguns países e concluiu que, em decorrência das variações do contexto histórico, ele assume características diferentes,

possibilitando muitas flexibilizações conceituais. A autora classificou o federalismo em três matrizes, a partir da forma como ele se apresenta (va) em diferentes estados-nação, a saber: federalismo dual, centralizado e cooperativo.

O federalismo dual, de acordo com a autora (2005), se originou e foi implementado nos Estados Unidos, sendo caracterizado pela “duplicidade da soberania, uma vez que na perspectiva dos seus habitantes, cada Estado federado é soberano, porém, da perspectiva da União, é subordinado” (CARDOSO, 2005, p. 93). Nesse sentido, os poderes e as responsabilidades são repartidos entre o poder central e o local. (ARAÚJO, 2005)

O federalismo centralizado se expressa pela concentração de poderes nas mãos da instância central, sendo as unidades subnacionais agentes administrativos desse poder. Venezuela, Áustria e Índia são alguns exemplos de países onde se configura esse tipo de federalismo. (ARAÚJO, 2005).

Por fim, o federalismo cooperativo, este marcado pela ação conjunta dos entes federados, na administração do Estado-Nação. De acordo com Cury (2010), esse tipo de federalismo foi adotado no Brasil em 1934 e 1946, constituindo registro jurídico forte na Constituição de 1988. Para este autor:

O federalismo cooperativo busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns (CURY, 2010, p. 153).

No Brasil, de acordo com Cury (2010), ao longo da história das instituições políticas, pode-se identificar a prevalência dos três tipos de federalismo, estes já mencionados anteriormente com outras terminologias: o federalismo centrípeto, quando o poder se concentra nas mãos do poder central; o centrífugo, caracterizado pelo fortalecimento dos Estados-membros, em relação ao poder da União, e, por último, o federalismo cooperativo, no qual se busca o equilíbrio de poder entre as unidades federadas.

No período que antecede a Proclamação da República brasileira, ou seja, nos períodos colonial e imperial, constatou-se a ocorrência de debates em torno da questão federativa, discussões essas mais presentes no período imperial. Apesar disso, ao longo desses períodos,

acabou prevalecendo um modo de organização político-administrativa em que o poder concentrava-se no governo central (ARAÚJO, 2005; CURY, 2010).

Para Cury,

A República, passando de um regime centralizado para um descentralizado, adotará um modelo federativo no qual a dualidade União/estados tem o poder central (União) com poderes mais limitados e os agora estados (ex-províncias), com poderes mais ampliados face ao que vigia no Império. Tornados membros federativos, os estados poderiam exercer sua autonomia legislativa dentro de uma assinalada assimetria de condições econômicas, políticas e militares (CURY, 2010, p. 155).

Com a Proclamação da República, em 1889, mais especificamente a partir da aprovação da Constituição de 1891, o regime centralizado adotado até então dará lugar ao regime descentralizado, em consonância com o modelo de federação que passou a caracterizar a organização político-administrativa brasileira.

A partir desse momento, traços de centralização e descentralização marcarão a administração política do Brasil. Os períodos de 1930 a 1934, 1937 a 1945 e 1964 a 1988 são considerados como de forte centralização de poder político, financeiro e fiscal nas mãos da União, o que se pode chamar de federalismo centrípeto. Já nos períodos de 1934 a 1937, de 1946 a 1964 e de 1988 até os dias atuais, vivenciam-se processos de descentralização e busca de equilíbrio de poder entre os entes federados, podendo-se denominar o modelo adotado de federalismo cooperativo (CURY, 2010).

Dos anos 1980 em diante, estabiliza-se no país o regime federativo cooperativo. Configura-se como marco desse processo a Carta Constitucional de 1988. Contudo, traços do federalismo centrípeto e centrífugo ainda persistem no pacto federativo brasileiro. Os anos 1980 caracterizam-se, dentre outras questões, pela discussão em torno das novas relações federativas, estas associadas à redemocratização e à descentralização político-administrativa. Para Vasquez,

A partir dos anos 80, a discussão sobre as relações federativas no Brasil foi tratada como parte integrante do processo de redemocratização. Junto com a pressão por mudanças no regime político, estados e municípios levantaram a bandeira da descentralização tributária e financeira, bem como por maior autonomia a estas instâncias de governo na elaboração e implantação de políticas públicas (VASQUEZ, 2010, p. 89).

Com a CF de 1988, a descentralização fiscal, política e de competências constituía-se na conformação das novas relações federativas, resultantes de pressões exercidas pelos governos subnacionais em busca de maior autonomia. A partir desse momento, as reformas a ser efetivadas contemplariam a descentralização, concebida como sinônimo de maior autonomia dos entes federados e maior participação social (VASQUEZ, 2010).

Todavia nos anos 1990, especificamente após a implantação do Plano Real, discutia-se a necessidade de se restringir, controlar/regular a autonomia da qual se beneficiavam os entes federados, em nome da estabilização macroeconômica. Emendas constitucionais e regulamentação de dispositivos constitucionais através de legislação complementar alteraram as relações federativas com vistas a possibilitar a “recuperação fiscal e regulatória da União”, a partir desse período (VASQUEZ, 2010, p. 102)

O novo arranjo federativo induziu à implementação de mecanismos de coordenação ou regulação federativa, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Desvinculação de Receitas da União (DRU), bem como das reformas no campo do financiamento das políticas sociais, por meio da vinculação de recursos e de transferências condicionadas ao gasto em áreas consideradas prioritárias. Em decorrência da introdução desses mecanismos de coordenação federativa, o quadro de distribuição de competências dos entes federados, presente no corpo da Constituição de 1988, também sofreu alterações: os governos subnacionais, que antes desfrutavam de autonomia fiscal e poder decisório, quanto aos gastos, passaram a executores e gestores de políticas, desenhadas em âmbito federal (VASQUEZ, 2010).

Essa alteração na relação federativa dava-se em decorrência do fato de a CF de 1998 não ter definido, claramente, as competências dos entes federados, quanto às suas incumbências e as suas áreas de responsabilidades. Nesse sentido, à luz dos dispositivos da Carta de 1988, todos estavam autorizados a implementar programas em todas as áreas sociais, contudo nenhum ente estava constitucionalmente obrigado a fazê-lo (ARRETCHE, 2003; OLIVEIRA, 2010). Para a autora,

Qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento básico. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas (ARRETCHE, 2003, p. 6).

A CF de 1988 refletia, entre outras questões, os anseios de governos subnacionais por maior participação nos recursos arrecadados. Levantava-se a bandeira em prol da descentralização fiscal, em contraposição ao modelo centralizador adotado na vigência no governo militar. A resultante desse processo foi a ampliação da participação dos entes federados na receita arrecadada, por meio de transferências fiscais para Estados e Municípios, bem como maior liberdade na alocação das receitas recebidas. Esse processo, na concepção de Vasquez (2010), ocasionou perda de participação da União na carga tributária e redução da capacidade fiscal da União, fato que demandaria um novo arranjo federativo visando à recuperação fiscal e regulatória do Estado-Nação. A partir dos anos 1990, iniciou-se a reconfiguração das relações federativas no Brasil.

O novo arranjo federativo, constituído a partir de instrumentos institucionais, tinha por objetivo estimular os entes federados a adotar comportamentos esperados, estes definidos em âmbito federal, a saber:

- 1) a compatibilização dos resultados das finanças subnacionais à estratégia macroeconômica;
- 2) o direcionamento de recursos descentralizados para políticas definidas como prioritárias;
- 3) a definição do desenho e da forma de implementação e gestão das políticas sob competência local, a fim de garantir um padrão nacional e reduzir as desigualdades horizontais (VASQUEZ, 2010, p. 102).

De acordo com o referido autor (2010), as alterações nas relações federativas afetavam a autonomia dos governos locais, uma vez que os mesmos teriam que agir de acordo com regras, normas, orientações e incentivos advindos do poder central. Podem-se identificar nesse tipo de coordenação federativa, a partir dos anos 1990, traços do modelo federativo centrípeto, no qual há o fortalecimento do poder da União e a subordinação dos governos subnacionais.

No campo educacional, o arranjo federativo ou a regulação federal se materializaria a partir dos anos 1990, por meio da descentralização de recursos financeiros, serviços, atividades e tarefas para os governos subnacionais, ficando a cargo do governo federal o controle, a regulação acerca da execução dos serviços, a tomada de decisões e a formulação e avaliação das políticas implementadas. A União centralizava poderes e transferia encargos para os entes federados. Daí a impossibilidade de se afirmar que a federação brasileira é totalmente descentralizada ou que “federação” seja sinônimo de maior descentralização e democratização. A esse respeito, Araújo

(2005), alerta para o fato de que “a ideia de federação (ou contrato federativo) pode estar vinculada a uma lógica de perfil bastante centralizador e até mesmo antidemocrático” (ARAÚJO, 2005, p.109).

Além da descentralização de receitas e serviços entre os entes federados, a regulação se expressaria também por meio da transferência de serviços considerados não exclusivos do Estado para o setor privado e para o setor público não estatal, entendido como as instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos.

Interessa a este trabalho analisar a descentralização de receitas e a divisão de competências entre os entes federados, a partir da aprovação do FUNDEB em dezembro de 2006. Todavia ao longo da próxima seção, serão apresentados elementos para a compreensão da transferência de serviços e atividades não exclusivas para o setor público não estatal.

### **1.1.1 Regulação da educação: uma discussão recente no âmbito das políticas educacionais**

Em meio à crise econômica vivenciada por países desenvolvidos e em desenvolvimento, a partir dos anos 1970, e às propostas e recomendações advindas de organismos internacionais e multilaterais para a realização do ajuste estrutural, visando à contenção da crise e à retomada do crescimento econômico, um conjunto de recomendações também se estenderia ao campo das políticas sociais, área esta considerada responsável por parcela significativa das constantes crises enfrentadas pelos Estados Nacionais, na visão dos arautos do neoliberalismo.

No campo educacional, a aprovação de referenciais legais sinalizava as mudanças a serem efetivadas em nome do ajuste econômico. A instituição de Parâmetros Curriculares Nacionais, a avaliação institucional centrada nos resultados e a instituição de novos mecanismos de financiamento do ensino – materializados por meio da transferência de recursos do governo federal para os governos subnacionais e entre os Estados e Municípios, sob o signo da racionalização e otimização dos recursos existentes no orçamento da educação – foram considerados os eixos da reforma educacional empreendida pelo governo federal, a partir dos anos 1990 (PERONI, 2003).

Antes de se abordar a materialização da regulação no campo educacional brasileiro, fruto do processo da reforma do Estado brasileiro, será necessário esclarecer os variados conceitos assumidos pelo termo, bem como demarcar, temporal e espacialmente, as primeiras discussões em torno da matéria.

As discussões em torno da regulação no campo das políticas educacionais são recentes, datando da década de 1990 as primeiras incursões acerca do tema. Emergiram como resultado das reformas efetivadas em países que, em decorrência das crises econômicas, viram-se impulsionados a transpor, para o campo das políticas sociais, especificamente para áreas de políticas educacionais, orientações, regras, normas e condutas adotadas no setor econômico (OLIVEIRA, 2005).

No Brasil, “até bem pouco tempo atrás, essa discussão, assim nomeada, inexistia. Os primeiros trabalhos que empregam a expressão ‘regulação de políticas educacionais’, começam a aparecer só na presente década e ainda são poucos” (OLIVEIRA, 2005, p. 754).

De acordo com Oliveira (2005), o termo regulação era utilizado amplamente no campo das ciências econômicas e sociais. A sua vulgarização, porém, somente veio a ocorrer nas últimas duas décadas, a partir dos processos de reforma do Estado, com a privatização das empresas estatais. No caso brasileiro, o termo ganhara vigor na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a reforma do Estado. “A ideia alcança todos os setores, envolvendo desde a regulação de energia, dos meios climáticos, dos alimentos, dos meios de comunicação, entre outros serviços essenciais, até a imprensa” (OLIVEIRA, 2005, p. 755).

Apesar da disseminação de conceitos e utilização do termo nos setores socioeconômicos e políticos, no campo educacional, ainda de acordo com a referida autora, as discussões circunscreviam-se aos meios acadêmicos. Nesse sentido, o que se constatou, por meio de pesquisas, foi a existência de uma gama de estudos na área educacional – apesar da não utilização da nomenclatura em voga – correlatos à problemática da regulação educacional, a saber: “descentralização e centralização, autonomia financeira e administrativa e sistemas nacionais de avaliação, autonomia pedagógica requerida das escolas e as prescrições curriculares, dentre outros” (OLIVEIRA, 2005, p. 764).

Mas o que vem a ser, de fato, regulação? De que forma se materializa no campo educacional?

Para Barroso (2005), existe uma multiplicidade de acepções acerca do termo regulação. Ao analisar conceitos utilizados nas mais diversas áreas do conhecimento, sintetizou-os, com vistas a uma melhor compreensão acerca da temática e seu uso nos mais diversos contextos. Eis alguns deles:

A regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema (BARROSO, 2005, p. 733).

O processo de regulação compreende, não só a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc) que orientam o funcionamento do sistema, mas também, o (re)ajustamento da diversidade de ações dos actores em função dessas mesmas regras (idem, ibidem, p. 733).

No campo das políticas educacionais, o termo pode ser compreendido, de acordo com Belmiro Cabrito, da seguinte forma:

Em termos amplos, e no quadro institucional, entendo por regulação o modo como os portadores de autoridade coordenam, controlam e influenciam o sistema educativo e seus atores, por meio de regras, normas, pressões e constrangimentos, condicionando a ação daqueles atores em função dos objetivos políticos que perseguem. Neste sentido, a regulação concretiza-se nas ações que os detentores dos órgãos de poder, isto é, aqueles que possuem a capacidade para exercer constrangimentos com êxito e dentro da legalidade, realizam com o objetivo de levar os governados a executarem suas decisões (CABRITO, 2011, p. 187).

Conforme Barroso (2005), em que pese a diversidade de conceitos acerca do tema, a sua utilização varia conforme os contextos linguísticos e administrativos. Para ele, a ocorrência do termo, em primeiro lugar, está associada ao debate acerca da reforma da administração do Estado na educação e sua modernização; em segundo lugar, ao conceito de desregulação.

No primeiro caso, a ideia de modernização está associada à imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador, em que a interferência direta sobre os processos é substituída por um tipo de controle baseado em resultados. Para exemplificar a ação do Estado regulador no campo educacional, assinala-se:

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do 'mercado educativo' (LESSARD, BRESSARD & LUSIGNAN, 2002, p. 35 apud BARROSO, 2005, p. 732).

No segundo caso, a desregulação do Estado caracterizar-se-ia pela ruptura com os modelos tradicionais de intervenção estatal na organização e condução do sistema público de educação, substituindo-o, parcialmente, por uma regulação de iniciativa privada através da criação do que se convencionou chamar de quase-mercado educacional. Nessa perspectiva, o Estado, antes produtor direto de bens e serviços, passaria a regulador da produção e distribuição desses bens e serviços. Esse tipo de regulação pode ser vista em países onde são realizadas reformas de carácter conservador e neoliberal (BARROSO, 2005).

Ao analisar o modelo regulatório adotado no Brasil, Lucia Helena Salgado, na esteira do pensamento de Barroso, afirma que “o Estado converteu-se de agente provedor de bens e serviços, para provedor de uma estrutura estratégica, mantendo, sobretudo, as funções de regulação e supervisão” (SALGADO, 2009, p. 206).

Em estudo acerca da emergência de novos modelos de regulação das políticas educativas e sua relação com os processos de produção local de desigualdades e de segregação escolares, em países europeus, Barroso (2005) tipificou a regulação em três níveis: nacional, intermediário e local. O primeiro nível se refere à regulação de carácter institucional; o segundo incide sobre as relações que se dão entre o nível nacional e o local e o terceiro, ou seja, o nível local, centra-se nas relações que ocorrem no interior das escolas (BARROSO, 2005).

Na mesma direcção, Cabrito classificou as instâncias reguladoras em três níveis: transnacional, nacional e local.

No nível transnacional, incluímos organizações internacionais intergovernamentais e transnacionais que possuem a capacidade para impor sua vontade aos governos e decisores políticos dos países membros. O quadro nacional inclui os decisores políticos que, nos países, impõem sua vontade às diferentes instituições educativas. No nível local, destaca-se a própria instituição educativa e seus actores que, nos limites do poder que lhes é delegado, apropriam-se das outras regulações e as contextualizam à sua realidade (CABRITO, 2011, P. 188).

No nível transnacional, as agências reguladoras, a exemplo do Banco Mundial (BM), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), condicionam os apoios financeiro e técnico para os Estados Nacionais à realização de reformas e adoção de diretrizes, medidas e orientações, reduzindo, dessa forma, a autonomia e a liberdade dos governos na formulação e implementação de políticas (CABRITO, 2011).

Em âmbito nacional, os governos tendem a se apropriar das diretrizes e orientações que emanam desses organismos, sob o risco de sofrer sanções no cenário internacional, punições essas especificamente de cunho econômico. Contudo, de acordo com Cabrito (2011), cada Estado-Nação possui autonomia e liberdade para ajustar as orientações advindas dos organismos internacionais à sua realidade, respeitando, dessa forma, as especificidades e a diversidade cultural de cada povo.

Na instância local, ou seja, no âmbito das instituições educativas, apesar das diretrizes impostas pelas instâncias supranacionais e nacionais, os atores procuram livrar-se das regras, normas e constrangimentos, “agindo dentro dos estreitos espaços de liberdade que outras regulações lhes permitem ou que conseguem ‘conquistar’” (CABRITO, 2011, p. 192).

Além das diferentes formas de regulação presentes nos sistemas educacionais em países europeus, Barroso (2005) identificou, também, mudanças nos modos de regulação das políticas educacionais presentes nesses países, a partir dos anos 1980. Passar-se-ia,

[...] de um modo de regulação burocrática, baseado numa aliança entre Estado e os professores, combinando uma regulação ‘estatal, burocrática e administrativa’, com uma regulação ‘profissional, corporativa e pedagógica’ para um modelo denominado de pós-burocrático, este organizado em torno de dois eixos: o Estado avaliador e o quase-mercado (BARROSO, 2005, p. 737).

Nessa concepção, combina-se a regulação do Estado com a lógica de mercado, ou seja, introduzem-se no setor público formas de gestão privada para a oferta dos serviços públicos, não havendo contraposição entre ambas (SOUSA; OLIVEIRA, 2003; BAUER, 2008; PERONI, 2009; ADRIÃO, 2011).

Sousa e Oliveira (2003) entendem que a introdução da lógica do quase-mercado constituiu-se alternativa de gestão, no contexto de crise do capital e reforma do Estado, como forma de superar a dicotomia “gestão estatal-centralizada-burocrática-ineficiente” e “mercado

concorrencial–perfeito”. A simbiose dessas duas concepções resultaria na concepção que defende como necessária a introdução de padrões de gerenciamento privados no setor público estatal com vistas à otimização de recursos e melhoria dos serviços oferecidos à população. Dentro dessa lógica, as medidas adotadas nas mais diversas áreas de políticas são várias e se expressam de modo diferenciado em cada realidade. No campo educacional, os mecanismos que têm evidenciado maior potencial e mais vêm se adequar à concepção de gestão privada no setor público são as políticas de avaliação, associadas ou não a estímulos financeiros (SOUSA; OLIVEIRA, 2003).

No Brasil, a partir dos anos 1990, no bojo da reforma do Estado e da educação, legitimou-se a instituição dos processos avaliativos, argumentando-se sobre a sua importância para a melhoria da gestão dos sistemas de ensino e da qualidade da educação. A LDB 9.394/96, aprovada nessa conjuntura, em seu art. 8º, incisos VI e VIII, determinava a incumbência da União de garantir o processo nacional de avaliação do rendimento escolar para todos os níveis de ensino, em regime de colaboração, além de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com o intuito de definir prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. Os dispositivos apresentados demonstram que, apesar da menção ao regime de colaboração, os processos avaliativos estão centralizados na esfera federal, que concentra, apenas, a gestão e o financiamento, meios necessários para a otimização do produto esperado, ou seja, os bons resultados nos exames realizados (SOUSA; OLIVEIRA, 2003; PERONI, 2009).

Nesse contexto, a ênfase recairia não mais nos processos, nos meios, nas diferentes formas de aprendizagem, mas sim no produto final, mensurado por meio de avaliações<sup>4</sup>, em larga escala.

Para mensurar a qualidade da educação básica, instituíram-se no Brasil, em nível federal, a partir dos anos 1990, instrumentos que objetivavam avaliar os sistemas de ensino e as competências individuais dos alunos. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)<sup>5</sup>, de caráter amostral, teve sua primeira edição em 1990, e sua aplicação vem ocorrendo a cada dois anos. Em 2005, agregou-se ao SAEB, mais conhecida como PROVA BRASIL, que tem como objetivo avaliar, de forma censitária, alunos matriculados no 5º e 9º anos do ensino fundamental,

---

<sup>4</sup> Para aprofundamento da discussão em torno de avaliações em larga escala, consultar: PERONI (2009); SOUZA (2003); SOUZA E OLIVEIRA (2003); GATTI (2011); MORAIS, LEAL, ALBUQUERQUE (2009).

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.mec.gov.br>

nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática. Ao SAEB também foi incorporado, em 2008, a PROVINHA BRASIL. Esse instrumento avalia a qualidade da alfabetização e do letramento inicial das crianças que cursam o 2º ano do ensino fundamental. Além do SAEB, a avaliação básica conta com o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM<sup>6</sup> (instituído em 1998 e destinado a alunos que frequentam o último ano do ensino médio ou que já concluíram) e o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCEJA<sup>7</sup>, criado em 2002. No âmbito do ensino superior, instituiu-se o Exame Nacional de Cursos – o PROVÃO<sup>8</sup>, no ano de 1995, substituído com alterações pelo Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE, no ano de 2004 (PERONI, 2009; SOUSA e OLIVEIRA, 2002).

O conceito de avaliação presente nos modelos adotados e disseminados nos sistemas de ensino prestava-se mais ao estímulo da competição entre as instituições, responsabilizando-as pelo sucesso ou fracasso, do que à busca de subsídios com vistas à formulação e à implementação de políticas públicas. No caso do SAEB, a comparação e classificação entre as escolas, estimulam a competição entre as mesmas, que buscarão alcançar posições centrais na escala de *rankiamento*. O ENEM, ao analisar o aluno individualmente, através do produto final, desconsidera as condições dos sistemas de ensino, bem como os aspectos socioeconômicos e culturais dos próprios alunos, responsabilizando-os pelo êxito ou fracasso no processo avaliativo. No caso específico do ensino superior, a ênfase também é dada ao produto final. Dessa forma, a atividade avaliativa é reduzida a aspectos quantitativos, cabendo à instância federal a determinação de quais produtos são passíveis de avaliação (SOUSA; OLIVEIRA, 2003).

Sob a retórica do uso pedagógico dos resultados obtidos nos exames realizados, instituiu-se, em âmbito federal no ano de 2007, o IDEB. Esse instrumento mensura a qualidade da educação básica, tomando como base dois indicadores: as médias do SAEB e da PROVA BRASIL e o rendimento escolar. As médias obtidas através desse processo demonstram se os sistemas de ensino estão abaixo, na média ou acima dos índices considerados ideais pelo governo federal. Constatada a situação de cada sistema de ensino, o MEC atua prestando apoio técnico e financeiro, a fim de que as médias projetadas para os biênios subsequentes, até o ano de 2021, sejam alcançadas. O apoio financeiro para as ações a serem empreendidas pelos sistemas de

---

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.mec.gov.br>

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.mec.gov.br>

<sup>8</sup> Análise acerca da transição do PROVÃO para o ENADE foi realizada por VERHINE, DANTAS, SOARES (2006).

ensino, com vistas ao alcance das metas projetadas, está condicionado à adesão, por parte dos Municípios, ao Pacto Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR (PERONI, 2009).

Dessa maneira, o IDEB configura-se como parâmetro para investimentos federais nos sistemas de ensino em todo o país, mediante diagnóstico de cada realidade, e avança como política em termos de avaliação diagnóstica, bem como de atuação do governo federal, no sentido do apoio técnico e financeiro aos sistemas de ensino. No entanto se faz mister atentar para o conteúdo da intervenção que se dá nas gestões dos sistemas de ensino, conformada na assistência técnica prestada, bem como nos condicionantes presentes nos termos do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.

Portanto, não obstante o discurso acerca da melhoria da gestão dos sistemas de ensino e da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, as avaliações em larga escala se apresentam como dispositivo de regulação educacional e social, uma vez que o Estado responsabiliza o aluno, individualmente, e as instituições de ensino pelos resultados dos exames realizados. Assim, exerce apenas papel de coordenador, controlador e avaliador dos resultados (SOUSA; OLIVEIRA, 2003; PERONI, 2009).

A lógica do quase-mercado também se expressaria, no campo educacional, por meio das parceiras público-privadas, a partir dos anos 1990, essas legitimadas pela reforma gerencial do Estado. Este determinava que os serviços não exclusivos do Estado, a exemplo da educação e saúde, fossem ofertados pelos setores privado e público não estatal: instituições comunitárias, confessionais, filantrópicas, organizações não governamentais, dentre outras. Assim, o Estado passaria a se relacionar com o setor privado e organizações sociais por meio da celebração de parcerias, meios pelos quais se obteriam recursos para a manutenção e o desenvolvimento de projetos a serem efetivados. Nesse processo, ele atuaria no financiamento das ações relativas ao direito do serviço por parte do cidadão, no fomento à criação de novas fontes de recursos e no controle dos resultados dos serviços prestados à população demandante de tais serviços (PERONI, OLIVEIRA, FERNANDES, 2009; ADRIÃO, 2006).

No que concerne às discussões em torno do público-privado na educação, destacam-se Adrião *et al.* (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), estudiosos que vêm realizando pesquisas e publicando estudos acerca da privatização da educação e da introdução de diferentes formas de gestão privada no setor público. Relevo pode ser dado à pesquisa interinstitucional

intitulada “Estratégias Municipais para a Oferta da Educação Básica: análise de parcerias público-privadas no Estado de São Paulo”, financiada pela FAPESP e coordenada por Theresa Maria de Freitas Adrião<sup>9</sup>, no período de 2007 a 2009. Nesta, investigaram-se as implicações das parcerias público-privadas na oferta da educação básica em Municípios paulistas. Na pesquisa, foram analisadas três modalidades de parcerias entre o setor público e o privado, a saber: subvenção pública a vagas em instituições privadas, aquisição de sistemas apostilados de ensino e assessoria para a gestão educacional.

As diferentes modalidades de parcerias identificadas no Estado de São Paulo, por meio da pesquisa interinstitucional, de acordo com Adrião (2011), têm se intensificado, ainda que de modo diferenciado, em todo o país, por meio de contratos e convênios entre Municípios e instituições privadas, como forma de se responder às exigências postas pelo conjunto normativo legal que determina, dentre outros, a ampliação da oferta à educação básica, sem que os governos subnacionais possuam capacidade técnica, orçamentária e política para atender a determinadas responsabilidades (ARELARO, 2007; PINTO, 2007).

A compra de vagas em instituições privadas e públicas não estatais para a oferta da educação infantil e educação especial, permitida pela legislação que aprovou o FUNDEB, Lei 11.494/07, constitui-se como medida de fortalecimento e ampliação das parcerias público-privadas na educação brasileira.

Desse modo, a lógica do quase-mercado, materializada no campo educacional por meio das avaliações em larga escala e das parcerias público-privadas, seja pela transferência de recursos públicos ao setor privado, seja pela introdução e adoção de formas de gestão privada no setor público educacional, tende a se intensificar, vistas, inclusive, as medidas de políticas adotadas mais recentemente pelo governo federal. Citem-se como exemplo a Lei que aprovou o FUNDEB e, por sua vez, a transferência de recursos vinculados à oferta da educação infantil e educação especial por parte da iniciativa privada e do setor público não estatal. Essa lógica, de acordo com Adrião (2011), desloca a educação do campo da política para o campo dos interesses e visões particulares, submetendo-a ao crivo do mercado e do lucro. Esse fato incompatibilizou com sua tarefa primordial: o atendimento dos interesses e necessidades da maioria da população.

---

<sup>9</sup> Pelo caráter interinstitucional da pesquisa, além de Adrião, participaram de sua realização outros pesquisadores vinculados à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP – Rio Claro – SP, a UNESP – Ribeirão Preto, a Universidade Estadual de São Paulo – USP, além de acadêmicos dos cursos de graduação e pós-graduação das referidas Instituições.

Constata-se, a partir do exposto, que cada vez mais o Estado se (re) afirma como regulador e avaliador dos serviços sociais, neste caso, a educação.

### **1.1.2 Política educacional: descentralização, municipalização e regime de colaboração entre os entes federados.**

Nos anos 1990, no contexto da reforma do Estado, o tema e as práticas das mais variadas formas de descentralização no campo das políticas públicas ganham notoriedade. A crise fiscal do Estado, a ingovernabilidade da democracia e as propaladas virtudes da descentralização dos processos decisórios se apresentavam como alguns dos fatores explicativos a essa tendência descentralizadora (ZAULI, 2003). Ela se expressava no contexto da administração pública, de acordo com Lobo (1990), por meio de três vertentes: a) da administração direta para a indireta, materializada na proliferação de empresas públicas, sociedade de economia mista e autarquias, que passariam a assumir funções do Estado, justificando agilidade nas ações governamentais; b) entre os diferentes níveis de governo, que se traduzia na busca de *autonomia financeira* – redistribuição de receitas públicas – e *política-institucional* – viabilizada por meio dos arranjos no sistema de competências governamentais –, dos governos subnacionais frente ao poder central e, por último, c) pela transferência de responsabilidades do setor público para o setor público não estatal e entidades não governamentais. Para os defensores dessa modalidade de descentralização, os serviços executados pelo setor público poderiam ser melhor executados, exclusivamente ou em colaboração com o setor privado.

De acordo com Zauli (2003), na perspectiva da reforma, os diferentes modos de descentralização concorreriam para a recuperação da capacidade do Estado, no sentido de formular, implementar, regular e avaliar as políticas públicas. Nessa direção, ações regulatórias e medidas complementares e compensatórias por parte do governo central seriam uma constante no processo de reforma do Estado brasileiro, na década de 1990.

Já explorada na seção anterior a descentralização pela via da transferência de serviços públicos para o setor público não estatal, será dada ênfase, a partir de agora, a outra forma de descentralização, expressa por meio das relações entre os diferentes níveis de governo, discussão já sinalizada ao longo deste capítulo. Essa temática, conforme já mencionado, não é nova, e o seu

significado não desfruta de consenso nos diferentes campos do conhecimento. Na área educacional, o interesse pela sua abordagem intensificou-se, especificamente após a CF 1988, com a elevação do Município à condição de ente federado (NOVAES, FIALHO, 2010), nos anos 1990, com a reforma do Estado e, por sua vez, da educação. Lobo (1989, 1990) Oliveira (1999, 2004), Arelaro (1999, 2007), Adrião *et al.* (2003, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011, 2012), Oliveira (2007, 2010), Peroni (2003), Novaes; Fialho (2010) são alguns dos pesquisadores que têm analisado as mais diferentes modalidades de descentralização no campo educacional.

Pelas relações que a temática mantém com a política de financiamento da educação no Brasil, serão retomados alguns conceitos atribuídos ao termo descentralização e as formas pelas quais a mesma se materializa.

O termo descentralização tem sido referenciado em diferentes contextos (NOVAES, FIALHO, 2010) e costuma ser utilizado, corriqueiramente, como sinônimo de desconcentração (LOBO, 1990).

Não é raro perceber em discursos oficiais, e mesmo em programas governamentais, a utilização dos dois termos como sinônimos. Mais frequentemente, ainda, é uso da palavra ‘descentralização’ quando na verdade, está-se tratando de ações que mais diretamente dizem respeito à pura desconcentração (LOBO, 1999, p. 6).

No entanto, enquanto o termo descentralização se refere a um processo de alteração profunda na distribuição de poder do governo central para os outros entes federados (LOBO, 1990), a desconcentração se caracteriza, segundo Novaes e Fialho (2010), pela transferência ou delegação de autoridade e/ou competências do governo central para os entes subnacionais, não implicando transferência de poder. O que se transfere, nessa modalidade de descentralização, conforme análises desses autores é a responsabilidade para com a execução das atividades e serviços pelos governos locais, ficando o controle do poder situado na instância federal. Nesse sentido, a definição de desconcentração ora apresentado guarda estreita relação com o conceito de centralização apresentado por Oliveira:

A centralização pressupõe a tomada de decisão em um nível central, representado no caso educacional tanto pelo Ministério da Educação, nos países unitários, como em nível de Secretaria estadual, nos federados. O que caracteriza é o fato de que as decisões são tomadas por um pequeno grupo, que expressa a vontade política do centro, com jurisdição sobre determinado território, com poder sobre recursos humanos, financeiros, definição de linhas, planos e programas e controle sobre a sua execução (OLIVEIRA, 1999, p. 14).

As incompreensões em torno dos termos descentralização e desconcentração têm servido, de acordo como Lobo (1990), para que se tome a desconcentração por descentralização, ocasionando problemas concretos no encaminhamento da descentralização.

Na verdade, confundir os conceitos e aceitar a desconcentração como descentralização, implica em encobrir as dificuldades do encaminhamento concreto desta última. Isto porque a desconcentração não ameaça tanto as estruturas consolidadas quanto a descentralização. Esta sim, em seu sentido e práxis real, significa uma alteração profunda na distribuição de poder (LOBO, 1990, p. 6).

Com isso não se pretende, portanto, descaracterizar a importância da desconcentração como instrumento legítimo e eficaz de ação governamental, mas sim apontar as diferenças que existem entre eles: descentralização, deslocamento, distribuição de poder do núcleo central para os governos locais, visando à democratização do Estado, em oposição à manutenção do poder existente no âmbito central, no caso da desconcentração (LOBO, 1990).

Em virtude de sua importância para a democratização das relações de poder, a autora chama a atenção para a postura salvacionista adotada alusivamente à descentralização, que a todos os problemas almeja e pode resolver. A supervalorização do poder da descentralização, ao invés de contribuir para o fortalecimento dessa prática no âmbito da administração pública, poderá entrar mais ainda o processo, uma vez que poderá mascarar verdadeiras responsabilidades de agências de governo que, não as cumprindo, culpabilizam a centralização pelo mau desempenho de suas funções. Esta é mais um instrumento de ação governamental. Contudo, utilizada isoladamente, sem que haja alterações nas estruturas do aparelho do Estado, a exemplo de uma reforma de cunho fiscal, administrativo, econômico e financeiro, pouco se pode esperar da descentralização. Além disso, corre-se o risco de se comprometer um processo de extrema importância para o país (LOBO, 1990).

Ainda sob o ponto de vista da autora (1990), a descentralização que se pretende alcançar deverá perseguir dois objetivos, considerados amplos, ambiciosos e ousados: a democratização do Estado e a busca por maior justiça social. Há de se esclarecer, porém, que esses objetivos não são de exclusividades da descentralização, carecendo de alterações político-institucionais no âmbito do Estado que viesse eleger como premissa a descentralização.

Na direção de Lobo (1990), Azevedo (2002) afirma que a descentralização almejada coaduna-se com a perspectiva “democrático-participativa, que a toma como um dos meios de

alargamento do espaço público, quando se busca o estabelecimento de relações sociais substantivas e democráticas” (2002, p. 55). Para alcançá-la, faz-se necessário, além do fortalecimento das instâncias de poder local, a ressignificação das relações entre Estado e Sociedade, na perspectiva da participação popular no espaço público (AZEVEDO, 2002).

A descentralização entendida na perspectiva democrático-participativa, reivindicada pela sociedade civil no âmbito da Constituinte de 1987, foi substituída, no contexto da reforma de Estado nos anos 1990, pela lógica economicista-instrumental. Essa lógica caracterizava-a como um conjunto de práticas desconcentradoras, “em que o local é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação políticas concebidas em nível do poder central” (AZEVEDO, 2002, p. 55).

Ainda a esse respeito, assim se pronuncia Azevedo:

Mas, como sabemos, os parâmetros assumidos pela reforma administrativa do Estado nos anos 90 são distintos daqueles reclamados pelas forças organizadas da sociedade civil quando das lutas pela redemocratização do país. A idéia de descentralização, por exemplo, que sempre foi identificada pelas forças progressistas com as aspirações por uma maior participação nas decisões e, portanto, com práticas democráticas substantivas, é inteiramente ressignificada (AZEVEDO, 2002, p. 58).

Na reforma do Estado, o interesse pela descentralização amparava-se no discurso da modernização do aparelho estatal e da gestão pública, fato que incluiria a desburocratização, a privatização dos serviços e a descentralização das políticas públicas. Nessa perspectiva, a concepção de descentralização adotada referia-se à transferência de responsabilidades pela execução das políticas públicas para os governos subnacionais, ficando a regulação, o controle e a avaliação concentrados na esfera federal (OLIVEIRA, 1999). Essa concepção se contrapõe àquela apresentada por Azevedo (2002), própria à redemocratização do país, em que a participação popular na tomada de decisões se associava à descentralização. Portanto, tem-se aí a existência de duas concepções de descentralização, sem que uma anule a existência da outra: a democrático-participativa, representativa do movimento de abertura política nos anos 1980, visava à democratização do poder; e a economicista-instrumental, representativa das forças neoliberais em meados dos anos 1990, delegava competências aos governos subnacionais e concentrava o poder político.

No campo educacional, a descentralização sob a lógica economicista-instrumental demandava alterações no papel dos entes federados no tocante à responsabilidade para com a oferta e manutenção do ensino. (Re) Definiam-se, portanto, competências concorrentes e comuns à União<sup>10</sup>, Estados<sup>11</sup>, Distrito Federal e Municípios<sup>12</sup>. Para a União, a CF 1988, no seu art. 211, §1º, definiu:

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

Quanto aos demais entes, o art. 211, no seu §2º, expressa que a prioridade dos Municípios será com o ensino fundamental e a educação infantil e, no §3º, que a dos Estados e Distrito Federal será com os ensinos fundamental e médio. Dessa forma, ao mesmo tempo em que determinava as responsabilidades de cada ente para com a oferta e manutenção do ensino público, sinalizava para a oferta conjunta do atendimento do nível comum às esferas, ou seja, o ensino fundamental. Além da definição de competências e divisão de responsabilidades que a CF de 1988 determinava, uma alteração de substancial importância foi à elevação do Município a condição de ente federado (OLIVEIRA, 1999; ARELARO, 2007; CAIN, 2009). Vejamos:

Na nova Constituição Federal (CF), os Municípios passaram a ser entes federativos, aos quais se conferiram recursos e autonomia em proporções maiores do que as Constituições anteriores. Os Municípios passaram a ter competência própria para elaborar as leis que dizem respeito aos interesses locais, e entre as competências compartilhadas com instâncias, estava a educação. (CAIN, 2009, p. 31-32).

Assim, as incumbências assumidas pelos entes federados no âmbito da CF 1988 é resultado das pressões exercidas por entidades tais como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. Criada em 1986, esta exigia maior participação dos Municípios nas questões educacionais e nas discussões em torno da municipalização do ensino no período da Constituinte em 1987, da própria condição do Município elevado ao status de ente federado na CF 1988 e, posteriormente nos anos 1990, da aprovação da EC 14/96. Além de alterar os arts. 34,

---

<sup>10</sup> Alterado pela EC 14/96.

<sup>11</sup> Acrescentado pela EC 14/96.

<sup>12</sup> Alterado pela EC 14/96.

208, 211 e 212, a referida Emenda dava nova redação ao art. 60 do ADCT, responsável pela criação do FUNDEF (OLIVEIRA, 1999).

A partir dessa década, houve um rearranjo nos papéis das diferentes esferas de governo, visando, sobretudo, atender à lógica economicista-instrumental, ancorada nos princípios da eficácia e da eficiência, princípios considerados importantes na execução dos programas instituídos a partir de então. Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Programa Nacional de Saúde do Escolar – PNSE, Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE e, principalmente, FUNDEF, atualmente FUNDEB, foram alguns dos programas implementados na perspectiva da correção das desigualdades educacionais e otimização dos gastos públicos. Além do exercício dessa função, atuam como indutores da municipalização, uma das modalidades pelas quais a descentralização se efetiva entre os níveis de governo (OLIVEIRA, 1999; AZEVEDO, 2002; NOVAES; FIALHO, 2010).

A descentralização do ensino, por meio da municipalização, foi impulsionada em todo o Brasil, sobretudo pela instituição do FUNDEF em 1998 (ARELARO, 2007; PINTO, 2007; RODRIGUEZ, 2009). A lógica do Fundo era a redistribuição de recursos financeiros a partir do número de alunos matriculados no ensino fundamental, nos diferentes sistemas de ensino, fato que impulsionou os governos subnacionais, principalmente os municipais, a ampliar o atendimento no nível de ensino obrigatório.

Após dez anos de vigência, constatou-se que a municipalização do ensino fundamental foi bastante expressiva em todo o Brasil, ressaltando-se o fato de que, em alguns Estados, a mesma tem representado mais de 80% do atendimento público a esse nível de ensino (ARELARO, 2007).

Contudo a municipalização da forma como ocorreu, ou seja, sem que os Municípios estivessem técnica e financeiramente preparados para a ampliação repentina do atendimento à matrícula do ensino obrigatório, à época ensino fundamental, constituiu-se num processo bastante perverso (ARELARO, 2007; PINTO, 2007; RODRIGUEZ, 2009).

De acordo com Rodriguez (2009), a descentralização, via municipalização, impulsionada pela política de Fundos em meados dos anos 1990, caracterizava-se pelo enfraquecimento, fragmentação, desarticulação e privatização dos sistemas de ensino. Para o referido autor, uma lógica de gestão bastante perversa. Enfraquecimento porque concentrava matrículas numa esfera de governo que, apesar da autonomia financeira, administrativa e

pedagógica alcançada mediante a condição de ente federado na CF de 1988, apresentava estrutura administrativa e econômica pouco desenvolvida. A respeito da condição financeira dos municípios, ao analisar os dados do IBGE de 2001, Arelaro constatou:

Do ponto de vista de arrecadação de tributos, cerca de 70% dos municípios dependem, exclusivamente, do Fundo de Participação dos Municípios – o FPM – para as suas despesas regulares, ou seja, para sua sobrevivência, e isto expressa que a maioria dos municípios brasileiros não tem autonomia financeira, nem condições de adquiri-la, a curto e médio prazo, a menos que se adote uma reforma tributária radical, no Brasil (ARELARO, 2007, p.1).

Esses dados demonstravam a fragilidade financeira dos Municípios e, por sua vez, a sua dependência política às instâncias de governo tanto estadual quanto federal, dado que dificultaria, na visão de Arelaro (2007), a sua viabilização enquanto ente autônomo.

Outro ponto problemático da descentralização entre os níveis de governo, apontado por Rodriguez (2009), refere-se à fragmentação do sistema público de ensino. O atendimento centrado em um único nível de ensino fragmentou as políticas entre os diferentes sistemas de ensino, proposta que se contrapunha à que via, na municipalização das matrículas, o fortalecimento das relações entre os entes federados. A desarticulação dos sistemas também foi criticada, considerando que, pulverizava o atendimento educacional, contribuindo, dessa maneira, para o distanciamento e a falta de cooperação entre os sistemas de ensino. Por fim, a privatização do sistema educacional ou redução do espaço público, tendência que, segundo o referido autor, não se aplicou ao ensino fundamental dos anos 1990.

Esses são pontos que, na visão de Rodriguez (2009), enfraqueceram os sistemas de ensino e prejudicaram a melhoria da qualidade do ensino ofertado, além de demonstrar a fragilidade do regime de colaboração, previsto na CF 1988, na LDB 9.394/96, EC 14/96 e EC 53/06.

A municipalização induzida pelo FUNDEF ocasionou várias alterações nos sistemas de ensino, em sua maioria, negativas, na visão de Pinto (2007). De um lado, provocou a divisão de responsabilidades entre os entes federados, pouco contribuindo para aumentar a eficiência de gestão do sistema ou a qualidade do ensino. De outro, aumentou a participação dos Municípios no atendimento à educação, rompendo com o equilíbrio entre o aluno atendido e a capacidade financeira dos entes municipais. Além disso, o autor destaca outro problema relacionado às dimensões das escolas. Para ele, sendo a distribuição de recursos condicionada ao número de

alunos matriculados, a lógica adotada pelos sistemas de ensino era de que quanto maior o número de alunos, mais se realiza com o mesmo recurso. Essa prática levaria a duas situações cruciais: o aumento no número de alunos por turma e o subfinanciamento das escolas de pequeno porte, fatores comprometedores da qualidade do ensino. O baixo valor aluno/ano praticado pelos Municípios que possuem baixa arrecadação também foi uma questão destacada pelo autor. São grandes as disparidades detectadas com relação ao gasto aluno/ano por parte dos governos que possuem elevada arrecadação, a exemplo dos Estados das regiões Sudeste e Sul, se comparado aos Estados mais pobres das regiões Norte e Nordeste. Nesse aspecto, o autor chama a atenção para a deficiência do Fundo no que diz respeito à redução das desigualdades interestaduais. A baixa complementação da União ao Fundo, em parte, seria responsável pelo agravamento desse quadro.

Os dados apresentados demonstram que a descentralização realizada por meio da municipalização se efetivou através da transferência de responsabilidades e recursos de uma esfera administrativa para outra, ou seja, da estadual para a municipal. Entretanto as fragilidades desse processo, ora apontadas pelos autores, comprovam que não se consideraram os limites e possibilidades de cada esfera, desconhecendo-se, assim, qual delas estaria mais apta a assumir determinadas responsabilidades; que não se avaliaram os aspectos administrativos, fiscais, políticos, culturais e demográficos que habilitariam cada ente a assumir determinadas responsabilidades (SOUZA; FARIA, 2004).

Dessa forma, a descentralização efetivada a partir da década de 1990, impulsionada pela implementação do FUNDEF, longe de atender às propostas da sociedade favorável à democratização da gestão, concorria mais para o atendimento da proposta neoliberal em curso, que a concebia como forma de transferência de serviços, encargos e recursos para as instâncias de poder local, concentrando o poder decisório na esfera federal.

Acerca da municipalização do ensino, Arelaro declara:

[...] foi e é quase que exclusivamente, fruto de iniciativas do governo, visando adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade adotados pela administração Pública, com conseqüente enxugamento do aparato estatal, e não como resposta a reivindicações da sociedade civil interessada em participar de forma mais ativa nas escolas e nos projetos pedagógicos que ali se desenvolvem (ARELARO, 1999, p. 65).

Nesse sentido, é importante não se confundir “providências administrativas de descentralização e municipalização do ensino, com democratização da sociedade e participação popular” (ARELARO, 1999, p. 65). A descentralização, na perspectiva democrático-participativa implica:

[...] transferência, assunção ou ampliação de competências e responsabilidades de planejamento, gestão e controle do uso dos recursos financeiros da educação básica, compreendendo um movimento que vai da União aos governos subnacionais, dos estados aos municípios e das administrações centrais às escolas (FARENZENA, 2005, p. 107).

Para que a descentralização se efetive no âmbito da administração pública e da educação, na perspectiva apresentada por Lobo (1989,1990), Arelaro (1999, 2007), Farenzena (2005), Abrucio (2010), Oliveira e Sousa (2010), faz-se necessária a criação de condições efetivas para a implementação do regime de colaboração entre os entes federados. Esse fato incide em decisões compartilhadas, divisão de responsabilidades e recursos entre as esferas de governo, além de garantir a participação social por meio da instituição de conselhos (SOUZA; FARIA, 2004).

A colaboração é uma característica intrínseca ao federalismo cooperativo, instituído na CF de 1988, conforme já mencionado neste capítulo. Tratada mais especificamente no art. 211 da CF 1988, o regime de colaboração se manifesta pela capacidade de promover a articulação entre as diferentes esferas de governo nas ações educacionais que lhes são próprias, além de evitar que ações descoordenadas por parte dos entes possam prejudicar a qualidade política do processo (ABRUCIO, 2010).

Era o que se esperava que ocorresse no período pós-Constituição: articulação das ações educacionais por parte dos entes federados com vistas à organização dos sistemas de ensino. No entanto, de acordo com Abrucio (2010), alguns problemas próprios da ausência de uma coordenação federativa foram detectados. A municipalização apresentou problemas, haja vista que ela não aconteceu na velocidade esperada nem a gestão democrática apresentou os resultados igualmente previstos, apesar de algumas experiências positivas vivenciadas em alguns sistemas de ensino.

Para fazer frente a esse problema, os governos federais, desde a gestão do Presidente Itamar Franco (1992-1994), passando pelas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), implementaram Programas Federais, estes já mencionados anteriormente, visando criar parâmetros nacionais e combater as desigualdades educacionais. Apesar da importância desses Programas, eles não resolvem estruturalmente o problema da cooperação e da responsabilidade entre os entes federados, apesar do regime de colaboração se beneficiar desse processo. Tais programas se restringem à função supletiva e redistributiva, sendo o regime de colaboração um processo bem mais complexo (ABRUCIO, 2010).

Ainda de acordo com Abrucio (2010), a ação mais importante na tentativa de se efetivar o regime de colaboração já nos idos dos anos 1990, foi o FUNDEF. Esse Fundo aglutinou recursos dos governos subnacionais e os redistribuiu conforme o número de matrículas nas redes de ensino, promoveu a distribuição horizontal de recursos entre as municipalidades, destinou recursos à valorização dos profissionais do magistério e demandou recursos da União, na forma de complementação, aos Estados onde o valor mínimo aluno/ano não alcançasse o que fora determinado nacionalmente. Dessa forma, o FUNDEF e, posteriormente, FUNDEB promoveram melhorias na coordenação federativa. Contudo não se pode afirmar que o país possua um federalismo cooperativo. Mesmo com o processo de municipalização do ensino, ainda existem lugares onde há forte divisão da rede entre Estados e Municípios (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

Em se tratando do regime de colaboração no financiamento da educação, Oliveira e Sousa (2010) afirmam que o FUNDEF foi um dos instrumentos que estimulou a ampliação das relações cooperativas entre Estados e Municípios, considerando que promoveu a redistribuição de recursos e a redefinição das competências entre os governos subnacionais. Porém se constatou que a União, em vez de atuar como instância importante na consolidação de um regime de colaboração efetivo, operou mais como reguladora desse processo.

Para que o regime de colaboração de fato se concretize no campo educacional, faz-se mister, em primeiro lugar, a realização de uma reforma tributária e a instituição de um Sistema Nacional de Educação. Em segundo lugar, a implantação de mecanismos financeiros que alinhem a oferta de serviços educacionais ao recebimento de recursos. Tendo em vista as dificuldades surgidas em torno da efetivação das propostas sugeridas no primeiro ponto, ou seja, reforma tributária e instituição de um Sistema Nacional de Educação, é importante que se ampliem e se

aperfeiçoem os instrumentos que alinham serviços a recursos, a exemplo dos Fundos Contábeis em vigor, como o FUNDEB (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

Conclui-se, portanto, que no campo educacional, o Estado brasileiro imprimiu os princípios que orientaram a reforma do Estado, sendo a descentralização um dos principais eixos desse processo. Nesse campo, a descentralização se apresentava de modo diferenciado: por meio de transferências de responsabilidades e serviços do setor público estatal para o setor privado e público não estatal, bem como através da introdução e adoção de práticas de gestão empresarial no setor público, processo alcunhado de quase-mercado. Outra modalidade se efetivaria através da transferência de responsabilidades da instância federal para os governos subnacionais, materializada por meio da municipalização do ensino. Nesse processo, buscava-se a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados como forma de promover ações conjuntas entre eles, na perspectiva da oferta e manutenção do ensino público.

Na área do financiamento educacional, o regime de colaboração tem sido expresso por meio da instituição de Programas Federais que visam à transferência de recursos e responsabilidades entre os entes federados. Tal fato pressupõe relações e ações conjuntas entre os governos subnacionais para a oferta e manutenção do ensino, tais como a redistribuição de recursos entre o governo estadual e as municipalidades e o próprio processo de municipalização que passava a exigir dos entes a adesão ao atendimento escolar, por meio de convênios.

Conforme Abrucio (2010), Cury (2010) e Oliveira e Souza (2010), apesar do estímulo por parte do governo federal, materializado nos Programas Federais financiados com recursos do FNDE, com vistas a efetivar a colaboração, o que se têm percebido são traços de coordenação federativa. De acordo com esses autores, para que o regime de colaboração possa, de fato, se efetivar, faz-se necessário uma reforma tributária e a instituição de um Sistema Nacional de Educação articulado que, embora previsto nas discussões da CONAE, não foi contemplado no Projeto de Lei do PNE 8.035/10, encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010 e ainda em tramitação no Senado Federal.

Na próxima seção, retomaremos a discussão acerca da vinculação de recursos destinados a MDE nos textos Constitucionais.

## 1.2 VINCULAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS À EDUCAÇÃO BÁSICA NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS: REVISITANDO A QUESTÃO

A análise da política de financiamento da educação nas Constituições brasileiras e outros documentos normativos tem sido questão recorrente nos estudos desenvolvidos por pesquisadores de políticas educacionais, bem como por aqueles que se dedicam a analisar os gastos públicos com educação no Brasil, a exemplo de Oliveira (1999, 2005, 2007, 2010), Pinto (2000, 2003, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010), Adrião (2005, 2006, 2007, 2008, 2010), Arelaro (1999, 2006, 2007, 2010), Cury (2007, 2010), Martins (2006, 2010), Castro (2007, 2008, 2010) Amaral (2010), Sousa Junior (2003, 2006), dentre outros.

Considera-se necessário retomar a questão da vinculação de recursos à educação nas Constituições Federais a partir dos estudos já desenvolvidos pelos pesquisadores ora mencionados, pela sua importância para a discussão da instituição da política de Fundos, especificamente, o FUNDEB, no Brasil, a partir dos anos 1990.

O financiamento da educação brasileira – de acordo com o art. 212 da CF 1988 e os arts. 68 e 69 da LDB 9.394/96 – é realizado através da vinculação constitucional de percentuais mínimos de recursos originados de impostos e transferências, sendo os impostos as principais fontes de financiamento público (PINTO, 2007; CASTRO, 2010; OLIVEIRA, 2007), com receitas do salário-educação e outras contribuições sociais, de incentivos fiscais, outras transferências e recursos previstos em lei (BRASIL, 1996). O art. 212 da CF de 1988 dispõe:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, art. 212).

No que se refere à vinculação de percentuais mínimos de recursos à educação, na Constituição Federal, constata-se que ela tem se mantido desde a sua aprovação, em outubro de 1988. Contudo a permanência dos índices de vinculação para esse fim, desde a sua introdução na Carta Constitucional de 1934, esteve condicionada às condições políticas em que se encontrava o país. Ora os percentuais eram introduzidos, ora suprimidos, fato que demonstrava a prioridade ou não dos governos, em determinados períodos, para a educação pública (PINTO, 2000; OLIVEIRA, 2007)

Anterior a esse período, a educação gratuita, no nível primário, já havia sido mencionada na Constituição do Império, art. 179, XXXIII (BRASIL, 1824). Contudo não se definiram os mecanismos fiscais para o financiamento da oferta. Somente a partir da aprovação do Decreto Legislativo, aposto à Constituição do Império como Ato adicional de 1834, o financiamento seria definido. Nessa ocasião, o governo central desobrigava-se da responsabilidade para com a oferta e a manutenção dos ensinos primário e secundário, transferindo-a às províncias, num movimento claro de descentralização do ensino. (PINTO; ADRIÃO, 2006; SAVIANI, 2008). Esse movimento recebeu críticas dos ministros de Estado à época, pela responsabilidade do mesmo com o atraso em que se encontrava a educação elementar nas províncias. Reclamava-se a atenção do governo central no sentido de ofertar e manter a educação. Dessa forma, argumentava-se que a precariedade em que se encontrava essa área decorria do abandono por parte da União, ao transferir para as províncias essa obrigação (SUCUPIRA, 2005).

Nos seus parágrafos 3º. e 4º., o art. 35 da Constituição da República (1891) determinava a criação de instituições de ensino superior e secundário nos Estados (§3º.) e o provimento do ensino secundário no Distrito Federal (§4º.), dentre outras ações. No entanto se omitiu quanto à gratuidade do ensino e à oferta da instrução primária, a exemplo da Constituição anterior (BRASIL, 1891).

O provimento da educação será tratado, conforme Cury (2007), no Decreto 16.782-A, de janeiro de 1925.

De acordo com o art. 25 do referido Decreto a União deveria subsidiar parcialmente o salário dos professores primários em exercícios nas escolas rurais. Caberia aos estados-membros pagar o restante do salário, oferecer residência aos docentes, construir ou arranjar prédio escolar e fornecer material didático. (CURY, 2007, p. 834).

Quanto à vinculação constitucional, Oliveira (2007) pondera que, ainda no processo de revisão constitucional ocorrido no período de 1925–1926, Afrânio Peixoto apresentou uma proposta de vinculação de recursos à educação, em âmbito nacional. Porém ela não foi apreciada pelo Plenário do Congresso, ficando a definição de percentuais mínimos à manutenção e desenvolvimento de ensino a cargo da Constituição de 1934. Conforme art. 156 da CF de 1934,

A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante de impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (BRASIL, 1934).

Além da introdução de percentuais mínimos de vinculação constitucional à educação, o art. 156, Parágrafo Único, da CF de 1934 determinava que, no mínimo, vinte por cento fossem reservados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino rural. Ainda na CF de 1934, o art. 157 estabelecia a formação de um fundo destinado à educação, a ser constituído com parte dos seus patrimônios territoriais. Os parágrafos 1º. e 2º. definiam “territórios patrimoniais”, bem como o que poderia ser financiado com os recursos do fundo.

A vinculação constitucional de recursos à educação, prevista pela primeira vez na Carta de 1934, estava relacionada à determinação da oferta gratuita e obrigatória do ensino primário, por parte dos entes federados, num contexto em que a educação passava a ser reconhecida como direito de todos e uma questão nacional (CURY, 2007; SAVIANI, 2008; MARTINS, 2010).

Outorgada no Estado Novo (1937–1945) e permeada pela centralização de poder no Executivo, o autoritarismo político, a restrição dos direitos civis, a repressão, o nacionalismo, dentre outros, a CF de 1937 suprimiu a vinculação constitucional de recursos introduzidos na CF de 1934 e, somente no ano de 1944, foi instituído, por meio do Decreto-Lei 4.985/42, um Fundo Nacional voltado para o financiamento do ensino primário. Apesar da supressão dos percentuais de vinculação, o texto da Carta de 1937, em seu art. 130, determinava a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário. A gratuidade destinar-se-ia àqueles que alegassem escassez de recursos. Aos que não comprovassem ausência de recursos, porém, exigia-se uma “contribuição módica e mensal para a caixa escolar” (BRASIL, 1937).

Com o fim do Estado Novo e a promulgação da CF de 1946, a proposta de financiamento do ensino primário, por meio do Fundo Nacional do Ensino Primário, foi alterada. Reintroduziu-se, assim, a vinculação de recursos à educação, a exemplo do que fora determinado na Carta de 1934, ampliando-se de 10% para 20% o percentual de aplicação mínima das esferas municipais, mantendo-se os mesmos percentuais para a União, os Estados e o Distrito Federal, ou seja, 10% e 20%, respectivamente, conforme art. 176 da Carta de 1946 (BRASIL, 1946).

No ano de 1961, com a aprovação da 1ª. LDB 4024/61, o percentual de vinculação da União foi ampliado de 10% para 12%, ficando as demais esferas com os mesmos percentuais inscritos na Carta de 1946.

A vinculação permaneceria até o ano de 1967. Em decorrência do golpe militar de 1964, a Constituição foi alterada e os índices de vinculação foram suprimidos. Em seu art. 168, a referida Carta assegurava o direito de todos à educação e a igualdade de oportunidades, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino dos sete aos quatorze anos de idade em estabelecimentos oficiais e gratuidade do ensino médio aos que demonstrassem efetivo aproveitamento, insuficiência ou falta de recursos. Essa gratuidade poderia ser substituída, entre outras concessões, pela bolsa de estudo em instituições particulares, conforme reza o art. 168 da Carta de 1967 (BRASIL, 1967).

No que tange ao financiamento, o art. 169, Parágrafo 1º, da Carta de 1967 determinava a assistência técnica e financeira por parte da União, com vistas ao desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal. Determinava ainda, no art. 170, a oferta do ensino primário gratuito, por parte das empresas comerciais, industriais e agrícolas, aos empregados e filhos destes. Não se fez menção, no entanto, às fontes e percentuais a serem destinados à oferta desses níveis de ensino nem por parte do poder público, tampouco dos setores empresariais (BRASIL, 1967).

Ao analisar a vinculação de recursos à educação na CF de 1967, Cury afirma:

O capítulo da educação, condicionado ao clima da época, contempla alterações significativas: o ensino primário, gratuito e obrigatório nos estabelecimentos oficiais incorpora explicitamente a faixa etária de 7 a 14 anos. Quer dizer: houve extensão da obrigatoriedade associada à faixa etária. Contudo, em nome do planejamento de orçamentos plurianuais, da ‘teoria do capital humano’ da racionalização dos recursos, em nome da ordem moral e cívica, coloca-se no seu artigo 65, inciso III, que, ressalvados os impostos únicos e as disposições desta Constituição e de leis complementares, nenhum tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinado órgão, fundo ou despesa (CURY, 2007, p. 838).

Na Emenda Constitucional nº. 1 – de outubro de 1969 – à CF de 1967, reintroduziu-se a vinculação de recursos à manutenção do ensino para a esfera municipal. Contrariamente a outras legislações, a vinculação não compôs o capítulo destinado à educação. Ela foi tratada no capítulo III, “Dos Estados e Municípios”, art. 15, parágrafo 3º, dispositivo este destinado à autonomia municipal e às formas de assegurá-la (OLIVEIRA, 2007).

A esse respeito, Cury declara:

Essa Emenda refaz a Constituição de 1967 à luz e à letra dos Atos Institucionais. A desvinculação de verbas permanece conquanto ela reaparece apenas para os municípios e fora do capítulo da Educação. Os municípios, já agravados com o sistema tributário vigente, poderiam sofrer intervenção no caso de não aplicarem o percentual de 20% dos impostos no ensino primário de suas redes (CURY, 2007, p. 838).

A Emenda 1/69, no capítulo que trata da Educação, explicita o direito de todos à educação e o dever do Estado para com a sua oferta, conforme art. 176. Também determina no art. 178, a contribuição do salário-educação por parte do setor empresarial para a oferta do ensino primário aos empregados e filhos, quando a oferta não for mantida diretamente pelo Estado. Esses dispositivos não foram tratados na Constituição anterior, apesar de, no caso do salário-educação, o mesmo ter sido criado no ano de 1964, pela Lei nº. 4.440/64, e regulamentado pela primeira vez pelo Decreto-Lei nº. 55.551/65 (OLIVEIRA, 2007).

Posterior a essa Emenda, aprovou-se a Lei 5.692/71, que manteve o mesmo percentual de vinculação de recursos por parte dos Municípios, ou seja, 20%, definido pela EC 1/69. Oliveira (2007) chama a atenção para o texto do art. 59 da Lei 5.692/71, que trata da vinculação de recursos para a manutenção do ensino de 1º. grau. Como nas legislações anteriores, utilizou-se a expressão “receita tributária” em lugar de “receita de impostos”. Em sentido amplo, além dos impostos, a receita tributária compreende as taxas e as contribuições de melhoria. Ainda segundo o autor, outra questão de relevo, tratada no Parágrafo Único desse art., refere-se à utilização de, no mínimo, 20% das *transferências* resultantes do Fundo de Participação no ensino de 1º. Grau, recursos antes não contemplados nas legislações aprovadas. (grifo nosso).

A reintrodução de percentuais de vinculação à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, abrangendo as três esferas de poder, ocorreria com a aprovação da Emenda Constitucional nº. 24/83, à EC 1/69. De autoria do senador João Calmon, recebeu a alcunha de Emenda Calmon. Ao art. 176, acrescentou-se o parágrafo 4º, que determinava a reintrodução de percentuais mínimos de vinculação à educação: 13% para a União e 25% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Apesar de sua aprovação em 1983, a Emenda Calmon somente viria a ser regulamentada em 1985, pela Lei 7.348/85, e aplicada em 1986. A respeito de sua regulamentação, Martins aponta que:

A Emenda Calmon não logrou ser cumprida no governo Figueiredo – o que chegou, inclusive, a gerar um pedido de impeachment. A Secretaria do Planejamento (Seplan), comandada pelo então Ministro Delfim Netto exigiu a regulamentação da Emenda, que o Conselho Federal de Educação e muitos juristas consideravam autoaplicável. Com a campanha presidencial que se seguiu, o candidato Tancredo Neves comprometeu-se com o cumprimento da Emenda. A regulamentação veio com a ‘Nova República’, pela Lei nº 7.348/85 (MARTINS, 2002, p. 10-11).

No ano de 1988, com a aprovação da CF em 05 de outubro, os percentuais de vinculação destinados à União foram alterados de 13% para 18%, permanecendo os Estados, Distrito Federal e Municípios com as mesmas alíquotas definidas na Emenda João Calmon, ou seja, 25%.

Vale ressaltar, portanto, que as opiniões em torno da vinculação de recursos à educação na CF de 1988 não foram unânimes. De acordo com Martins, no âmbito da Constituinte de 1987, apresentaram-se vários projetos, propostas e emendas: uns defendiam a extinção da vinculação de recursos; outros, a ampliação dos percentuais da União de 13% para 15%; enquanto alguns, a redução de 13% para 12%. Havia também os que defendiam a manutenção dos 13% já definidos pela Emenda Calmon em 1983, além do Senador João Calmon, que propunha a ampliação dos índices da União de 13% para 18%. Para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mantinha-se a proposta dos 25% sobre o montante maior de recursos, tendo em vista as propostas de alteração da estrutura tributária brasileira. (MARTINS, 2002)

Acerca das tentativas de se extinguir a vinculação de recursos à educação, Romão (2006) afirma:

No mesmo ano de sua primeira aplicação, elegia-se a Assembleia Nacional Constituinte, em cujas comissões e no plenário, as tentativas para derrubar a vinculação foram ferrenhas, por parte de economistas e tributaristas, como o deputado José Serra, autor do dispositivo que proibia qualquer vinculação ao sistema tributário nacional. O parlamentar se baseava, exclusivamente em argumentos de natureza técnica, ‘demonstrando’ ser inadequada toda e qualquer vinculação orçamentária. Foram necessárias muitas manobras, negociações e pressões para que a educação constituísse exceção a esse dispositivo (artigo 167, IV), com base em contra-argumentos de ordem histórico-política (ROMÃO, 2006, p. 365).

Portanto, em decorrência das pressões, negociações e manobras políticas, o “atual art. 212 da Constituição Federal foi aprovado em 20/5/88, com 433 votos a favor, 3 abstenções e 2 votos contra” (MARTINS, 2002, p. 11).

A vinculação de percentuais mínimos à educação continuara sendo ameaçada. Na década de 2000, mais especificamente em 2003, novas tentativas de se reduzirem os recursos constitucionalmente vinculados à educação se fizeram presentes. De acordo com Martins (2004),

No decorrer do ano de 2003, por ocasião da discussão da PEC no. 41/03, prosperou, em determinado momento, a idéia de estender a desvinculação promovida pela DRU também aos Estados e Municípios, além de ampliar o percentual no âmbito federal de 20% para 25%. [...] diante da reação da comunidade educacional, houve modificação do relatório (MARTINS, 2004, p. 157).

Dada a conjuntura democrática em que se deu essa proposta, há de se afirmar que as tentativas de extinção e/ou redução de percentuais mínimos de recursos à educação não podem ser atribuídas apenas a contextos autoritários, de ditadura, de restrição dos direitos políticos. A manutenção de alíquotas mínimas ao financiamento da educação relaciona-se às prioridades que cada governo elege para a sociedade em determinado contexto, relacionando-se com as questões políticas e econômicas. Acerca da vinculação de recursos à educação, Oliveira (2003; 2007) afirma ser a mesma de suma importância, uma vez que garante o percentual mínimo a ser aplicado em educação e induz aumentos sobre o montante já estabelecido. Para ele, em períodos em que a vinculação foi suprimida dos textos constitucionais, os percentuais aplicados em educação, no Brasil, foram reduzidos. Mesmo reconhecendo a importância da vinculação, o autor afirma que, se a educação brasileira fosse, de fato, prioridade nacional, não se fazia necessária a sua explicitação nos textos legais, tendo em vista vez que a mesma se expressaria comumente na elaboração dos orçamentos públicos, como ocorre na grande maioria dos países do mundo.

O referido autor cita a instituição da Desvinculação de Receitas da União – DRU como prova incontestada da falta de prioridade da educação no país, haja vista que, ao invés de se elevarem as receitas e, por sua vez, os gastos com essa área, buscava-se reduzir recursos. A DRU se configura pela desvinculação de 20% dos impostos e contribuições sociais da União – esses já instituídos ou que possam vir a ser criados no período de vigência da Lei – com o objetivo de “financiar a atividade do Estado em sentido amplo” (OLIVEIRA, 2007, p. 94). A DRU, criada em 1994 sob o nome de Fundo Social de Emergência, desde a sua instituição na década de 1990, subtraía 20% dos 18% dos recursos vinculados à educação.

Ao analisar essa questão, Arelaro assegura que,

[...] só em relação à vinculação constitucional para a área de educação, dos 18% de recursos que, em princípio, a União, deveria aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, nestes últimos dez anos, os mesmos representaram, no máximo, 14,4%. Dos 18% obrigatórios, investe-se, portanto, 20% a menos, há praticamente dez anos! E os recursos financeiros correspondentes aos 3,6% que deixaram, sistematicamente, de ser contabilizados, significaram, só em 2003, cerca de sete bilhões de reais, que poderiam ter sido investidos na educação (ARELARO, 2007, p. 03).

Verifica-se, portanto, redução de receitas antes destinadas à educação, uma vez que, parte destes recursos seria direcionada a outras despesas da União. Na prática, essa esfera descumpria o preceito constitucional (art. 212), que estabelece percentual mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, por parte da União, de 18%. Este fato provocou perdas financeiras de grande monta à educação, conforme ponto de vista da autora supracitada.

Dessa forma, conclui-se que a garantia do direito à educação, expressa a partir do estabelecimento da vinculação de percentuais na legislação federal, ainda vem sendo ameaçada. Faz-se mister a ampliação dos percentuais, bem como a definição de novas Fontes de recursos para o financiamento de uma educação calcada em padrões de qualidade, e não na redução ou extinção de conquistas já obtidas.

Hão de se destacar, portanto, as discussões, reivindicações e lutas por parte de parlamentares, representantes da sociedade e membros de entidades educacionais, a exemplo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que congrega outras entidades representativas da área educacional em todo Brasil, em torno do Plano Nacional de Educação-PNE 2011–2020. Com isso, intenta-se a manutenção do percentual de 10% do PIB para a educação, conforme estabelecido no âmbito da Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010, e a definição de outras Fontes para o financiamento da educação pública. Esse percentual se diferenciou daquele apresentado no Projeto-de-Lei 8035/2010, que previa um aumento progressivo do investimento público em educação até o alcance mínimo de 7% do PIB. O PNE foi encaminhado ao Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2010 e, no momento, encontra-se no Senado para apreciação.

### 1.3 FUNDEF: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E CONSIDERAÇÕES ACERCA DE SUA COMPOSIÇÃO, ABRANGÊNCIA E FUNCIONAMENTO.

A formulação e implementação da política de Fundos, materializada no FUNDEF nos anos 1990, deu origem a várias pesquisas e publicações que visavam analisar os impactos dessa política de financiamento no orçamento da educação de Estados e Municípios, bem como ampliar o acesso à escola e valorizar os profissionais do magistério, entre outros objetivos pretendidos pelo Fundo. Especificamente, pode-se mencionar a Pesquisa em Rede Nacional intitulada “Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação”, instituída no ano de 2001 pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e financiada pela Fundação Ford. Realizada em 12 Estados brasileiros, envolveu pesquisadores vinculados a universidades públicas, alunos de cursos de graduação e pós-graduação. Em âmbito nacional, esteve sob a coordenação do professor Dr. Romualdo Portela de Oliveira e Lisete Regina Gomes Arelaro, ambos da Universidade Estadual de São Paulo – USP, e da professora Beatriz Luce, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Esse, bem como outros estudos desenvolvidos pelos teóricos do tema financiamento, já referidos neste capítulo, trouxe a público os primeiros resultados do FUNDEF em Estados e Municípios brasileiros, no decorrer de sua vigência. Tais resultados<sup>13</sup> apontavam: a redução dos gastos da União com MDE; a subvalorização do gasto aluno, em decorrência da falta de cumprimento, pela União, da Lei 9.424/96; a municipalização do atendimento no ensino fundamental; o não alcance da qualidade propalada; a valorização do magistério, entendida como bonificação, premiação, gratificação; a exclusão de outros níveis e modalidades de ensino para fins de recebimento de recursos do Fundo e a fragilidade dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACs (ARELARO, 2007; MARTINS, 2010). A seguir, destacaremos as principais características do FUNDEF, bem como algumas análises já apresentadas por ocasião da avaliação dos dez anos de vigência do Fundo.

---

<sup>13</sup> ARELARO, Lisete. FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>.

### 1.3.1 FUNDEF: aspectos legais

O FUNDEF, modalidade de financiamento de recursos destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, foi criado e aprovado no ano de 1996, passando a vigorar em todo o país em 1998. Sua criação originou-se de alteração constitucional, por meio da EC 14/96, que alterou os arts. 34, 208, 211, 212 e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que, aprovado pela Lei 9.424/96, deu origem ao FUNDEF.

Anterior a sua alteração, o art. 60 do ADCT possuía a seguinte redação:

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (BRASIL, 1988)

O que se constata no texto do referido artigo é a determinação constitucional de se aplicar metade do percentual destinado à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios, ou seja, 9% e 12,5% respectivamente, na universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo.

Após alteração constitucional, o caput do art. 60 do ADCT foi alterado, sendo-lhe acrescidos sete parágrafos:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério (BRASIL, 1996).

As modificações no texto desse artigo desencadearam alguns problemas à educação, dentre eles a responsabilidade para com a manutenção do ensino fundamental, através de aplicação de 60% do disposto no art. 212 por parte, apenas, dos governos subnacionais. À União não se atribuíram competências, tampouco determinação de percentuais de aplicação de recursos em educação básica, apesar do seu elevado percentual de arrecadação tributária. Além disso, destaca-se a redução do percentual a ser aplicado na erradicação do analfabetismo, que caiu de 50% para 30% do constante no art.212 da CF 1988. O que se pôde constatar com a alteração do

artigo supracitado foi a explícita manobra da União, no sentido de reduzir os percentuais de recursos a serem aplicados na universalização do ensino fundamental, na valorização dos profissionais do magistério do ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo (ARELARO, 2007; DAVIES, 2008; PINTO, 2007, 2009; MARTINS, 2010).

Os sete parágrafos adicionados ao artigo 60 do ADCT tratam: §1º. da criação do FUNDEF no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios; §2º. dos percentuais de recursos (15%) e Fontes destinados à formação do Fundo; §3º. da complementação da União quando o valor aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente; §4 da definição do prazo de ajuste de contribuições ao Fundo por parte das esferas governamentais, com vistas à garantia do padrão de qualidade de ensino; §5º. da definição de percentual de recursos do Fundo para pagamento dos professores em efetivo exercício no magistério, a saber 60%; §6º. do percentual de aplicação por parte da União na erradicação do analfabetismo, manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e §7º da regulamentação do FUNDEF, realizada pela Lei 9.424/96.

A Lei 9.424/96, em seu art. 1º, regulamentou o FUNDEF, Fundo de natureza contábil, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal em janeiro de 1998, com vistas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e à valorização do magistério. De acordo com o §1º. desse artigo, a sua composição dava-se pela captação de 15% das receitas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Fundo de Participação dos Estados – FPE, Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI-exp e Compensação Financeira, nos termos da Lei Complementar 87/96. A distribuição desses recursos entre os governos subnacionais dar-se-ia consoante o número de alunos matriculados no ensino fundamental público, excluindo-se os demais níveis e modalidades de ensino, conforme arts. 2º, §1º e §3º.

Além dos recursos subvinculados, entravam na composição financeira do Fundo os recursos referentes à complementação da União, a ser feita sempre que, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, o valor por aluno não alcançasse o mínimo definido para vigorar nacionalmente. O valor mínimo seria a resultante da razão entre a previsão da receita total para o Fundo e o número de alunos matriculados no ano anterior, de acordo com dados do censo educacional, acrescida da estimativa de novas matrículas (art. 6º. §1º. e §2º).

A sistemática de repasse desses recursos às contas únicas e específicas do Fundo nos Estados, Distrito Federal e Municípios, em conformidade com o art. artigo 3º, ocorria:

semanalmente, ICMS; decendialmente, FPE, FPM e IPI-exp e, mensalmente, o montante referente à Desoneração de Exportações (LC 87/96) e da complementação pela União.

De acordo com o art. 7º da Lei 9.424/96, do montante de recursos do Fundo, no mínimo, 60% deveriam ser aplicados em remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental e 40%, em outras despesas consideradas de MDE, conforme o art. 70 da LDB 9.394/96. Além disso, autorizou-se que os governos subnacionais utilizassem parte do percentual destinado à valorização dos profissionais do magistério para a formação de professores leigos, no decorrer dos cinco primeiros anos de vigência do Fundo. Finalizado esse prazo, a formação desses profissionais se daria, apenas, por intermédio de recursos referentes ao percentual de 40% restante.

Acerca da valorização dos profissionais do magistério, a Lei 9.424/96 determinou no art. 9º, prazo de seis meses para que os governos subnacionais elaborassem Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar: remuneração condigna a todos os profissionais do ensino fundamental público em efetivo exercício no magistério, estímulo ao trabalho em sala de aula, à melhoria da qualidade do ensino, além do incentivo a investimentos na formação de professores leigos.

Alusivamente ao padrão de qualidade a ser alcançado no ensino fundamental como efeito da instituição do Fundo, o art. 13 da referida legislação, estabelecia, entre outros, os seguintes critérios de ajustes progressivos de contribuição ao Fundo: estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula, capacitação permanente dos profissionais da educação, jornada de trabalho que contemplasse os momentos diferenciados das atividades docentes e busca do aumento do padrão de qualidade de ensino.

Com vistas ao acompanhamento e controle social do recebimento, repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, instituíram-se no âmbito de cada esfera de governo, conforme art. 4º, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACs, formados por membros do Poder Executivo federal, estadual e municipal, representantes do Conselho Nacional e Estadual de Educação, Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação – CONSED, Confederação dos Trabalhadores em Educação e Seccional – CNTE, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e Seccional – UNDIME, pais de alunos, professores e servidores das escolas públicas de ensino fundamental.

Além da instituição dos conselhos sociais, o art. 11 da Lei 9.424/96 determinou que a fiscalização dos recursos também fosse realizada pelo Tribunal de Contas. Constatadas irregularidades no uso dos recursos públicos, as instâncias federadas sujeitar-se-iam a intervenções. No caso dos Estados e Distrito Federal, a intervenção dar-se-ia por parte da União; já em relação aos entes municipais, pelos Estados.

No âmbito dessa legislação, três dispositivos sofreram vetos. Prejudiciais à educação, estes não foram apreciados/derrubados na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010): a) o inciso II do art. 2º que tratava das matrículas do ensino fundamental nos cursos de EJA na função suplência; b) o §5º do art. 6º que versava sobre a proibição do uso dos recursos do salário-educação a ser complementado pela União e, por fim, c) o §2º do art. 15 que determinava a distribuição da quota estadual do salário-educação entre os Estados e os Municípios, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental das respectivas redes de ensino.

Esses vetos foram responsáveis diretamente pela redução de recursos à educação, ao se considerarem a exclusão das matrículas de EJA para cômputo no recebimento de recursos do fundo por parte dos Estados e Municípios e a utilização de recursos da quota parte federal do salário-educação para complementação do Fundo nos Estados em que o valor aluno não atingisse o mínimo nacional. Segundo Oliveira (2007), o último veto foi o mais prejudicial à educação, pois a União passou a utilizar recursos antes destinados ao ensino fundamental na complementação de recursos do Fundo em alguns Estados brasileiros. Essa artimanha reduziria, ainda mais, o percentual aplicado pelo governo federal na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Na próxima seção, apresentaremos alguns dos principais resultados do FUNDEF identificados no período de sua vigência.

### **1.3.2 FUNDEF: principais análises da década 1996–2006**

No âmbito da política de financiamento da educação, o FUNDEF constituiu-se numa modalidade específica de financiamento, voltada exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Ao ser instituído, promoveu alterações no marco normativo legal, redefinindo as competências dos governos subnacionais para com o atendimento

à educação, além de definir regras para captação, redistribuição, aplicação e fiscalização dos recursos a serem destinados ao ensino fundamental.

Decorridos dez anos de vigência do FUNDEF, análises acerca dos seus impactos na educação básica deram origem a uma gama de resultados que apontavam para os efeitos positivos desse Fundo, bem para as suas limitações. Arelaro (1999, 2006, 2007, 2009, 2010), Oliveira (1999, 2005, 2007, 2010), Pinto (2000, 2003, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010), Adrião (2005, 2006, 2007, 2008, 2010), Cury (2007, 2010), Martins (2006, 2009, 2010), Castro (2007, 2008, 2010) Amaral (2010), Sousa Junior (2003, 2006), Verhine (2002) e Borges (2007) são alguns dos estudiosos do financiamento da educação e da política de Fundos instituída no contexto da educação básica. A seguir, alguns das principais ponderações acerca do FUNDEF.

### *Investimento público em educação*

Ao analisar o gasto público em educação – GPedu no período de 1995 a 2005, Castro (2011) confirmou a ocorrência de crescimento dos gastos em educação nas três esferas de governo. Em 1995, o conjunto dos gastos foi da ordem de 61,4 bilhões, elevando-se para 87 bilhões em 2005, um crescimento de 42 % em 11 anos. Contudo este equivaleu ao crescimento da economia brasileira em todo o período. Comparado ao PIB, deduz-se crescimento ínfimo, dadas as reais necessidades educacionais do país: o indicador GPedu/PIB elevou-se de 4,01% para 4,05, um aumento, portanto, de 0,04 p.p. do PIB, no período de 1995 a 2005. Por conseguinte,

[...] não houve de fato uma prioridade macroeconômica concedida às políticas educacionais pelos governos no período; ocorreu apenas a manutenção do *status quo* de gasto da política educacional. Cabe salientar que se isso tivesse ocorrido com um PIB em forte crescimento não seria de todo mal, pois os gastos educacionais poderiam crescer acima do crescimento da matrícula, o que poderia representar uma possibilidade de ampliação de gastos relativos e de melhoria da qualidade da educação. Entretanto, não foi isso que ocorreu no Brasil, pois se desenrolou um momento de pífio crescimento do PIB, além de ser bastante errático (CASTRO, 2011, p. 45).

Ao analisar os gastos por esfera de governo, no período de 1995 a 2005, o autor destacou o aumento de recursos em poder dos Municípios e, conseqüentemente, de gastos com educação pública, se comparado às outras esferas administrativas. Em 1995, os gastos dos Municípios representavam 27,9% da despesa total em educação, ampliando-se para 38,9% em

2005. Os dos Estados representaram 48,3% em 1995, caindo para 23,8% em 2005. Já os gastos da União, que representavam 23,8% em 1995, reduziram-se para 19,1% em 2005.

Esse movimento, para Castro (2011), não significava necessariamente aumento da capacidade de gastos dos municípios com as suas ações educacionais, mas sim um crescimento que decorria da implantação e vigência da política de Fundos no período supracitado.

Os dados apresentados e analisados por Castro (2011) justificam a preocupação por parte dos estudiosos da temática do financiamento, a exemplo de Pinto (2007), que alerta para o desequilíbrio nas finanças municipais, caso o FUNDEF, dado o seu caráter provisório, não fosse mantido ou substituído por outro mecanismo com a mesma lógica de funcionamento. A não incorporação dos recursos do Fundo destinado à valorização do magistério, no vencimento inicial dos profissionais do magistério, de acordo com Verhine (2003), pode ter sido causada pelo temor dos gestores, ante a possibilidade de extinção do Fundo no período determinado pela legislação.

Portanto, ao ser instituído, o FUNDEF promoveu alterações concretas na oferta e no financiamento do ensino público, especificamente, do ensino fundamental. Essas alterações se refletiriam nas relações federativas, principalmente no que se refere à ampliação e/ou redução da capacidade e do poder de gasto de cada ente (CASTRO, 2011).

### *Redistribuição de recursos e divisão de responsabilidades entre os entes federados, ampliação do acesso e municipalização do ensino fundamental*

A redistribuição de recursos do Fundo, condicionada ao número de alunos matriculados nos sistemas de ensino, induziu às redes de ensino a buscarem a ampliação do atendimento ao ensino fundamental e, por sua vez, a garantia de maior montante de recursos ao orçamento da educação. Essa ação foi mais intensa por parte dos governos municipais, precipuamente aqueles mais pobres, que viam na ampliação da oferta do ensino fundamental a possibilidade de elevar as suas receitas (ARELARO, 2007; PINTO, 2007; BORGES, 2007).

Analisando a movimentação dos recursos do Fundo por parte dos governos subnacionais, Borges (2007) afirma que, no primeiro ano de vigência, os Estados contribuíram para a formação do Fundo com 15,5 bilhões e receberam 14,6 bilhões. Já os Municípios contribuíram com 7,5 bilhões e receberam 9,1 bilhões, apresentando um ganho de 1,6 bilhões.

Em 2006, último ano de vigência do FUNDEF, os Estados contribuíram com 24,5 bilhões para a sua formação, sendo o valor recebido de 16,4 bilhões; nesse mesmo período, os Municípios contribuíram com 11,6 bilhões e receberam 20 bilhões, percentual 119,8% superior à receita de 1998.

Acerca da oferta do ensino fundamental, Arelaro (2007) discorre que, em 1996, as redes estaduais eram responsáveis pelo atendimento de 18 milhões de alunos, e as municipais por 11 milhões. Em 2006, num movimento inverso, tal qual o dos recursos, as redes estaduais reduziram o seu atendimento para 12 milhões de alunos, e as municipais para 18 milhões. Ainda de acordo com a autora, o crescimento de apenas 150 mil matrículas, registrado no decorrer da década, demonstrava que o objetivo do Fundo não era ampliar o acesso, mas sim municipalizar o ensino fundamental (ARELARO, 2007).

Se observarmos os dados estatísticos, no entanto, fica evidente que o FUNDEF não pretendia uma expansão muito grande do atendimento no ensino fundamental, mas sim a municipalização de seu atendimento. O atendimento existente – ao contrário do divulgado na mídia – já era considerado suficiente (ARELARO, 2007, p. 6).

O processo de municipalização desencadeado pelo Fundo ocorreu de forma apressada, sem que os Municípios apresentassem condições técnicas e financeiras para arcar com o aumento das responsabilidades assumidas. Os resultados desse processo logo se fizeram sentir, quando da apresentação dos resultados dos exames em larga escala, realizados no período em que o FUNDEF esteve em vigor (ARELARO, 2007). Além do comprometimento da qualidade do ensino, Pinto (2007) destaca dois pontos importantes que demonstram quão problemática foi a municipalização nos moldes em que ocorreu: a ausência de preocupação com a qualidade do ensino nos convênios de municipalização e o desperdício que se deu na alocação dos profissionais do magistério da rede estadual. Pinto (2007) cita como exemplo, o Estado de São Paulo, em que, decorrentemente desse processo de municipalização das escolas, esses profissionais ficaram ociosos nas suas localidades de atuação. A baixa participação da União na composição do FUNDEF e a dependência financeira dos Municípios mais pobres também contribuíram para que os Municípios aderissem à municipalização das matrículas (ARELARO, 2007).

Ao mesmo tempo em que estimulou a municipalização do ensino fundamental, o FUNDEF inibiu o atendimento aos outros níveis e modalidades de ensino, a exemplo da

educação de jovens e adultos, uma vez que os recursos disponibilizados para a oferta desses não estavam condicionados ao número de alunos atendidos. Esse fato acarretou problemas para o almejado regime de colaboração, considerando que, ao invés de concorrer para o atendimento do direito à educação, a preocupação passaria a ser com a maior aquisição de recursos. Desse modo, desencadearia acirrada competição entre os governos subnacionais nos primeiros anos de vigência do FUNDEF (MONLEVADE, 1998).

Nessa perspectiva, Davies afirma:

Além de não garantir nem o desenvolvimento, nem a melhoria do ensino fundamental, pela sua lógica de redistribuição de recursos, com base no número de matrículas existentes, o Fundef contribuiu para enfraquecer e desarticular o sistema de ensino, uma vez que, segundo a Lei 9.424/96, as matrículas da educação infantil, de jovens e adultos (supletivo) e do ensino médio não são consideradas para efeito de redistribuição de recursos (DAVIES, 1999, p. 17).

Em concordância com Arelaro (2007), é opinião do autor que o FUNDEF, longe de lograr êxito com a pretendida universalização do ensino fundamental, prestou-se à municipalização das matrículas desse nível de ensino, lógica que ratificava a proposta de reforma do Estado em curso nos anos 1990, direcionada para a descentralização de serviços, atividades e da gestão de recursos para os governos locais – no caso específico do ensino fundamental para os Municípios – e o controle, articulação e avaliação das políticas, centradas no governo federal.

Outras ponderações acerca do FUNDEF foram apresentadas por Martins (2010), destacando-se: impacto na universalização do ensino fundamental; introdução da preocupação com a equidade, ao se introduzir fatores de ponderações para os diferentes níveis e modalidades; redução das desigualdades intraestaduais; relação entre variáveis educacionais (matrículas) e financiamento; distribuição de recursos proporcional ao número de alunos matriculados, como forma de equalizar as despesas; instituição de mecanismos de transparências, contas únicas, conselhos de acompanhamento e controle social. Com elas, comungam os pesquisadores da área do financiamento, já citados neste trabalho. Acerca das limitações do Fundo, ressalta-se a intensificação das desigualdades interestaduais, tendo em vista o não cumprimento do valor mínimo aluno/ano que refletiu no baixo valor da complementação da União para com os Estados; o caráter focalista do Fundo que, ao contemplar apenas o ensino fundamental, deixou de lado os outros níveis e modalidades de ensino; a falta de atenção para com o princípio da qualidade do ensino; os baixos salários docentes que, não obstante o aumento obtido em decorrência da

instituição do Fundo continuavam aquém do reivindicado; a fragilidade dos CACs, entre outros fatores.

Em que pesem as limitações do FUNDEF, Martins (2010) ressalta a sua importância para a formulação e a instituição de propostas com vistas ao aperfeiçoamento do financiamento presente no FUNDEB.

Portanto, a política de financiamento da educação básica sofreu alterações a partir da década de 1990. Estas se expressariam, principalmente, por meio da instituição de uma nova modalidade de financiamento da educação: a política de Fundos – FUNDEF e FUNDEB, este objeto de análise deste trabalho.

## **2 FUNDEB: NOVAS PERSPECTIVAS NO CAMPO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Assim como a anterior, a década de 2000 foi palco da implementação de uma série de políticas públicas no campo da educação básica, ancoradas em alterações promovidas no texto da Constituição Federal de 1988 e ratificadas em outros documentos legais, a exemplo da LDB 9.394/96.

O Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001 pela Lei 10.172/2001, inaugurou a década, apresentando objetivos e metas que visavam, no decorrer de dez anos, à universalização do ensino fundamental, à ampliação da oferta dos outros níveis e modalidades de educação, à melhoria da qualidade do ensino, à valorização dos profissionais do magistério, à democratização da gestão do ensino público, a ampliação de recursos para a educação, dentre outros objetivos (BRASIL, 2001).

Posterior a sua aprovação, outras modificações constitucionais foram empreendidas:

- a) alterações no texto do art. 32, da LDB 9.394/6, realizadas pela Lei 11.114/2005 – que determinava a obrigatoriedade da matrícula no ensino fundamental aos seis anos de idade – e pela Lei 11.274/2006<sup>14</sup>, com o fim de regulamentar a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, com matrícula obrigatória aos seis anos de idade;
- b) criação e aprovação do FUNDEB – em dezembro de 2006 –, voltado à universalização da educação básica e valorização dos profissionais da educação;
- c) instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, pelo Decreto 6.094/2007, que, ao dispor sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituíu um conjunto de metas a serem executadas por meio do Plano de Ações Articuladas – PAR, e
- d) adoção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, instrumento de avaliação da aprendizagem dos alunos, vinculado ao PDE. Em julho de 2008, pela Lei 11.738/2008, foi regulamentado o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, instituído pelo art. 60 do ADTC, alínea “e”, inciso III.

---

<sup>14</sup> O art. 5º. da Lei 11.274/2006 determinava: “Os Municípios, os Estados e o Distrito Federal terão prazo até 2010 para implementar a obrigatoriedade para o ensino fundamental disposto no art. 3º desta Lei e a abrangência da pré-escola de que trata o art. 2º desta Lei”. (BRASIL, 2006).

Alterava-se, assim, o conjunto normativo legal com vistas à efetivação das reformas educacionais em curso a partir dos anos 1990.

Além dessas mudanças, pode-se mencionar uma modificação constitucional de grande relevância para a educação pública: a Emenda Constitucional 59/09, que alterou artigos da CF 1988, dentre eles o art. 76 do ADCT, à qual acrescentou o §3º, que determinava a extinção da DRU, em dezembro de 2011.

Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais

§1º. [...]

§2º. [...]

§3º. Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no **caput** deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011(BRASIL, 2009)

Essa alteração, conforme o exposto no art. 76 da Lei supracitada, determinava o retorno gradativo ao orçamento da educação, do percentual subtraído quando da aprovação do antigo Fundo Social de Emergência – em 1994 –, depois Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) – em 1996 – e por último DRU – em 2000/2003/2007/2011.

Além do art.76, a EC 59/09 modificou os incisos I e VII do art. 208 da CF 1988, determinando a ampliação da obrigatoriedade da educação básica, dos quatro aos dezessete anos e o atendimento aos educandos de toda a educação básica por meio de programas e material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A ampliação da obrigatoriedade da educação escolar implicaria o aumento de vagas e recursos, tendo em vista um número significativo de crianças e jovens na faixa etária dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade que totalizaria cerca de 3,7 milhões desse contingente fora das escolas (ZEN; NASCIMENTO; CORBUCCI, 2011).

As alterações no tocante à questão financeira, a fim de viabilizar o atendimento ao ensino obrigatório que ora se ampliava, encontram-se no §4º. do art. 211 – que dispõe sobre as formas de colaboração por parte dos entes federados, para assegurar a universalização da educação básica – e no § 3º do art. 212, que estabelece a distribuição de recursos públicos para

assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório no tocante à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade.

Esse atendimento deveria se dar, conforme a EC 59/09, em regime de colaboração entre os entes federados. Para tanto, prevê-se, no caput do art. 214 e inciso VI, o estabelecimento do Plano Nacional com vistas a articular o Sistema Nacional de Educação, no qual se definiriam diretrizes, objetivos metas e estratégias para manutenção e desenvolvimento da educação, bem como as metas de aplicação de recursos públicos na área, proporcionalmente ao Produto Interno Bruto – PIB (BRASIL, 2009).

As alterações no conjunto normativo legal, ora destacadas, se apresentam como importantes, tendo em vista objetivar a ampliação do acesso à educação básica, a melhoria dos padrões de qualidade do ensino, a promoção da valorização dos profissionais da educação básica e ao aumento de recursos públicos voltados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público obrigatório. Contudo tais modificações somente se efetivarão, de fato, em havendo ampliação real de recursos à educação.

Neste capítulo, será analisado o FUNDEB, novo mecanismo de financiamento que tem como umas de suas principais particularidades, maior aporte de recursos à educação básica, por parte da União. Para isso, apresentar-se-ão as suas principais características a partir da legislação que o criou e o regulamentou, bem como as primeiras análises oriundas de projeções e pesquisas desenvolvidas por educadores, economistas e outros intelectuais que se dedicam à temática do financiamento da educação no Brasil.

## 2.1 FUNDEB: INSTITUIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO FEDERAL

Dada a extinção do FUNDEF, prevista legalmente para dezembro de 2006, os problemas estruturais e efetivos apresentados pelo referido Fundo e a necessidade de se formular e implementar uma proposta de financiamento em substituição à anterior, evitando-se, conforme Pinto (2006; 2007), um colapso nas finanças municipais, parlamentares, educadores, representantes de entidades tais como UNDIME, CONSED, CNTE, CNM, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, além de representantes de órgãos federais, a exemplo do MEC, deram

início, ainda na segunda metade da década de 1990, às discussões com vistas a se formular uma nova política de financiamento da educação para o país (MARTINS, 2009).

De 1997<sup>15</sup> até a aprovação do FUNDEB em dezembro de 2006, pela Medida Provisória 339/06, 20 (vinte)<sup>16</sup> Propostas de Emendas Constitucionais – PECs<sup>17</sup>, foram apresentadas ao Congresso Nacional. Essas Propostas, segundo Borges (2007), podem ser classificadas em três grupos: 1) as que propunham a criação de um Fundo voltado a toda a educação básica; 2) as que previam a prorrogação do FUNDEF com alterações e 3) as que visavam a prorrogação do antigo Fundo sem alterações na legislação que o aprovara (ABREU, 2003; BORGES, 2007; ROSSINHOLI, 2008; MARTINS, 2009).

Dentre as principais características das PECs situadas no primeiro grupo, destacam-se: ampliação, de 18% para 20%, da vinculação da União à educação, Fundo composto por 20% dos 25% dos impostos e transferências de Estados e Municípios a toda educação básica, complementação da União capaz de promover o custo-aluno-qualidade, ampliação do percentual de recursos do Fundo para valorização dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício, de 60% para 80% (PEC 112/99), Fundo permanente a toda educação básica (PEC 34/2002), Fundo permanente para a educação infantil e aplicação de 10% dos 18% vinculados à educação na educação infantil e manutenção do FUNDEF (PEC 37/2003), Fundo direcionado à faixa etária de zero a três anos de idade (PEC 105/2003), criação de um Fundo para a educação infantil e ensino médio, formado por 30% dos 25% destinados por Estados e Municípios, mantendo-se o FUNDEF, ampliação de 18% para 25% dos recursos da União à educação (PEC 190/2003), complementação dos recursos da União ao FUNDEF, de modo a se atingir o valor mínimo por aluno definido nacionalmente (PEC 536/1997)<sup>18</sup> (ABREU, 2003; BORGES, 2007; ROSSINHOLI, 2008).

---

<sup>15</sup> De acordo com Oliveira (2009), a proposta de criação de um Fundo voltado a toda a educação básica já havia sido apresentada em 1995, durante a tramitação da PEC 233/1995, que deu origem ao FUNDEF, pelo Deputado do PT de Goiás, Pedro Wilson.

<sup>16</sup> Rossinholi (2008) identificou um total de vinte PECs apresentadas no período de 1997 a 2006, com vistas à criação de mecanismos de financiamento à educação básica.

<sup>17</sup> Abreu (2003) Rossinholi (2007; 2008), Martins (2009), Davies (2008) e Oliveira (2009) são alguns dos autores que analisaram as PECs que tramitaram no Congresso Nacional com vistas à criação de Fundo(s) para financiamento da educação.

<sup>18</sup> À PEC 536/97, de autoria do Deputado Valdemar Costa Neto do PL/SP, foram apensadas as seguintes PECs: PEC 190/2002, PEC 312/2000, PEC 216/2003, 105/2003, PEC 415/2001, PEC 247/2000 e PEC 415/2005. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14809>.

No segundo grupo, aquele em que se discutia a prorrogação do FUNDEF com alterações, as principais características das PECs que tramitaram no Congresso eram: prorrogação do FUNDEF por mais cinco anos, inserção da educação infantil no FUNDEF, aplicação de 30% dos 18% vinculados da União à educação infantil (PEC 173/2003). Por fim, no terceiro grupo, constavam as PECs que previam a prorrogação do FUNDEF sem alterações: a que prorrogava por mais dez anos (PEC 467/2001), a que duplicava a vigência do FUNDEF de 10 para 20 anos (PEC 29/2002) e a que o tornava num Fundo de financiamento permanente (PEC 522/2002). (ABREU, 2003; BORGES, 2007; ROSSINHOLI, 2008; MARTINS, 2009).

No ano 2000, conforme Abreu (2003), outras PECs relacionadas ao financiamento da educação tramitaram no Congresso Nacional. Parte delas referia-se à ampliação e uso do salário-educação na pré-escola (PEC 428/01), no ensino médio (PEC 232/00) e na educação infantil (PEC 23/03), esta apresentada pelo Senado Federal e apensada à PEC Nº. 428/01. Outras apresentadas especificamente em 2003 tratavam do financiamento do ensino superior, a ser realizado por meio da concessão de bolsas de estudos a alunos carentes e compra de vagas em instituições consideradas sem fins lucrativos. São elas: PEC 12/03, PEC 27/03, PEC 28/03 e PEC 55/03 (ABREU, 2003).

Da aprovação do FUNDEF até a assunção, em 2003, de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, Propostas de Emendas à Constituição com conteúdos diferentes e análogos, conforme exposto, foram apresentadas. Duas, especificamente, tratavam da criação de um Fundo voltado ao financiamento de toda a educação básica, a PEC 112/99<sup>19</sup> e PEC 34/02. Contudo o governo optou por elaborar uma nova proposta de Emenda, sob a coordenação do MEC, no ano de 2003, na gestão do ministro da Educação à época, Cristovam Buarque. A proposta elaborada e encaminhada à Casa Civil não constituiu uma proposta de governo, sendo retomada somente em 2004, na gestão de Tarso Genro. (OLIVEIRA, 2007; BORGES, 2007; MARTINS, 2009).

Em agosto de 2004, com bases nas “Diretrizes para o FUNDEB” apresentadas pelo MEC para elaboração da proposta, produziu-se a primeira versão da PEC, sendo suas principais características a extinção da DRU sobre as receitas federais vinculadas à educação e a criação do FUNDEB. De 2003 até a elaboração da versão final da PEC que daria origem ao FUNDEB,

---

<sup>19</sup> PEC de autoria do Deputado do PT, Padre Roque. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14399>

vários projetos e propostas de alteração foram apresentados pelo MEC, representantes das unidades federativas e outros segmentos, a exemplo da UNDIME, CONSED, CNM<sup>20</sup>, FNP<sup>21</sup>, CNTE, MIEB<sup>22</sup>, FUNDEB PRA VALER, dentre outros. À semelhança de algumas PECs apresentadas anteriormente às Diretrizes para o FUNDEB, as novas propostas versavam sobre o tipo de Fundo (único ou segmentado), o período de vigência, as etapas a serem contempladas, o modo de implantação (gradual ou plena), a origem dos recursos a comporem a cesta do fundo, os percentuais a serem subvinculados, a participação da União na composição do Fundo – a título de complementação –, a destinação de recursos públicos à educação pública, a ampliação de recursos vinculados à educação, percentuais a serem destinados à valorização dos profissionais do magistério, dentre outras (OLIVEIRA, 2007; MARTINS, 2009).

Procedidas as alterações, a PEC 415/2005 foi enviada ao Congresso Nacional<sup>23</sup> em 16 de junho de 2005, sendo apensada à PEC 536/97 em 19 de outubro de 2005. Após tramitar nas Mesas da Câmara e Senado Federal, esta foi aprovada em 2º. Turno, no dia 6 de dezembro de 2006, com 333 votos, sendo 328 favoráveis, 05 contrários, não existindo abstenções. Posterior à votação, a matéria foi encaminhada para promulgação, sendo aprovada em 19 de dezembro de 2006, sob o número 53/06.

A Emenda Constitucional Nº. 53/06 deu nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, como também ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. No âmbito dessa Emenda, o artigo que trata da criação de um Fundo de financiamento à educação básica, em substituição ao seu antecessor, o FUNDEF, é o art. 60 do ADCT, regulamentado em 29 de dezembro de 2006 pela Medida Provisória 339/06 e, definitivamente, em 20 de julho de 2007 pela Lei 11.494/2007.

---

<sup>20</sup> Confederação Nacional dos Municípios.

<sup>21</sup> Frente Nacional dos Prefeitos.

<sup>22</sup> Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB).

<sup>23</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14809>

## 2.2 ESTRUTURA LEGAL, COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DO FUNDEB

O FUNDEB, aprovado em fins de 2006 pela MP 339/06, foi instituído em todo o país em 2007. Contudo a sua implementação, tanto em termos de disponibilização de recursos quanto de efetivação de matrículas, deu-se de forma gradativa, alcançando sua integralização somente em 2009. Demonstrava-se como capaz de avançar nos aspectos considerados problemáticos pelo Fundo em vigor até aquele momento. Portanto, universalizar o atendimento à educação básica, redistribuir recursos a todos os níveis e modalidades de ensino, melhorar os padrões de qualidade do ensino, reduzir as desigualdades intra e interestaduais por meio da ampliação dos recursos do Fundo e da complementação da União, aperfeiçoar os canais de participação, controle e acompanhamento disponibilizados, promover política de valorização a todos os profissionais da educação básica em efetivo exercício do magistério e promover/fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados, destacavam-se como objetivos do Fundo, cujos resultados estavam previstos para serem alcançados no período de 14 anos, ou seja, até 2020.

Para isso, as falhas do Fundo anterior deveriam ser corrigidas, e os aspectos positivos mantidos na legislação que aprovara o FUNDEB. Martins (2009) destaca como positivos: natureza contábil do Fundo, contas únicas e específicas para distribuição automática de recursos, caráter intraestadual, complementação da União, definição anual de fatores de ponderação para os diferentes níveis, modalidades e estabelecimentos de ensino, definição do valor aluno mínimo/ano, utilização dos recursos destinados a MDE, conforme determinação dos arts. 70 e 71 da LDB 9.394/96, definição de percentuais a serem aplicados na valorização dos profissionais da educação, Conselhos de acompanhamento e controle dos recursos do Fundo e transparência acerca da utilização dos recursos públicos subvinculados.

Nesse sentido, a legislação do FUNDEB manteve, em que pesem as alterações efetivadas, a mesma estrutura legal do FUNDEB. A esse respeito, Luiz Araújo (2011) assegura que o desenho institucional do FUNDEB representa uma continuidade do seu antecessor. No entanto avança, introduzindo algumas modificações: o alargamento da vigência de 10 para 14 anos, a expansão do atendimento a toda a educação básica, a ampliação do percentual de subvinculação de 15% para 20% e a alteração considerada mais importante para esse autor,

garantir maior aporte de recursos da União para o Fundo que, a partir do quarto ano de vigência, passou a ser de 10% do total das receitas.

Para além do considerado positivo, pontos polêmicos na legislação e já diagnosticados através da realização de projeções e pesquisas empíricas vêm sendo apresentados, entre os quais: a provisoriedade do Fundo, a limitação da autonomia fiscal dos governos subnacionais, a introdução de dispositivos que permitem a transferência de recursos públicos para o setor privado, especificamente para o atendimento à educação infantil e à especial, em instituições sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, a restrição quanto ao percentual a ser utilizado na educação de jovens e adultos, ou seja, o máximo de 15%, o pequeno aporte de recursos trazidos à educação pelo Fundo, apesar do aumento da complementação da União, a ausência de dispositivos que tratem do custo aluno qualidade, dentre outros. (PINTO, 2007; 2010; ADRIÃO, 2009; ADRIÃO; BORGHI, DOMICIANO, 2010; ARELARO, 2007, 2008; MARTINS, 2009).

Ao longo da próxima seção, serão apresentadas as principais características do FUNDEB, considerando-se, para isso, os aspectos fiscais e educacionais, além de procurar analisar à luz dos teóricos do financiamento, as questões consideradas polêmicas na constituição e funcionamento do Fundo em vigor.

### **2.2.1 Principais características do FUNDEB**

Conforme já mencionado, o financiamento da educação no Brasil é realizado, predominantemente, pela vinculação de percentuais mínimos de recursos a serem aplicados pelos entes federados no ensino público. O artigo 212 da CF de 1998 determina que a União deve aplicar, anualmente, 18% e os Estados, Distrito Federal e Municípios, 25% – ou o determinado pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas – de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (PINTO, 2000; OLIVEIRA, 2007; CASTRO, 2011).

O detalhamento acerca das Fontes de recursos destinadas ao financiamento da educação ocorreu na LDB 9.394/96, nos incisos I a V do art. 68. Às Fontes de recursos determinadas no art. 212 para manutenção e desenvolvimento do ensino público são acrescidas outras: receitas provenientes do salário-educação e outras contribuições sociais (inciso III),

receita de incentivos fiscais (inciso IV) e outros recursos previstos em lei (inciso V) (OLIVEIRA, 2007).

Com a criação do FUNDEF em 1996 e sua substituição pelo FUNDEB em 2006, a estrutura do financiamento da educação básica foi modificada: definiram-se Fontes para composição do Fundo; percentuais a serem deduzidos dos recursos vinculados constitucionalmente, à educação; regras para aplicação dos recursos, além da instituição de mecanismos de acompanhamento e controle social das receitas do Fundo – os CACs.

A seguir, serão enumeradas as principais características desse novo mecanismo de financiamento da educação básica, o FUNDEB.

*a) Composição do fundo e redistribuição de recursos entre os governos subnacionais*

O FUNDEB é formado no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme incisos I a IV do art. 3º do Capítulo II, da Lei 11.494/2007, por 20% dos seguintes impostos e transferências constitucionais: I) Imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos – ITCMD; II) Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS; III) Imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA; IV) Parcela do produto de arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída; V) Parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR; VI) Fundo de participação dos Estados – FPE; VII) Fundo de participação dos Municípios – FPM; VIII) Imposto sobre produtos industrializados– IPI-exp e IX) Desoneração de Exportações – LC nº. 87/96. As receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as Fontes, também entram na cesta de recursos do Fundo.

No entanto o percentual de 20% a ser deduzido das Fontes supracitadas somente ocorreu a partir do terceiro ano de vigência do FUNDEB. Ao longo dos três primeiros anos, a implementação deu-se de forma gradativa. De acordo com o art. 31, §1º incisos I e II, da Lei 11.494/07, para os impostos e transferências considerados na composição do antigo Fundo e que permaneceram na cesta do FUNDEB os percentuais foram: 16,66% no primeiro ano, 18,33% no segundo ano e 20% no terceiro; para os demais incorporados, ou seja, IPVA, ITCMD e ITR, os percentuais foram: 6,66%, 13,33% e 20%, respectivamente.

Após dedução do percentual devido ao Fundo, os recursos arrecadados são distribuídos às contas específicas e repassados a Estados e Municípios, de acordo com o número de alunos matriculados, com base no censo escolar do ano imediatamente anterior. Assim, os Estados e Municípios que matriculam mais alunos podem, independentemente de sua contribuição ao Fundo, receber e aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino percentuais superiores a 25% do determinado pela CF, Constituições Estaduais ou LOM, enquanto aqueles com menor quantitativo de alunos, mesmo tendo transferido à conta do Fundo os 20% determinados legalmente receberiam e aplicariam em MDE percentuais inferiores ao mínimo determinado constitucionalmente. Isso porque, ao deduzir percentual de 20% dos recursos vinculados em decorrência do baixo atendimento, o valor da cota-parte ser inferior ao contribuído, mesmo que para efeito contábil tenha-se aplicado o deduzido. Na prática o efetivamente aplicado em MDE naquele Estado ou Município não corresponde aos 25% determinados pela Carta Constitucional, como mínimo obrigatório (DAVIES, 2008).

Ao analisar a política de Fundos para a educação e o seu impacto nas finanças dos Estados e Municípios, Bremaeker (2011) afirma que o critério de redistribuição de recursos do Fundo, ou seja, o número de alunos matriculados tem acarretado prejuízos, especificamente para os Municípios de pequeno porte demográfico. Para esse autor,

Como estes municípios recebem em valores *per capita* um repasse maior de FPM e também de ICMS, as deduções dessas receitas para a constituição do fundo estadual do FUNDEF/FUNDEB é relativamente elevada. Como eles possuem um pequeno número de alunos, o repasse dos recursos provenientes do fundo – crédito do FUNDEF/FUNDEB – é menor que a dedução, provocando um déficit nas suas contas. (BREMAEKER, 2011, p. 62).

Reitera ainda que “o montante equivalente ao déficit ocorrido entre o débito e o crédito do FUNDEB é contabilmente lançado como despesa na Função educação, para que seja cumprido o limite mínimo Constitucional de aplicação de recursos na educação” (BREMAEKER, 2011, p. 62).

Significa que a dinâmica de redistribuição de recursos do FUNDEB induz a que Estados e Municípios que recebem do Fundo percentual inferior ao deduzido de suas receitas vinculadas apliquem percentuais inferiores ao mínimo constitucional – infringindo, desta forma, o art. 212 da CF de 1988 –, prática que ocasionará a redução do gasto/aluno ano, supostamente praticado pelas esferas governamentais.

Em análise as receitas do Fundo, Davies (2008) ponderou que não se definiu, no âmbito da legislação que aprovou o FUNDEB, como os “ganhos” deveriam ser contabilizados no orçamento da educação. Essa indefinição pode gerar problemas, dúvidas e má fé, quanto aos verdadeiros percentuais a serem aplicados em educação. A esse respeito, o autor cita o caso do Município do Rio de Janeiro que, de 1998 a 2006, incluiu os ganhos com o FUNDEF, de forma errônea, dentro dos 25% definidos pela Constituição como mínimo obrigatório aos governos subnacionais.

A regra utilizada pela prefeitura do Rio de Janeiro aplicar-se-ia aos governos que recebem do Fundo parcela inferior à sua contribuição, considerando que o percentual transferido é totalmente contabilizado como recurso aplicado, embora em favor de outros governos contemplados com a redistribuição de recursos. Para os governos que recebem recursos adicionais do Fundo, o correto seria computar as receitas da seguinte forma: 25% de impostos destinados à MDE, somados aos ganhos provenientes do Fundo e acrescidos das receitas oriundas de outras Fontes, tais como salário-educação e convênios (DAVIES, 2008).

#### *b) Complementação da União ao Fundo*

Além das receitas estaduais e municipais determinadas no corpo da Legislação para a formação do FUNDEB, a Lei 11.494/07, em seu art. 4º, determinou que a União deverá complementar os recursos do Fundo sempre que, na esfera dos governos subnacionais, o valor médio ponderado por aluno não alcance o mínimo definido para vigorar nacionalmente. Para Oliveira (2007), a questão da complementação da União foi um dos pontos mais controversos no processo de tramitação do FUNDEB, tendo em vista a experiência do FUNDEF em que o disposto no art. 6º. § 1º. foi descumprido pelo governo federal, acarretando, dentre outros danos, uma dívida da ordem de 20 bilhões reais para com o Fundo. Nesse sentido, definir novas regras para a complementação da União e ampliação de sua participação financeira na composição do Fundo era consenso entre os representantes de entidades e movimento sociais que participaram de forma ativa das discussões em torno das PECs que dariam origem ao FUNDEB. Como exemplo, citem-se UNDIME, CONSED, CONFAZ, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, dentre outras (MARTINS, 2009).

A PEC 415/2005, de autoria do Executivo, no art. 60 do ADCT, inciso V, propunha uma complementação de recursos da União ao Fundo, no valor de 4,3 bilhões, a partir do quarto ano de vigência do mesmo. Entretanto a proposta de um valor fixo a ser destinado à complementação da União foi criticada por representantes de entidades de Estados e Municípios, parlamentares e outros órgãos que defendiam que fosse definida a complementação da União em percentuais e não em valores nominais, como constava na PEC do Executivo (MARTINS, 2009; PINTO; ADRIÃO, 2006). Dessa forma, propôs-se a aplicação de 10% da receita total do Fundo na complementação do valor mínimo aluno/ano. No tocante à definição de percentuais, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, dentre as nove Emendas apresentadas, propunha que fosse fixada a complementação da União ao Fundo em 10%, a partir do quarto ano de vigência da Emenda: “5% no primeiro ano, 6,5% no segundo, 8% no terceiro e 10%” (MARTINS, 2009, p. 240).

A MP 339/2006 e, posteriormente, a Lei 11.494/07 aprovaram os valores definidos no âmbito da EC 53/06 para complementação da União. Definiram-se valores fixos para os três primeiros anos e percentual de 10% a partir do quarto ano da promulgação da Emenda: 2 bilhões no primeiro ano, 3 bilhões no segundo ano, 4,5 bilhões no terceiro ano e 10% a partir do quarto ano (art. 31, §3º.). De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, os valores efetivamente destinados à complementação do Fundo nos quatro primeiros anos foram: a) R\$ 2.012.400,00 em 2007; b) R\$ 3.174.300,00 em 2008; c) R\$ 5.070.150,00 em 2009 e d) R\$ 6.861.110,20, em 2010.

Parte dos recursos que compõem a complementação da União, ou seja, 30% conforme §2º do art. 5º da Lei que aprovou o FUNDEB, é deduzida dos 18% vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, ao se buscar conhecer o valor efetivamente aplicado pela União no Fundo, a título de complementação, faz-se necessário realizar a dedução do percentual de 30%, ora mencionado, para se evitar dupla contagem de recursos (BORGES, 2007). No período de 2007 a 2010, a complementação da União ao FUNDEB, deduzido o percentual de 30%, representou 0,06%, 0,09%, 0,13% e 0,18% do PIB em recursos novos à educação, percentuais diminutos frente à proposta de 7% do PIB fixados e vetados pelo Executivo no PNE de 2001, para atendimento das metas propostas para a década (BORGES, 2007), e à proposta de 10% discutida na CONAE 2010 e estabelecida no Projeto de Lei 8035/2010, do novo PNE, atualmente no Senado Federal para apreciação.

Acerca do dispositivo que limita em 30% o percentual a ser investido pela União na complementação ao FUNDEB, Pinto (2010) ressaltava a sua importância, uma vez que “veda a União de retirar recursos da rede federal de ensino para atender seus compromissos com o fundo, pois, desse modo, estaria ‘desvestindo um santo, para vestir outro’” (PINTO, 2010, p. 224).

Desta feita, a ampliação do papel da União no tocante ao maior aporte de recursos ao Fundo é considerada de suma importância pelos estudiosos da área, quando comparado ao Fundo anteriormente vigente. Todavia os valores destinados ainda são insuficientes para a universalização da educação básica de qualidade.

Conforme Davies:

Embora a complementação pareça generosa, pelo menos na comparação feita para com o FUNDEF, vale lembrar que, se o governo (tanto FHC quanto Lula) tivesse cumprido a Lei do FUNDEF (a n. 9.424/96), a complementação teria sido de vários bilhões anuais, como denunciado pelo TCU, particularmente pelas entidades sindicais e governamentais outrora críticas do governo (sobretudo o de FHC), o que significa que, mesmo os R\$ 4,5 bilhões previstos para o terceiro ano do FUNDEB estariam aquém do devido legalmente, se o fundo fosse apenas do ensino fundamental. Ora, como o FUNDEB abrange toda a educação básica, não apenas o ensino fundamental, os R\$ 4,5 bilhões estão longe de serem significativos (DAVIES, 2008, p. 47).

Demandava-se, dessa forma, maior alocação de recursos por parte da União ao Fundo, tendo em vista, inclusive, a inserção de um quantitativo de alunos a ser contemplado com recursos subvinculados, superiores aos recursos aportados. De acordo com Bremaeker, “o aumento do montante de recursos oriundos da transição do FUNDEF para o FUNDEB era da ordem de 37,3%, mas o aumento do número de alunos era da ordem de 62,6%” (2011, p. 62). Esse fato demonstra a incompatibilidade existente entre receitas e despesas com a manutenção e o desenvolvimento da educação, bem como a impossibilidade de se definir e praticar um valor aluno ano/mínimo que garanta a melhoria dos padrões de qualidade na educação.

Ao analisar a expansão do acesso à educação básica, como resultado da implementação do FUNDEB e da aprovação da EC 59/09, que amplia a obrigatoriedade do atendimento educacional dos quatro aos dezessete anos, Pinto e Alves (2010) alertam para o risco que se corre, ao incluir mais alunos nos sistemas de ensino sem o aporte de recursos necessário. Para eles,

[...] ao incluirmos mais alunos na educação básica, quase a totalidade deles no sistema público, é evidente que haverá uma demanda adicional de recursos financeiros, caso não queiramos reduzir o valor do gasto por aluno no país, o qual já é baixo (PINTO; ALVES, 2010, p. 221)

Ao fazer referência ao valor da complementação da União, apesar das críticas relacionadas ao pequeno aporte de recursos despendidos pela instância federal, Pinto (2009) ressalta a sua importância, tendo em vista o crescimento, em termos reais, do valor aluno/ano nacional.

Se considerarmos que os 300 reais fixados como mínimo para o Fundef, em janeiro de 1997, corresponderiam hoje a valores corrigidos (INPC/IBGE), a 651 reais, os 1.350, tardiamente fixados em 11/3/2009, representam mais que o dobro. Esse aumento foi positivo para reduzir também as disparidades regionais, mas não impede que a diferença entre o maior valor (R\$ 2.890 de Roraima) e o menor (R.1.350, recebido por Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) seja superior a duas vezes (PINTO, 2009, p. 327).

Apesar desse aumento, o montante de recursos somente é distribuído aos governos cujas receitas do Fundo não permitem o alcance do mínimo definido para vigorar nacionalmente. Nesse sentido, as receitas do Fundo têm impactado positivamente no orçamento da educação básica dos Estados com déficit de recursos, via complementação da União. Porém não tem sido suficientes para a prática de um custo aluno qualidade.

Nos dois primeiros anos de vigência do FUNDEB, oito Estados receberam complementação da União: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Com a entrada do Amazonas, que passou a receber complementação em 2009 e 2010, o número de Estados contemplados passou de oito para nove, nesses dois anos. Em 2010, de acordo com estimativas do MEC<sup>24</sup>, os Estados que lideraram a lista dos que receberam maior montante de recursos da complementação da União, tendo em vista apresentarem os menores valores aluno/ano de referência da Federação, foram: Maranhão, com o menor valor (R\$ 781,42), Pará (R\$ 835,17), Bahia (R\$ 979,93) e Ceará (R\$ 1.031,07). Nesse ano, o valor mínimo nacional foi definido em R\$ 1.414,85. Esses valores demonstram quão discrepantes são os valores aluno/ano nos mais diferentes Estados e regiões brasileiras. Enquanto o Estado do Maranhão apresentou o menor valor de referência da Federação, o Estado de São Paulo liderou o *ranking* na

---

<sup>24</sup> Portaria Interministerial Nº- 538-A, de 26 de Abril de 2010. Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>

região Sudeste com um valor aluno/ano definido em R\$ 2.314,04, valor este a ser praticado no Estado no ano de 2010.

Nessa perspectiva, a complementação da União equipara os valores de referência, quando estes se encontram abaixo da média nacional, reduzindo as desigualdades intraestaduais. Contudo, na perspectiva da redução das desigualdades interestaduais, apesar do aumento do valor aluno/ano, se comparado aos valores praticados quando da vigência do FUNDEF, a complementação da União ainda é tímida frente aos desafios que precisam ser enfrentados pelos Estados mais pobres da Federação (PINTO, 2007, 2009).

A participação da União no tocante à MDE ainda poderia ser menor, caso tivesse sido aprovado dispositivo que constava na PEC 415/2005 de autoria do Poder Executivo. O art. 60 do ADCT, no inciso VII, § 3º, determinava: “A complementação da União será realizada mediante redução permanente de outras despesas, inclusive redução de despesas de custeio, observadas as metas fiscais e os limites de despesas correntes fixados na lei de diretrizes orçamentárias” (BRASIL, 2005). A aprovação do referido dispositivo certamente representaria corte nos gastos sociais, inclusive na área educacional (SOUSA JUNIOR, 2006).

Ainda nessa direção, mencionava-se a possibilidade de utilização de 20% da cota-parte federal do salário-educação para complementação da União ao Fundo. De acordo com Oliveira (2007), esse dispositivo visava isentar a União de alocar recursos orçamentários para o financiamento da educação básica, prática ocorrida na vigência do FUNDEF, quando se permitia a utilização máxima de 20% da contribuição do salário-educação para complementação do referido Fundo, conforme art. 4º do Decreto 2.264/97. O dispositivo que trata dessa questão é o §1º. do art. 5º da Lei 11.494/07. Na íntegra: “É vedada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o §5º. do art. 212 da Constituição Federal na complementação da União aos Fundos”. (BRASIL, 2007).

A inclusão de matrículas da educação infantil e educação especial, em instituições privadas e conveniadas com o poder público para recebimento de recursos do FUNDEB, também pode ser considerada aspecto negativo, pois subtrai recursos públicos a serem destinados à educação pública (DAVIES, 2008).

Ao analisar a transferência de recursos públicos para a esfera privada com e sem fins lucrativos, Pinto afirma:

Essa inclusão, que representa um duro golpe no princípio de que os recursos públicos devem se destinar às instituições públicas, decorreu da constatação de que um número significativo de prefeituras mantém convênios com aquelas instituições, e sua exclusão significaria deixar milhares de crianças sem atendimento. O grande risco, em especial no que se refere às creches, onde a demanda reprimida é gigantesca em virtude do baixo atendimento, é que o crescimento das matrículas de dê pela via das instituições conveniadas, já que o repasse que o poder público faz a essas instituições conveniadas é muito inferior aos custos do atendimento direto (PINTO, 2007, p. 888).

Na esteira do posicionamento de Pinto, Davies (2008) se posiciona da seguinte forma:

Como se não bastasse a pequena complementação (em termos nacionais), a Câmara dos Deputados reduziu os recursos públicos para instituições públicas ao permitir que as matrículas em creches, pré-escolas (estas, ‘apenas’ de 2008 a 2011, segundo o Decreto n. 6.253, de 13/11/07) e instituições de educação especial comunitárias, confessionais e filantrópicas ‘sem fins lucrativos’ e conveniadas com o poder ‘público’ sejam consideradas na distribuição dos recursos do FUNDEB, inclusão feita no anteprojeto de lei de conversão mas que não constava na MP n. 339 (DAVIES, 2008, p. 48-49).

Conclui-se, portanto, que o FUNDEB agrega poucos recursos novos à educação (ARAÚJO, 2011; BORGES, 2007; BREMAEKER, 2011; DAVIES, 2008; MARTINS, 2009; MILITÃO, 2011; OLIVEIRA, 2007; PINTO, 2007), estes conformados na complementação da União que, retiradas as deduções – 30% dos recursos já vinculados à educação, conforme art. 212 da CF 1988, 10% para programas e projetos destinados à melhoria da qualidade do ensino, Lei 11.494/06 –, envia para o Fundo, apenas, 60% de recursos orçamentários para a equiparação do valor mínimo aluno/ano. Desse percentual, parcela considerável será dividida com as instituições privadas e sem fins lucrativos que ofertam vagas na educação infantil e na educação especial, tendo em vista, conforme Pinto (2007), o elevado grau de atendimento realizado por parte desses segmentos.

Nesse sentido, o baixo percentual de recursos novos destinados à educação, por parte do Fundo, contribui para a definição de valores mínimos aluno/ano abaixo do necessário para a melhoria dos padrões de qualidade. Isso porque o mesmo é definido não em função de critérios pedagógicos, dos custos reais de cada nível, modalidade e estabelecimentos de ensino, mas sim em função de critérios contábeis (DAVIES, 2008; OLIVEIRA, 2007; PINTO, 2007, 2010, 2011).

*c) Definição e variação do valor mínimo nacional por aluno/ano*

O baixo investimento financeiro em educação, mais especificamente por parte do governo federal, tem sido apontado como responsável pela baixa qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas em todo o país. Pesquisas acerca do Gasto Público em Educação – GPedu, no período de 1995 a 2007, entre as quais a realizada por Castro (2007, 2009, 2011) que ora menciono (2011), revelam que, no período de 1995 a 2005,

[...] não houve crescimento do GPedu quando comparado com o PIB, pois o indicador – GPedu/PIB – passou de 4,01%, em 1995, para apenas 4,05%, em 2005. Portanto, em 11 anos a política educacional dos diferentes entes federados elevou sua participação na renda nacional em apenas 0,04 p.p. do PIB – o que representa um crescimento de apenas 1%. Isto evidencia que o crescimento do gasto educacional foi apenas equivalente ao crescimento da economia brasileira como um todo; além disso, tem um caráter procíclico em toda a trajetória do período (CASTRO, 2011, p. 44).

Esses percentuais são considerados baixos e, em muito, se distanciam da proposta de gasto presente no PNE apresentado pela Sociedade Civil que era de 10% do PIB, e do PNE aprovado em 2001 que propunha aplicação de 7% do PIB em educação, ao longo da década, dispositivo vetado pelo governo federal, à época Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Castro (2011) os reduzidos percentuais do PIB aplicados em educação no período de 1995 a 2005 são um claro indicativo de que a política educacional não se constituiu em prioridade macroeconômica para os governos desses períodos. Se assim o fosse, em períodos de elevado crescimento econômico, haveria aumento dos gastos com educação.

Ao analisar os gastos públicos em educação, Castro (2011) constatou que valor mais elevado é praticado pelos Estados, seguido dos Municípios e da União, em terceiro lugar. Em 2005, o gasto dos Estados com educação representaram 1,70% do PIB, o dos Municípios 1,58% e o da União – a terceira posição – 0,77 p.p. dos gastos. De acordo com análises realizadas por Pinto (2007), a União é a esfera que mais arrecada e a que menos investe em educação.

Nesse sentido, para que a educação alcance os padrões mínimos de qualidade aos quais se referem a CF de 1988, a LDB 9.394/96, o PNE 11.497/2001, a Lei 11.497/2007 e o PDE apresentado em 2007 –, em torno do qual giram metas e ações com vistas à melhoria da qualidade do ensino público –, faz-se necessário maior alocação de recursos por parte da União,

apesar do já comprovado aporte destinado à complementação do FUNDEB, insuficiente, contudo, para a prática de custo aluno baseado nas necessidades reais dos sistemas de ensino. Portanto, esperar que a educação seja financiada quase que totalmente por entes, a exemplo dos Municípios, que possuem baixo poder fiscal, contribui para o aumento das desigualdades educacionais intra e interestadual, presentes nos sistemas de ensino, indo na contramão do que almejam os instrumentos legais supracitados.

Atualmente, o FUNDEB se propõe solucionar parte desse problema, uma vez que conta com maior parcela de recursos da União para complementar o valor aluno mínimo nacional, nos Estados e Distrito Federal. Após cálculo do valor aluno/ano, realizado a partir da estimativa das receitas do Fundo em cada Estado e no Distrito Federal, dividido pelo número de matrículas presenciais na educação básica e multiplicado pelos fatores de ponderação – definidos ano a ano pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade –, obtêm-se valores decorrentes do cálculo. Os valores encontrados são complementados pela União, na perspectiva de se definir um valor aluno/ano mínimo nacional a ser adotado como valor de referência para os anos iniciais do ensino fundamental ofertado na zona urbana.

De acordo com Nota Explicativa anexa à Lei 11.494/07, a distribuição dos recursos da Complementação da União ao FUNDEB obedecerá à seguinte metodologia: 1) ordenação decrescente dos valores anuais por aluno, obtidos nos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal; 2) complementação do último Fundo até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior; 3) uma vez equalizados os valores anuais por aluno dos Fundos, conforme operação 2, a complementação da União será distribuída a esses (dois) Fundos até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior e 4) as operações 2 e 3 são repetidas tantas vezes quantas forem necessárias até que a complementação da União tenha sido integralmente distribuída, de forma que *o valor anual mínimo por aluno resulte definido nacionalmente em função dessa complementação.* (grifo nosso).

Diferentemente da metodologia de cálculo utilizada com relação ao FUNDEF, para definição do valor mínimo aluno/ano e da complementação da União, conforme art. 6º, § 1º, da Lei 9.424/96, o procedimento adotado no âmbito do FUNDEB determina que o valor mínimo aluno/ano seja definido levando-se em conta a complementação por parte da União.

Os valores<sup>25</sup> mínimos aluno/ano fixados para vigorar nacionalmente nos quatro primeiros anos de vigência do FUNDEB, de acordo com estimativas do MEC, foram: a) R\$ 941,68 em 2007; b) R\$ 1.172,85 em 2008; c) R\$ 1.227,17 em 2009 e, no ano de 2010, R\$ 1.418,85, correspondentes ao mínimo nacional. Esses valores são considerados de referência e aludem aos valores a serem praticados nos anos iniciais do ensino fundamental, zona urbana, ao qual lhe foi atribuído fator de ponderação 1,0 (um inteiro). Conforme art. 10, §§1º e 2º da Lei que aprovou o Fundo, para os outros níveis, modalidades e estabelecimento de ensino, as ponderações serão resultados da multiplicação do fator de referência (1,0) por um fator específico fixado entre setenta centésimos (0,70) e um inteiro e trinta centésimos (1,30). Para ilustrar o exposto, tomemos como exemplo o valor de referência para os anos iniciais do ensino fundamental urbano do ano de 2010, de R\$ 1.414,85. Para saber o valor aluno/ano da educação infantil, creche pública, basta multiplicar o seu fator de ponderação, que para o ano de 2010 foi de 0,80 (oitenta centésimos) pelo fator de referência. Assim, teremos:  $R\$ 1.414,85 \times 0,80 = R\$ 1.132,88$ .

Apesar de constar na legislação do FUNDEB, art. 13, inciso I, que os fatores de ponderação são definidos anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade, levando-se em consideração a correspondência dos custos reais de cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino, polêmicas foram registradas no que diz respeito aos baixos fatores definidos, inclusive para a educação infantil e educação de jovens e adultos, tanto no tocante à avaliação no processo quanto à integrada à educação profissional. Para Pinto (2007), os critérios utilizados para definição dos fatores a vigorar em 2007 não representavam os custos reais das diferentes etapas e modalidades de ensino, conforme legislação do Fundo, mas sim um acordo político para beneficiar Estados e Municípios, no que se refere ao atendimento dos níveis de atuação prioritária, ou seja, educação infantil e ensino médio, no caso dos Estados.

### *Em busca do CAQi*

Em maio de 2010, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou a Resolução 8/2010, que trata da normatização dos padrões mínimos de qualidade para a educação básica, mediante a adoção do Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi. A Resolução resulta do Termo de

---

<sup>25</sup> Disponível em: <http://www.fnede.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>

Cooperação<sup>26</sup> interinstitucional firmado entre o CNE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, “visando ao desenvolvimento de atividades conjuntas em benefício da qualidade do ensino público brasileiro, tomando como referência o estudo do Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi” (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010). Após dois anos de sua aprovação, a Resolução 8/2010 ainda não foi homologada e, certamente, os estudos do CAQi e pesquisas já realizadas pelo INEP não vêm sendo utilizados como referência na definição dos valores a serem praticados nos diferentes níveis e modalidades de ensino, dado os baixos valores mínimos estabelecidos para vigorar nacionalmente (DAVIES, 2008).

Na perspectiva de contribuir para a discussão acerca da qualidade na educação, bem como subsidiar o Estado na formulação de uma política de financiamento com vistas à instituição de padrões mínimos de qualidade, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação estabeleceu como meta a construção de referenciais de custo aluno qualidade para a educação pública. Para isso, a partir de 2002, deu-se início à realização de oficinas, seminários e encontros objetivando a discussão acerca do CAQi e da qualidade a ser encampada como horizonte. Partiu-se da discussão, com representantes de organizações, grupos, movimentos e pesquisadores (as), em torno das diferentes concepções e significados do termo qualidade, entendido como um conceito construído historicamente. Após a realização de alguns eventos, concluiu-se que a qualidade do ensino está associada à qualidade dos processos de ensino-aprendizagem que, por sua vez, se relaciona com a qualidade dos insumos utilizados. Definiu-se, então, a matriz de referência do custo aluno qualidade, esta resultante do cruzamento das variáveis: qualidade e insumos (CARREIRA; PINTO, 2007).

Pesquisadores envolvidos no processo de discussão e definição da matriz de referência do CAQ entendem que qualidade da educação não pode ser definida, apenas, em função dos insumos. Contudo “a garantia de infraestrutura e equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias é um componente imprescindível para a efetividade dos processos de ensino e aprendizagem” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 25).

---

<sup>26</sup> Disponível em:

[http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/pautapoliticas/CAQi\\_terno\\_CNE\\_05nov2008.pdf](http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/pautapoliticas/CAQi_terno_CNE_05nov2008.pdf)

Ao falar sobre a metodologia adotada para se elaborar o CAQi, Pinto (2012) um dos pesquisadores<sup>27</sup> que participaram da elaboração de sua matriz de referência, assegura:

No CAQi, em vez de calcularmos quanto temos de recursos e dividir isso pelo número de alunos, calculamos qual seria o mínimo para dar qualidade ao ensino, não o ideal, mas o que garantisse um patamar mínimo, em que todas as escolas tivessem laboratório, biblioteca e uma quantidade razoável de alunos por turma, para dar condições ao professor de ensinar. O CAQi foi pensado a partir do que é necessário e quanto seria o custo para garanti-lo, mas é o mínimo, não a média, que deve ser um pouco maior para considerar situações como a educação integral (PINTO, 2012).

Nessa perspectiva, a proposta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, inicialmente, é pela instituição de um Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi, pautado em padrões mínimos de qualidade, aludidos no âmbito da legislação educacional, tendo como horizonte a qualidade educacional desejada como ideal.

Tomando como base os insumos necessários ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, a Campanha construiu, no decorrer da pesquisa sobre o CAQi, propostas com vistas à definição de valores necessários para as diferentes etapas da educação básica, visando à qualidade do ensino. Para isso, levou em consideração os custos/ano/mês de manutenção e atualização de uma escola, quais sejam: *pessoal, bens e serviços* (água, luz, telefone, material de escritório, material de limpeza, material didático, projetos e ações pedagógicas, conservação predial e manutenção e conservação dos equipamentos) e *custos com administração central* (formação profissional, custos com encargos sociais, administração e supervisão com pessoal). (grifos nossos). A seguir, uma síntese dos valores estimados pela pesquisa coordenada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, para os diferentes níveis de ensino, no ano 2005, sem os custos com alimentação (CARREIRA; PINTO, 2007).

- Educação infantil

*Creche:* Para uma instituição em tempo integral com atendimento a 120 crianças, com uma média de 12 crianças por turma e 20 professores com jornada de trabalho de 30 horas semanais, além dos custos com outros profissionais que

---

<sup>27</sup> Entrevista concedida a Revista Escola Pública em maio de 2012. Disponível em: <http://pnepravalor.org.br/04/05/2012/o-valor-da-educacao/>.

desenvolvem atividades administrativas, técnico-pedagógicas, de manutenção e limpeza, o CAQi aluno/ano definido foi: R\$ 3.783,00.

*Pré-escola:* Para uma escola funcionando em tempo parcial, com atendimento a 264 alunos, funcionando com 06 salas em dois turnos, com média de 22 alunos por turma e 10 professores com jornada de 40 horas semanais, além dos custos com funcionários que desenvolvem atividades administrativas, técnico-pedagógicas e de manutenção e limpeza, o CAQi foi: R\$. 1.659,00.

- Ensino fundamental – Zona Urbana

*Anos iniciais:* Para uma escola funcionando em tempo parcial, com atendimento a 400 alunos, distribuídos em 08 salas em dois turnos, com média de 25 alunos por turma e 16 professores com jornada de 40 horas semanais, além dos custos com funcionários que desenvolvem atividades administrativas, técnico-pedagógicas e de manutenção e limpeza, o CAQi definido foi: R\$. 1.724,00.

*Anos finais:* Para uma escola funcionando em tempo parcial, com atendimento a 600 alunos, distribuídos em 10 salas em dois turnos, com média de 30 alunos por turma e 20 professores com jornada de 40 horas semanais, além dos custos com funcionários que desenvolvem atividades administrativas, técnico-pedagógicas, de manutenção e limpeza, o CAQi definido foi: R\$. 1.591,00.

- Ensino fundamental – Zona Rural

*Anos iniciais:* Para uma escola funcionando em tempo parcial, com atendimento a 60 alunos, distribuídos em 04 salas em dois turnos, com média de 15 alunos por turma, com jornada semanal de 24 horas, e 04 professores com jornada de 30 horas semanais, além dos custos com 01 funcionário para atividades de manutenção e limpeza, adicional de 30% aos docentes que, além das atividades de ensino, desenvolveriam atividades de escrituração e organização da escola, mais um adicional de R\$ 200 reais por aluno para o transporte escolar, necessário para locomoção dos alunos na zona rural, o CAQi definido foi: R\$. 1.997,00.

*Anos finais:* Para uma escola funcionando em tempo parcial, com atendimento a 100 alunos, distribuídos em 02 salas em dois turnos, com média de 25 alunos por

turma, com jornada semanal de 25 horas, e 04 professores com jornada integral de 40 horas semanais, responsabilizando-se pelo conjunto das disciplinas curriculares e atividades de direção e coordenação, além dos custos com 01 funcionário para atividades de manutenção e conservação, mais R\$ 200 reais por aluno para o transporte escolar, necessário para locomoção dos alunos na zona rural, o CAQi definido foi: R\$. 2. 166,00.

- Ensino médio: Para uma escola funcionando em tempo parcial, com atendimento a 900 alunos, distribuídos em 15 salas em dois turnos, com média de 30 alunos por turma, e 30 professores com jornada de 40 horas semanais, além dos custos com funcionários que desenvolvem atividades administrativas, técnico-pedagógicas e de manutenção e limpeza, o CAQi definido foi: R\$. 1.645,00.

Não se estimou um CAQi para as modalidades de ensino e outros segmentos sociais específicos, tais como educação inclusiva, educação indígena, educação profissional e quilombola. No entanto sinaliza-se para a necessidade de realização de estudos específicos para a instituição de CAQis que reflitam as reais necessidades desses grupos. A exceção para o exposto refere-se à EJA, argumentando-se em favor da não diferenciação entre os valores praticados no ensino fundamental regular e na Educação de Jovens e Adultos (CARREIRA; PINTO, 2007).

Para se demonstrar quão distante se encontram os valores mínimos aluno/ano definidos pelo governo federal para vigorar nacionalmente, dos valores estimados para os CAQis pela Campanha, conforme Pinto e Alves (2010), serão apresentados os valores estimados para o CAQi e os valores legais estabelecidos para os diferentes níveis da educação básica.

**TABELA 1**  
ESTIMATIVA DE VALOR ALUNO/ANO CAQi E MINIMO NACIONAL PARA A  
EDUCAÇÃO BÁSICA – BRASIL – 2005 e 2010

ANO	ESTIMATIVA CAQi* VALOR ALUNO/ANO (Em R\$)	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	ENS FUND SÉRIES INICIAIS	ENS FUND SÉRIES FINAIS	ENS MÉDIO
2005	CAQi	3.783,00	1.659,00	1.724,00	1.591,00	1.645,00
2010	FUNDEB	1.555,00	1.767,00	1.414,00	1.555,00	1.697,00
%		143%	-6%	22%	2,3%	-3%

Fonte: CARREIRA; PINTO (2007). Portaria Interministerial MEC/Fazenda n. 538-A, de 26 de abril de 2010.

\*Tabela adaptada de PINTO e ALVES (2010).

Os dados da Tabela acima demonstram que, cinco anos após a sua definição, os valores do CAQi continuam superiores aos mínimos definidos para vigorar em 2010, constituindo exceção os valores da pré-escola e do ensino médio, que ficaram bem próximos do valor mínimo nacional. Para creche, o valor do CAQi é superior 2,4, aproximadamente, ao valor do mínimo nacional, valor justificado mediante a necessidade de se contratar mais de um profissional para o trabalho realizado em tempo integral, além da relação aluno/educador ser menor que em outras séries (CARREIRA; PINTO, 2007). Ao se comparar o mínimo nacional creche FUNDEB com o mínimo nacional pré-escola FUNDEB, constata-se que este último é superior ao primeiro em aproximadamente 14%. Levando-se em consideração os custos da creche, que elevam o valor dos gastos, destaca-se o aviltamento do mínimo nacional definido pelo governo federal para vigorar no ano de 2010.

Para os anos iniciais do ensino fundamental, o valor do CAQi foi superior ao mínimo nacional FUNDEB em 22%; já para os anos finais, a diferença entre o CAQi e o mínimo nacional foi de 2,3%, demonstrando um certo equilíbrio entre o valor estimado e o praticado. Registra-se, também, que o valor aluno/ano legalmente definido para os anos finais do ensino fundamental é 10% superior ao valor dos anos iniciais desse nível de ensino.

Assim como na pré-escola, os valores definidos pelo CAQi para o ensino médio ficaram abaixo do mínimo nacional praticado, contudo bem próximos dos valores definidos para vigorar no ano de 2010.

Quanto ao ensino médio, este possui valores superiores aos definidos para os outros níveis de ensino, fato decorrente das diferenciações nos fatores de ponderação, sendo exceção a pré-escola, que, a partir do terceiro ano de vigência do FUNDEB, se equiparou ao ensino médio, ultrapassando-o em 2010. Apesar disso, Pinto (2008) declara que os valores praticados no ensino médio público situam-se abaixo dos valores das mensalidades de escolas privadas, pagas pelos pais/responsáveis pelos educandos que frequentam o ensino médio, não garantindo, dessa forma, a qualidade do ensino ofertado pelo Estado.

A seguinte Tabela realiza o mesmo exercício de comparação entre o CAQi, com valores estimados para 2009, e o valor aluno mínimo FUNDEB praticado em 2010.

**TABELA 2**  
**ESTIMATIVA DE VALOR ALUNO/ANO CAQI E MÍNIMO NACIONAL PARA A**  
**EDUCAÇÃO BÁSICA – BRASIL–2009 e 2010**

<b>ANO</b>	<b>ESTIMATIVA CAQI* VALOR ALUNO/ANO (Em R\$)</b>	<b>CRECHE</b>	<b>PRÉ- ESCOLA</b>	<b>ENS FUND SÉRIES INICIAIS</b>	<b>ENS FUND SÉRIES FINAIS</b>	<b>ENS MÉDIO</b>
2009	CAQI	5.600	2.184	2.082	2.174	2.244
2010	FUNDEB	1.555	1.767,00	1.414	1.555	1.697
%		260%	24%	47%	40%	32%

Fonte: PINTO; ALVES ( 2010). Portaria Interministerial MEC/Fazenda n. 538-A, de 26 de abril de 2010.

\*Tabela adaptada de PINTO e ALVES (2010).

Ao se analisarem os valores do CAQI estimados para o ano de 2009, em comparação com os valores mínimos aluno/ano FUNDEB de 2010, constata-se que todos eles se situaram acima dos valores mínimos definidos para o mesmo ano. Os estimados para creche foram 260% superior ao mínimo nacional, pré-escola 24%, séries iniciais do ensino fundamental 47%, séries finais 40% e ensino médio 32%.

A comparação realizada a partir dos valores do CAQI estimados para 2005 e 2009, com os valores mínimos definidos nacionalmente para o ano de 2010, sinaliza que os recursos do FUNDEB são insuficientes para a prática do CAQI (PINTO; ALVES, 2010). Esse fato demanda do poder público maior aporte de recursos para a garantia de padrões mínimos de qualidade aos grupos sociais que frequentam a escola pública.

De acordo com Carreira e Pinto (2007), estimativas do INEP revelaram que recursos na ordem de 7,95% deveriam ser investidos em educação até o ano de 2011, índice bastante superior aos 5,0% investidos em educação em 2010<sup>28</sup>. A CONAE 2010 trabalhou com a proposta de 7% do PIB para 2011, buscando-se atingir até 2014, o equivalente a 10% do PIB. O projeto de Lei do PNE 8.035/2010, enviado ao Senado, prevê o investimento de 7% do PIB até o quinto ano a contar da data da aprovação da Lei, até atingir o patamar de 10%, no final do decênio.

Portanto, a prática de valores que assegurem padrões mínimos de qualidade passa pela necessidade de se elevar o investimento público em educação. Até o momento, essa área social vem sendo penalizada com vetos a projetos que visam/visavam elevar os investimentos públicos em educação, a exemplo do PNE 10.172/2001, com a redução sistemática de recursos do orçamento da educação por parte da DRU, além da transferência dos poucos recursos públicos para o setor privado.

<sup>28</sup> Dados acerca do percentual do investimento público direto em educação em relação ao PIB e outros indicadores encontram-se disponíveis em: [http://gestao2010.mec.gov.br/indicadores/chart\\_88.php](http://gestao2010.mec.gov.br/indicadores/chart_88.php)

Na próxima seção, serão centrados esforços na análise do financiamento da educação infantil de acordo com a Lei 11.494/07, pela importância que representa essa etapa educacional para o desenvolvimento sócio-cognitivo da criança e, por conseguinte, para o seu desempenho nas séries subsequentes da educação básica; da polêmica gerada em torno dos baixos fatores de ponderação e da transferência de recursos públicos para o setor privado, configurando-se numa tendência de privatização da gestão da educação pública<sup>29</sup>.

#### *Educação infantil e o FUNDEB: transferências de recursos públicos para o setor privado*

Para a educação infantil, creche pública, em tempo integral, os fatores definidos para os anos de 2007 a 2010 foram: 0,80 (oitenta centésimos) no primeiro ano e 1,10 (um inteiro e dez centésimos) congelados nos três anos subsequentes. Para a mesma etapa, com duração de atendimento parcial, definiu-se o fator 0,80 (oitenta centésimos), este estagnado durante os quatro primeiros anos de vigência.

Para a pré-escola, etapa que compreende a faixa etária dos quatro aos cinco anos de idade, os fatores definidos para o atendimento em estabelecimentos públicos, período integral, foram: 0,90 (noventa centésimos) em 2007, 1,15 (um inteiro e quinze centésimos) em 2008, 1,20 (um inteiro e vinte centésimos) em 2009 e 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos) em 2010. Os fatores definidos para a pré-escola pública, período parcial, foram: 0,90 (noventa centésimos) nos dois primeiros anos de vigência do Fundo e 1,00 (um inteiro) para os dois anos subsequentes.

Analisar os fatores de ponderação definidos para os diferentes níveis, modalidades e estabelecimentos de ensino, no que se refere à educação infantil, Pinto (2007) chamava a atenção para os baixos fatores definidos para as creches a vigorar em 2007 e explicava que o estabelecimento dos mesmos deu-se em decorrência da pressão dos governos estaduais que buscavam, não somente reduzir os percentuais para educação infantil, como excluir do cômputo do FUNDEB os alunos matriculados em creche. Em 2008, o índice estabelecido para a creche pública em tempo integral evoluiu de 0,80 (oitenta centésimos) para 1,10 (um inteiro e dez centésimos), situando-se na margem de 10% superior aos índices estabelecidos para os anos iniciais do ensino fundamental que foi de 1,0 (um inteiro). De acordo com Pinto (2007), esse aumento ainda é insuficiente para a manutenção dos custos de uma creche em tempo integral que

---

<sup>29</sup> Ver ADRIÃO et al.

representam duas vezes o custo das séries iniciais do ensino fundamental em tempo parcial. Esse dado foi obtido em pesquisa realizada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação acerca do custo aluno qualidade.

Na perspectiva de Arelaro (2008), ao se analisarem as condições de financiamento da educação infantil previstas na Lei 11.494/07, há de se atentar para os seguintes aspectos:

[...] em primeiro lugar, o coeficiente de valorização das creches e das pré-escolas foi estabelecido abaixo do valor das séries iniciais urbanas do ensino fundamental, o que gera uma diferença significativa de gasto, pois já se sabe, em função de estudos e avaliações contábeis realizadas, que os custos da educação infantil são os mais altos, não podendo sequer ser equiparados aos do ensino fundamental. Neste caso, tanto para 2007 quanto para 2008, as creches e pré-escolas receberam as ponderações 0,80 e 0,90, respectivamente (ARELARO, 2008, p. 60).

Os baixos índices estabelecidos para o financiamento da educação infantil, segundo a autora, demonstram uma subvalorização por parte do poder público para com essa etapa, fato que estimula os Municípios – detentores de 99% do atendimento em creches – a buscarem alternativas mais viáveis, financeiramente, para suprir a demanda social por essa etapa educacional. Essas alternativas se traduziriam na oferta de vagas por parte de instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, sem fins lucrativos e privadas, desde que conveniadas com o Poder Público para o atendimento de crianças na faixa etária de zero a cinco anos de idade, configurando o que se convencionou chamar de parcerias público-privadas.

Essa questão foi estabelecida no art. 77 da LDB 9.394/96 e ratificada pela Lei 11.494/07, conforme §1º, §2º e §3º do art. 8º. Para recebimento dos recursos públicos, as instituições deveriam, além do conveniamento com o Poder Público, atender aos critérios de igualdade de condições para acesso e permanência; possuir finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação; cumprir os padrões mínimos de qualidade definidos pelos órgãos normativos do sistema de ensino, como também aplicar os recursos públicos na manutenção da oferta de vagas na educação infantil – em creches para crianças de até três anos de idade, em pré-escolas a crianças na faixa etária dos quatro aos cinco anos, por um período de quatro anos a contar da aprovação da referida Lei – e na educação especial.

Para o financiamento da educação infantil e da educação especial, ofertadas pelas instituições conveniadas definiu-se, à semelhança do estabelecido para a educação pública, fatores de ponderações para cálculo de repasse de recursos às instituições. Nos três primeiros

anos de vigência do FUNDEB, os fatores definidos para as instituições conveniadas se diferenciavam, ainda que infimamente, dos índices estabelecidos para as instituições públicas. Em 2010, os fatores se igualaram: 1,10 (um inteiro e dez centésimos) para creches públicas e conveniadas em tempo integral e 0,80 (oitenta centésimos) para creches públicas e conveniadas em tempo parcial. A equiparação de valores entre as duas redes já ocorria desde 2007 para o atendimento à educação especial. Para esse ano, o índice estabelecido foi 1,20 (um inteiro e vinte centésimos), permanecendo o mesmo até 2010.

Para efeito de distribuição de recursos do FUNDEB, admitiu-se a partir de janeiro de 2008, conforme os arts. 12, 13 e 14, do Decreto 6.253/07, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches, para crianças de até três anos de idade, e na pré-escola, para crianças de quatro e cinco anos, por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder Executivo competente. As matrículas efetivadas na educação especial oferecida em instituições com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o poder executivo, também passaram a ser computadas para fins de recebimento de recursos do FUNDEB, a partir de janeiro de 2008 (BRASIL, 2007).

Conforme §§§ 1º, 2º e 3º, art. 16, do Decreto 6.253/07, os recursos referentes às matrículas computadas nas instituições conveniadas serão creditados exclusivamente na conta do FUNDEB do Poder Executivo competente e, posteriormente, repassados àquelas, de acordo com os convênios firmados. Após o repasse, deverão ser utilizados pelas instituições conveniadas, em ações consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme disposto nos arts. 70 e 71 da LDB 9.394/96. Cabe ao Poder Executivo competente assegurar a observância de padrões mínimos de qualidade pelas instituições conveniadas, inclusive mediante aporte de recursos adicionais às receitas previstas pelo Fundo (BRASIL, 2007).

A Lei 11.494/07, §3º do art. 9º, admitiu que os profissionais do magistério da educação básica fossem cedidos às instituições conveniadas e considerados como em efetivo exercício na educação básica, inclusive para fins de recebimento de salários com parcela de recursos que compõem o Fundo (ARELARO, 2008).

A respeito dos estímulos proporcionados pela Lei do FUNDEB, à iniciativa privada, para oferta da educação infantil e especial, Arelaro pondera:

É difícil imaginar que, com todas as facilidades que a regulamentação do Fundeb concedeu às relações público-privadas na educação, as esferas públicas se empenhem para construir alternativas de atendimento diferentes das que vêm se consagrando como as mais ágeis e viáveis para o atendimento, em especial, das crianças pequenas, com a significativa (des) responsabilização do Estado pelo atendimento educacional direto (ARELARO, 2008, p. 61-62).

Nesse sentido, o FUNDEB estimulou o atendimento à educação infantil, em creches e pré-escolas públicas em todo o país, passando a redistribuir recursos aos municípios em função das matrículas registradas. Foi mais além, contudo, ao estimular a oferta dessa etapa de ensino por parte do setor privado, ao admitir a transferência de recursos públicos para que instituições ditas sem fins lucrativos e privadas assumissem responsabilidades de competência do Estado (ADRIÃO; BORGHI, 2008; ADRIÃO; DOMICIANO, 2010; ARELARO, 2008; ADRIÃO, 2011).

Para Adrião e Domiciano (2010), a prática de transferência de recursos públicos para o setor privado com ou sem fins lucrativos, com vistas à ampliação da oferta de vagas, constitui-se em perigoso mecanismo, uma vez que tais recursos devem ser utilizados em benefício das escolas públicas. Porém, apesar de ter se intensificado com a implementação do FUNDEB, essa prática já é recorrente no Brasil. Data da implementação do FUNDEF, em 1998 – cujos recursos focalizavam um único nível de ensino – e da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal Nº. 101/2000, que limita os gastos com pessoal em 60% do orçamento público, estimulando, dessa forma, as parcerias entre o setor público e o privado, pela via da terceirização de contratos (ADRIÃO, 2011).

Ao analisar as tendências privatizantes na gestão do setor educacional brasileiro, mais especificamente no Estado de São Paulo, Adrião *et al* (2009) identificaram a presença de três formas de parcerias<sup>30</sup> existentes entre o setor público e o privado na educação: 1) a subvenção financeira ao setor privado, para ampliação da oferta de vagas na educação infantil e educação especial, fortalecida com a aprovação do FUNDEB, abordada neste trabalho; 2) a compra/adoção, por parte dos governos subnacionais dos chamados “Sistemas privados de ensino”, a exemplo do

---

<sup>30</sup> O aprofundamento da discussão em torno das tendências de privatização na educação pública poderá ser realizado em consulta a pesquisas realizadas por ADRIÃO (2007, 2008, 2009, 2010, 2011), ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO (2008, 2010), ADRIÃO; PERONI (2008), ARELARO (2008, 2010), GARCIA (2010), PERONI (2008), além de outros citados no corpo das referências deste trabalho.

Sistema COC, OBJETIVO, POSITIVO, ANGLO DE ENSINO, UNO e 3) assessoria à gestão educacional, que se constitui em parcerias com instituições privadas sem fins lucrativos, visando à instituição de assessoria à gestão educacional, a exemplo do Instituto Ayrton Sena, Fundação Pitágoras e Fundação *Lemann* (ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO; 2010; ADRIÃO, 2011)

Percebe-se, portanto, o crescimento da participação do setor privado na educação pública brasileira, mediante as diferentes formas de parcerias, conforme apresentado. Esse fato poderá ser atribuído à crescente desresponsabilização do poder público estatal para com a garantia do direito à educação, previsto na Constituição Federal e em outros documentos legais, a exemplo da LDB 9.394/96 e do Plano Nacional de Educação.

Considerando-se os estímulos promovidos pelo Estado brasileiro à iniciativa privada, Arelaro afirma que, no caso das creches conveniadas,

[...] a tendência é que elas permaneçam enquanto não se substituírem as prioridades para a atuação do Estado estabelecidas nos últimos 15 anos no país, e enquanto o estado mínimo for considerado tradução de competência política e gerencial (ARELARO, 2008, p. 64).

A legislação confirma essa tendência, definindo, para o ano de 2020 – quando se expira a vigência do FUNDEB – o encerramento do atendimento em creches pelas instituições sem fins lucrativos conveniadas com o poder Público e o setor privado.

*d) Utilização dos recursos do FUNDEB e a remuneração dos profissionais da educação básica*

O FUNDEB abrange toda a educação básica. Para tanto, os recursos que compõem a cesta do Fundo, acrescidos dos valores da complementação da União, quando houver, devem ser aplicados pelos governos estaduais e municipais em atividades de manutenção e desenvolvimento de todos os níveis e modalidades de ensino. Esses recursos podem ser utilizados pelos governos subnacionais, indistintamente, entre os mais diferentes níveis, modalidades e estabelecimentos de ensino. No entanto deve-se observar a área de atuação prioritária de cada governo, ou seja, os Municípios devem utilizá-los no ensino fundamental e na educação infantil, e os Estados, no ensino fundamental e ensino médio, conforme disposto nos §2º e §3º do art. 211 da CF 1988 (BRASIL, 1988).

Da totalidade dos recursos do Fundo destinado a cada governo, o percentual mínimo de 60% deverá ser utilizado na remuneração anual dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica, e 40% em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Ao se referir ao mínimo de 60% para a remuneração dos docentes a que se refere o art. 21 da Lei 11.494/07, fica em aberto a possibilidade de utilização de até 100% do valor do Fundo, fato presenciado em Estados brasileiros e Municípios paraibanos, a exemplo de João Pessoa e Cabedelo (BRASIL, 2007).

Além dos docentes, todos os profissionais que desenvolvem atividades na educação básica escolar, conforme Lei 12.014/2009, são considerados profissionais da educação. Por isso, são remunerados com recursos do Fundo, independente do vínculo trabalhista que possui com Estados e Municípios, conforme art. 22, Incisos II e III da Lei que aprovou o FUNDEB.

Ainda são remunerados com recursos do FUNDEB aqueles profissionais cedidos a instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, para o exercício de atividades do magistério na educação infantil e na educação especial, conforme art. 9º, § 3º da Lei 11.494/07. Isso, conforme já mencionado anteriormente, contribui para a redução dos recursos que deveriam ser aplicados, exclusivamente, no ensino público.

Quanto à formação dos profissionais da educação, os Estados e Municípios não podem utilizar recursos que compõem os 60% destinados à remuneração do magistério para esse fim. Optando-se pela formação continuada, os governos subnacionais deverão fazê-la com recursos próprios ou utilizar percentual dos 40% legalmente comprometido com o custeio de outras despesas com MDE, previstas no art. 70 da LDB 9.394/96.

A Lei 11.494/07 apresenta dispositivos importantes acerca da valorização dos profissionais da educação. O art. 40 determina que Estados, Distrito Federal e Municípios implantem Planos de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica (PCCR), e o art. 41 reza sobre a fixação, em lei específica, de um Piso Salarial Profissional Nacional para a educação básica (PSPN), com prazo determinado para 31 de agosto de 2007. Contudo, tanto o PCCR quanto o Piso Salarial já haviam sido propostos pela CF 1988 (art. 206, inciso V), pela LDB 9.394/96 (art. 67, inciso III) e pela Lei 9.424/96 (art. 9º, inciso I).

Apesar da exigência legal, somente em julho de 2008 foi aprovada a Lei 11.738/2008, que regulamentou a alínea “e” do inciso III, do caput do art. 60, do ADCT, instituindo, dessa

forma, o PSPN. No período compreendido entre o prazo determinado para instituição do PSPN e a sua aprovação, “pelo menos três projetos de lei (PL) recentes, que tratavam do PSPN, tramitaram por mais de um ano no Congresso Nacional” (CAMARGO; GOUVEIA; GIL; MINHOTO, 2009 p. 344). O PL 7.431/06 previa salários mensais de R\$ 800,00 para docentes com formação em nível médio na modalidade normal e R\$ 1.100,00 para aqueles com formação superior; o PL 619/07, apresentado pelo MEC, previa um PSPN de R\$ 300,00 para nível médio na modalidade normal com um adicional de hora atividade de 25%, totalizando R\$ 850,00. A proposta de PSPN, presente em ambos os Projetos, era para uma jornada de trabalho semanal de 40 horas. O último PL foi uma emenda substitutiva ao PL apresentado pelo MEC, de autoria do deputado Ivan Valente. A mesma propunha um PSPN no valor de R\$ 1.565,61 para os docentes com formação em nível médio na modalidade normal, para uma jornada semanal de 20 horas (CAMARGO; GOUVEIA; GIL; MINHOTO, 2009).

Aprovada a Lei 11. 738/08 prevaleceu um PSPN no valor R\$ 950,00 para docentes com formação em nível médio na modalidade normal, para uma jornada de trabalho semanal de, no máximo, 40 horas. Para jornadas de trabalho com carga horária diferenciada, os vencimentos iniciais devem ser proporcionais ao valor do piso definido para vigorar em determinado exercício. Dessa forma, o profissional que possui jornada de trabalho de 30 horas, por exemplo, terá direito a um Piso Salarial de R\$ 712,50 (BRASIL, 2008).

O valor do PSPN, conforme art. 5º da Lei 11. 738/08 será atualizado anualmente, no mês de janeiro, utilizando-se, para isso, o mesmo percentual de crescimento do valor mínimo aluno/ano, estabelecido para as séries iniciais do ensino fundamental urbano. O Executivo Federal vem tentando substituir a forma de atualização do Piso, conforme consta na legislação que o aprovou, propondo que a mesma seja feita com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. Essa proposta consta no PL nº. 3.776/2008, o qual, apresentado ao Congresso Nacional em julho de 2008, atualmente espera votação no Congresso Nacional (BRASIL, 2008).

Destaca-se como favorável à instituição do INPC, a Confederação Nacional dos Municípios – CNM, que aponta a fragilidade da Lei do Piso e do seu parâmetro de atualização. De acordo com o Informativo<sup>31</sup> da CNM, a atualização do Piso Salarial, realizada com o

---

<sup>31</sup> Informativo CNM. Maio/2010. O Piso Salarial do Magistério Público em Debate. Disponível em: [http://portal.cnm.org.br/sites/5700/5788/Informativo\\_Piso\\_XIII\\_Marcha.pdf](http://portal.cnm.org.br/sites/5700/5788/Informativo_Piso_XIII_Marcha.pdf)

percentual de crescimento registrado no cálculo do valor mínimo aluno/ano, gera preocupações uma vez que os valores estabelecidos sofrem alterações em função das receitas arrecadadas, o que prejudica o planejamento dos Municípios e o equilíbrio orçamentário. A CNM propõe que a atualização do Piso Salarial – definida em Lei para o mês de janeiro de cada ano –, ocorra a partir do mês de abril, quando se é divulgado o valor mínimo aluno/ano efetivamente realizado, além da revisão das regras legais para que a política salarial de Estados e Municípios não seja prejudicada (CNM, 2010).

No âmbito da sociedade civil, educadores, parlamentares, CNTE<sup>32</sup>, Sindicatos dos Trabalhadores em Educação, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, UNDIME, CONSED e outras instituições vinculadas à Campanha se posicionam contrários à aprovação do PL 3.776/2008, por entender que a correção com base no INPC representa um retrocesso na luta em torno na valorização dos profissionais da educação. Contrapõe-se, assim, à CF 1988, à LDB 9.394/96, à Lei 11.494/96, à Lei do FUNDEB e à própria proposta do novo PNE 201–2020, que propõe, dentre as vinte metas, a universalização da educação básica, a elevação da qualidade da educação e a valorização do magistério público da educação básica.

Para se ter uma ideia das implicações da aprovação do PL 3.776/2008 para a remuneração dos profissionais da educação básica, basta mencionar que o Piso Salarial para vigorar em 2012 foi reajustado<sup>33</sup> em 22,22%, índice de crescimento do valor mínimo aluno/ano para este ano contra 5% do INPC, caso a Lei estivesse em vigência.

Portanto, a valorização dos profissionais da educação – que envolve condições dignas de trabalho, remuneração adequada, formação inicial e continuada, dentre outros aspectos – não pode ser pensada sem o compromisso financeiro da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Não se podem determinar metas de qualidade a serem alcançadas, a exemplo da Meta nº. 7 do PNE 2011-2020, sem que haja forte investimento na valorização e na formação dos profissionais que atuam na educação básica.

---

<sup>32</sup> A CNTE, juntamente com os Sindicatos dos Trabalhadores em Educação têm se mobilizado no sentido recolher assinaturas de Deputados Federais se comprometendo em votar contra o PL que institui o INPC para atualização do Piso Salarial. Está prevista para o dia 05 de setembro de 2012 em Brasília, a 6ª. Marcha Nacional, intitulada “Piso, Carreira, Jornada e PNE” – Independência é Educação de Qualidade. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/>

<sup>33</sup> Disponível em: <http://www.sinproessemma.org.br/dados/arquivos/piso%20quadro%20reajuste.pdf>

Em entrevista<sup>34</sup> concedida à revista **Escola Pública**, o professor José Marcelino de Rezende Pinto (2012), ao ser questionado sobre a possível falta de professores para atuar na educação básica na área de Ciências Exatas, enfaticamente respondeu que, conforme levantamento realizado, o Brasil forma, a cada década, dois milhões de professores, contudo não se precisa desse número, uma vez que o professor trabalha 30 anos até se aposentar. O que acontece, segundo o autor, é que os melhores profissionais preferem prestar concursos para outras áreas, àquelas onde os salários são maiores e mais atrativos. Para ele, fazia-se necessário alterar os salários, oferecer remuneração de R\$ 3.000,00 para que os alunos que irão prestar vestibular possam considerar a possibilidade de optar pelos cursos de Licenciatura Plena.

Conforme o valor previsto pelo autor, há de se afirmar que, apesar da importância da Lei do Piso para a valorização dos profissionais, os valores definidos ainda estão distantes dessa proposta. Para o ano de 2012, por exemplo, o valor do vencimento básico estabelecido para vigorar no ano é R\$ 1.451,00 para os profissionais formados em nível médio na modalidade normal e em nível superior. Certamente, a remuneração de cada profissional será equivalente ao tempo de trabalho, à carga horária de trabalho semanal, à titulação acadêmica (graduação, especialização, mestrado, doutorado, pós-doutorado), às gratificações, auxílio transporte, alimentação, quando houver. Todavia os valores praticados não correspondem às reais necessidades da educação pública brasileira.

Esse quadro demonstra a necessidade de maior aporte de recursos por parte do poder público para a manutenção e desenvolvimento da educação básica, com vistas ao alcance da qualidade desejada.

#### *e) Os Conselhos de acompanhamento e controle social no âmbito do FUNDEB*

O Conselho de acompanhamento e controle social – CAC, órgão colegiado instituído pela Lei 11.494/07, tem por objetivo acompanhar e exercer o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB na educação básica, supervisionar o censo escolar, bem como participar da elaboração da proposta orçamentária anual no âmbito de cada esfera de governo, conforme o §9º do art. 24 da lei supracitada.

---

<sup>34</sup> Disponível em: <http://pnepravalor.org.br/04/05/2102/o-valor-da-educacao/>

Além dessas atribuições alusivamente ao FUNDEB, o CAC adquire outra especificidade, qual seja, acompanhar a execução orçamentária de dois programas federais: o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Os conselhos possuem a incumbência de receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formular pareceres conclusivos acerca da aplicação dos recursos dos mesmos e encaminhá-los ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, conforme §3º do art. 24 da Lei 11.494/07.

Para cumprimento de suas atribuições, a Lei do FUNDEB prevê, dentre outras determinações, a ampliação quantitativa dos conselheiros do Fundo. Essa alteração visava imprimir um caráter mais social aos conselhos, uma vez que passava a assegurar participação de um maior número de pais, professores, alunos e representantes do Conselho tutelar na nova estrutura do CAC. Do FUNDEF para o FUNDEB, a composição do CAC alterou-se da seguinte forma: a) em nível federal, passou de 06 para 14 membros; b) em nível estadual, saiu de 07 para 12; c) no Distrito Federal, elevou-se de 05 para 09 e d) nos municípios, de 04 para 09.

Segue a composição dos CACs, em cada esfera governamental.

I – em nível federal, quatorze membros:

- a) até quatro representantes do Ministério da Educação;
- b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;
- c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- d) 1 (um) representante do Conselho Nacional da Educação;
- e) 1(um) representante do Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Educação – CONSED
- f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;
- g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME;
- h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública; e
- i) 2 (dois) representantes dos estudantes da Educação Básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas– UBE.

II – em nível estadual, no mínimo doze membros:

- a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual;
- b) 2 (dois) representante do Poder Executivo municipal;
- c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;
- d) 1 (um) representante da Seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME;
- e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;
- f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública; e
- g) 2 (dois) representantes dos estudantes da Educação Básica pública, um dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas.

III – no Distrito Federal, por no mínimo nove membros, conforme disposição no item anterior, excetuando-se as alíneas “b e d”.

IV – em nível municipal, no mínimo nove membros:

- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) 1 (um) representante dos professores da Educação Básica pública;
- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas públicas;
- d) 1 (um) representante dos serviços técnico-administrativos das escolas públicas;
- e) 2 (dois) representantes dos pais dos alunos da educação básica pública e;
- f) 2 (dois) representantes dos estudantes da Educação Básica pública.

Com o objetivo de fazer cumprir as funções que lhe são atribuídas, a Lei determina, no seu art. 24, §5º, que sejam impedidos de integrar os Conselhos do Fundo os seguintes membros:

I – cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, do presidente e do vice-presidente da República, dos ministros de Estado, do governador e do vice-governador, do prefeito e do vice-prefeito e dos secretários estaduais, distritais e municipais;

II – tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais;

III – estudantes que não sejam emancipados; e

IV – pais de alunos que:

- a) exerçam cargos públicos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração, no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou
- b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos Conselhos.

Ao analisar a nova estrutura dos CACs, Pinto (2008) afirma que, apesar dos avanços em relação ao seu antecessor – quais sejam: a) fortalecimento da representação da comunidade educacional nos conselhos; b) impedimentos acerca da participação de membros com grau de parentesco com representantes do Poder Executivo, prestadores de serviços, pais que possuem cargos de confiança; c) proteção aos conselheiros no que se refere ao risco de exoneração, faltas injustificadas ou afastamento em curso ou no meio do mandato –, a legislação não logrou êxito em questões fundamentais.

As questões para as quais o autor chama a atenção e que não foram tratadas pela legislação que aprovou o FUNDEB, no tocante aos CACs, são: a) regulamentação do Conselho de Educação com atribuições de acompanhar a totalidade dos recursos vinculados à educação por uma de suas Câmaras, o que seria mais lógico do que a instituição de um CAC com atribuições restritas a um formato de financiamento da educação; b) garantia de representação de 50% dos usuários dos sistemas públicos de ensino nos CACs, em lugar da definição de números mínimos de representantes por categoria; c) ausência de estrutura administrativa própria para o CAC, fato que provoca certa dependência do órgão ao Poder Executivo e, por fim, d) a Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade, instituída pela Lei 11.494/07, que exclui, de sua composição, representantes da comunidade educacional, dentre eles, pais, alunos, docentes e outros representantes sociais. Na perspectiva do autor, há necessidade de se avançar nesses pontos, para que os conselhos possam desenvolver as ações que se propõem (PINTO, 2008).

Davies (2008) também pontua alguns aspectos que enfraquecem a participação social nos conselhos e a própria atuação do mesmo frente às suas atribuições. O autor questiona a composição dos conselhos, por serem constituídos mais por representantes estatais do que da sociedade. Constituem exceção, porém, os conselhos municipais, que congregam representantes de professores, diretores, servidores técnico-administrativos, de pais e de estudantes da educação básica, bem como do Conselho Tutelar. Mesmo com essa estrutura, Davies (2008) adverte que não se tem garantia de que o trabalho a ser desenvolvido pelos CACs seja isento da influência do Poder Executivo ou de membros das Secretarias de Educação, dadas as relações clientelistas entre governantes e governados.

Outro ponto tratado pelo autor (2008) refere-se às atribuições dos conselhos. Ao determinar que seus membros participem da elaboração da proposta orçamentária, supervisionem os registros contábeis e demonstrativos gerenciais relativos às receitas e despesas efetivadas com recursos do Fundo, acompanhem a execução financeira de Programas federais, a exemplo do PNATE, pressupõe-se que os conselheiros possuam o mínimo de capacitação técnica para a leitura, entendimento e possíveis questionamentos acerca dos dados financeiros constantes nos documentos contábeis. Sem isso, os representantes sociais ficam a mercê daqueles que manejam a linguagem contábil básica, comprometendo, dessa forma, a legitimidade dos Conselhos.

Nesse sentido, para que os CACs avancem na direção de um trabalho efetivo acerca da melhor utilização dos recursos do Fundo, devem-se considerar os aspectos destacados por esses e outros estudiosos que, a partir de pesquisas bibliográficas e empíricas, têm constatado a importância social dos conselhos e a sua fragilidade no sentido da participação social e do cumprimento de suas atribuições (SOUSA JUNIOR, 2006; DAVIES, 2008; PINTO, 2008).

No processo de fiscalização e controle de recursos públicos, tanto os vinculados constitucionalmente quanto os subvinculados à formação do FUNDEB, faz-se mister destacar a importância dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, associados aos CACs, podem contribuir no acompanhamento dos recursos públicos, bem como de sua utilização, conforme determina a legislação.

Em concordância com os autores mencionados neste trabalho, a política de Fundos, especificamente o FUNDEB, avançou em questões consideradas importantes e negligenciadas pelo seu antecessor: voltou-se ao atendimento de todos os níveis e modalidades da educação

básica e abarcou, a título de valorização, todos os profissionais do magistério público da educação básica, ou seja, professores em efetivo exercício e profissionais de apoio pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais.

Contudo, por ser constituído de receitas já vinculadas, constitucionalmente, com a instituição do FUNDEB, tem-se uma redistribuição desses recursos entre os Estados e os seus Municípios, visando à equiparação dos valores mínimos estimados no âmbito de cada Estado ao mínimo nacional. Os Estados e Municípios com maior arrecadação redistribuem recursos entre os seus pares, dentro de um mesmo Estado, com vistas a essa equiparação com o mínimo nacional, e recebem complementação da União, quando as receitas do Fundo não alcançarem o mínimo nacional. Nesse processo, os entes que antes aplicavam valores superiores aos definidos nacionalmente, ao ter suas receitas reduzidas em função da redistribuição, passam a praticar valores menores. Isso tem reflexo direto nos salários dos profissionais e das atividades de manutenção e desenvolvimento da educação.

Em que pese os aspectos positivos já mencionados, a lógica do Fundo, que visa garantir valores mínimos para as atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino, não garante, sequer, o mínimo necessário à instituição de padrões mínimos de qualidade na educação – conforme o que foi visto, ao compará-los com a proposta de CAQi, construída e apresentada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e as análises realizadas por Pinto (2007, 2010) e Carreira e Pinto (2007) –, assumida pelo governo federal e, até o momento, negligenciada.

É Consensual entre os estudiosos da questão do financiamento a premência de maior aporte de recursos por parte do governo federal ao orçamento da educação, bem como dos governos subnacionais, com vistas a garantia de um gasto aluno adequado às condições de oferta de uma educação com padrões mínimos de qualidade.

No próximo capítulo, serão apresentados os aspectos fiscais e educacionais do FUNDEB no município de João Pessoa: receitas e despesas, recursos vinculados à educação, deduções de recursos à conta do FUNDEB, transferências do Fundo ao Estado, utilização dos recursos do Fundo, matrículas na educação básica, indicadores educacionais da educação básica (rendimento, distorção idade-série, evasão). Buscar-se-á, analisar, a partir desses dados, se houve ou não alteração na divisão de responsabilidades entre os governos subnacionais na oferta e financiamento da educação básica no período de 2007 a 2010.

### **3 OS PRIMEIROS RESULTADOS DO FUNDEB NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE JOÃO PESSOA – PB**

#### **3.1 INTRODUÇÃO**

A capital paraibana, João Pessoa, a terceira mais antiga do país, acaba de completar 427 anos de existência. Na semana do seu aniversário, 05 de agosto, recebeu várias homenagens, em forma de eventos culturais, matérias jornalísticas televisivas, na imprensa escrita e também na internet, em sites jornalísticos, blogs e redes sociais. As matérias versavam sobre a história do Município, desde a sua colonização até os dias atuais, o crescimento econômico, destacando-se o setor da construção civil e o comércio varejista, além dos aspectos socioculturais.

As belezas da cidade, os lugares paradisíacos como as belas praias, o Farol do Cabo Branco, monumento que representa o ponto mais oriental das Américas, além de outros pontos turísticos, tais como a Lagoa do Parque Solon de Lucena, eleita cartão postal da cidade, a Cidade Baixa ou Cidade Antiga –, onde tudo começou –, a Igreja de São Francisco e o Convento de Santo Antônio, a Estação Ciência, o Espaço Cultural José Lins do Rêgo, onde se realizam os grandes eventos culturais da cidade, o Parque Zoo Botânico Arruda Câmara, mais conhecido como “Bica”, localizado no centro da cidade, o Jardim Botânico Benjamin Maranhão, maior reserva de Mata Atlântica urbana do Brasil, dentre outras, constituíram temas de muitas e muitas reportagens realizadas e veiculadas nesse período.

Por outro lado, destacaram-se, também, os problemas<sup>35</sup> que o Município vem enfrentado ao longo dos tempos, frutos do crescimento desordenado. A degradação e o desmatamento ambiental, a violência urbana, a desigualdade social, a falta de planejamento urbano, de infraestrutura e moradia para as populações carentes, escândalos de corrupção e desvio de recursos públicos no cenário político foram algumas das notícias divulgadas no midiático na semana comemorativa da cidade.

---

<sup>35</sup> Matéria publicada por Eder Dantas, intitulada “Filipéia degradada”, aponta alguns dos problemas vivenciados pela capital, ao longo dos anos. Disponível em: <http://www.pb1.com.br/blog/eder-dantas/2011/08/05/felipeia-degradada/>

Diante esse quadro, a pergunta que se faz é: Sobre a educação no Município de João Pessoa, quais notícias foram veiculadas nesse período? Na semana do aniversário da cidade, as notícias acerca dessa política social versavam sobre as atividades promovidas nas escolas, tais como: desenhos, peças teatrais, discussões acerca da história do Município, hasteamento<sup>36</sup> da Bandeira do Brasil, do Estado e do Município, seguido do Hino Nacional, dentre outras. No que diz respeito a discussões e reflexões acerca dessa política educacional, não foi possível obter informações que pudessem apontar para um debate acerca da educação nesse Município.

Dessa forma, este capítulo tem por objetivo contribuir com o debate acerca da educação pública no município de João Pessoa. Para isso, serão analisados os primeiros resultados do FUNDEB no Município, no período de 2007 a 2010.

Para analisar a estrutura do financiamento da educação no município, serão analisadas receitas e despesas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando-se as vinculadas e originárias do FUNDEB, além das receitas e despesas oriundas das contribuições sociais, a exemplo do salário-educação e receitas de convênios. Quanto ao atendimento à educação básica, serão utilizados dados de matrículas e indicadores de rendimento, tais como aprovação, reprovação, abandono e distorção idade-série.

Como o objetivo de contextualizar a discussão acerca do financiamento da educação na cidade de João Pessoa, inicialmente, proceder-se-á a um breve relato histórico do Município, destacando alguns dos seus aspectos econômicos e culturais. Em seguida, será feita exposição acerca dos principais aspectos da política de financiamento da educação no referido município, antes da implementação do FUNDEB, ocasião em que lançamos mão dos dados da Pesquisa Nacional em Rede, sobre a implementação e impactos do FUNDEF em João Pessoa, pesquisa da qual participamos como pesquisadora, juntamente com o prof. Luiz de Sousa Júnior, da UFPB, e Giovanna C. J. Alves, professora da rede municipal de ensino de João Pessoa.

Na sequência, será possível analisar a estrutura do financiamento da educação no município, momento em que serão apresentadas: receitas e despesas realizadas com recursos vinculados, com recursos do FUNDEB e com outras Fontes de recursos, a exemplo do salário-educação e convênios federais. Buscar-se-á, nesse momento, examinar a importância financeira

---

<sup>36</sup> No Município de João Pessoa, pelo Decreto 2.206/2009, foi instituído o momento cívico na rede municipal de educação.

do FUNDEB frente a outras Fontes de recursos destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Condicionada ao aspecto do financiamento desde a implementação do FUNDEF em 1998, na seção seguinte será analisada a oferta de matrículas na educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos e educação especial, bem como o gasto-aluno praticado pelo Município, no período de 2005 a 2010, nas referidas subfunções.

Concluir-se-á o estudo apresentando-se os primeiros resultados do FUNDEB no município de João Pessoa–PB, no período de 2007 a 2010.

### 3.2. JOÃO PESSOA: ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICOS E ECONÔMICOS DO MUNICÍPIO

A cidade de João Pessoa<sup>37</sup> foi fundada no dia 05 de agosto de 1585. É a terceira cidade mais antiga do Brasil e considerada a segunda mais verde do mundo, título recebido da Organização das Nações Unidas (ONU) no Evento ECO-92, realizado no Rio de Janeiro, no ano de 1992.

Antes de se denominar João Pessoa, em homenagem ao ex-presidente do Estado, o Município recebeu vários nomes, associados à história da colonização, da ocupação da capitania por povos estrangeiros – dentre eles portugueses, franceses, ingleses e espanhóis – e de seu desenvolvimento econômico e político. Inicialmente, na condição de Distrito, chamava-se Nossa Senhora das Neves, em homenagem à Padroeira da cidade.

Batizada, inicialmente, como Nossa senhora das Neves, a sede da capitania foi edificada sobre outeiro, a pequena distância do rio Sanhauá, um braço do Paraíba. No cimo daquela localizou-se a capela de N. Sra das Neves, padroeira da nova terra (CABRAL 2010, p. 20).

No ano de 1585, foi elevada à condição de cidade, passando a se chamar Filipeia de Nossa Senhora das Neves, em homenagem ao Rei da Espanha, Filipe II. Em 1634, período em que esteve sob o domínio dos holandeses, recebeu o nome de Frederica. No ano de 1654, foi

---

<sup>37</sup>Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em 28 de outubro de 2011.

intitulada Paraíba e, definitivamente, no ano de 1930, pela Lei Estadual de nº 700, de 04 de agosto de 1930, João Pessoa.

Embora tivesse o nome logo mudado para Felipéia de N. Sra das Neves, a que se seguiram Frederica, durante o domínio holandês, de 1634 a 1654, Paraíba, após a expulsão daqueles, e João Pessoa, às vésperas da revolução de 30, a cidade permaneceu como capital e centro nervoso da Paraíba (CABRAL, 2010, p. 20).

Ao contrário do que se imagina, a cidade de João Pessoa nasceu às margens do Sanhauá, considerado principal rio da cidade. Somente a partir da primeira metade do século XX, começou a se expandir na direção leste e sul. Até esse momento, as pessoas viviam em fazendas, pequenos sítios e alguns bairros, dentre eles, Tambiá e Trincheiras, localizados nas proximidades do rio. Posteriormente, essas fazendas começaram a se transformar em bairros e, a partir desse período, a cidade, que crescia de forma lenta, começou a se expandir com maior rapidez. Nesse sentido, foram importantes as ações de políticos que, à época, viabilizaram esse processo, dando início, inclusive, à abertura de ruas e grandes avenidas (CABRAL, 2010).

No começo do século XX, o Presidente do Estado João Machado, abriu a primeira grande avenida da cidade, que hoje tem o seu nome. Depois, o Presidente Camilo de Holanda urbanizou a Rua das Trincheiras [...]. Em 1929, o Presidente João Pessoa iniciou a abertura da Avenida Eptácio Pessoa, partindo da Praça da Independência, construída em terreno doado à cidade pelo ex-prefeito Walfredo Guedes Pereira e atingindo a praia de Tambaú. Com isso, se proporcionava a expansão rumo ao leste (CABRAL, 2010, p. 250).

Essa expansão permitiu o desenvolvimento urbano da cidade, que também se expandia em direção à parte sul, com a construção de conjuntos habitacionais financiados com recursos federais. (CABRAL, 2010)

Atualmente, o Município está totalmente urbanizado e, a cada dia, cresce. Os casarões, em bairros considerados nobres, especificamente as localizadas na orla marítima, têm dado lugar à construção de grandes edifícios.

Ressalta-se, também, o desenvolvimento do setor industrial, do comércio varejista e do crescimento do setor terciário, especificamente, o setor de turismo. Esses empreendimentos têm alavancado o crescimento da economia local, fato que coloca o Município como o maior detentor do PIB do Estado da Paraíba, seguido dos municípios de Campina Grande e Cabedelo.

A elevada arrecadação de ICMS, do FPM e do ISS confirma o desenvolvimento econômico do Município e a sua importância para o financiamento das políticas sociais. No tocante à educação, pode-se constatar nos Balanços Anuais, que percentuais acima do mínimo determinado constitucionalmente vêm sendo aplicados desde o ano de 2005, na educação pública, aumento, esse, fruto do desenvolvimento econômico do município.

### 3.3. EDUCAÇÃO BÁSICA NA CIDADE DE JOÃO PESSOA: CARACTERIZAÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO

A educação, direito de todos e dever do Estado – conforme CF de 1988 e LOM de 1990, art. 184, §1º, incisos I a VIII –, deverá ser ministrada na escola e no lar, em regime de colaboração entre o governo municipal e os entes federal e estadual. Na organização do sistema de ensino, dever-se-ão observar os seguintes princípios: ensino fundamental obrigatório e gratuito em estabelecimentos oficiais de ensino, inclusive para os que a ele não tiveram acesso em idade própria; atendimento especializado aos educandos portadores de necessidades especiais; ensino noturno regular adequado às condições dos estudantes, além da instituição de programas suplementares, tais como material didático-pedagógico, alimentação, assistência à saúde e ao transporte escolar. Ainda segundo a mencionada lei, o estabelecimento do Plano Municipal de Educação, de duração plurianual, dá-se com vistas ao desenvolvimento do ensino, em consonância com os Planos Nacional e Estadual de Educação e com o princípio da gestão democrática.

No intento de assegurar o direito à educação no Município, determinou-se, no art. 189 da LOM, em atendimento à CF de 1988, a aplicação, pelo Município, de 25% da receita proveniente de impostos e transferências constitucionais em atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Estabeleceu-se, também, na Lei Orgânica do Município, art. 194, inciso I a V, que fosse fixado, pelo Executivo, as diretrizes e bases da educação municipal em Lei Complementar, como forma de assegurar a organização, o funcionamento e o disciplinamento da educação no município. Definiu-se, portanto, a regulamentação do Sistema Municipal de Educação, as bases

políticas de Valorização dos Profissionais da Educação, o Conselho Municipal de Educação e as diretrizes do Plano Municipal de Educação.

No dia 27 de dezembro de 1999, com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por meio da Lei 8.996/1999, foi instituído o Sistema Municipal de Educação, formado pelas Instituições de educação infantil e ensino fundamental, Instituições de educação Infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, Conselho Municipal de Alimentação Escolar e a Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Após a instituição do Sistema Municipal de Ensino, o município adquiriu competência política e administrativa para, segundo o art. 4º, incisos I a V, organizar, desenvolver, manter os órgãos de ensino e instituições públicas municipais de educação, elaborar normas complementares à legislação, estabelecer normas e fiscalizar a oferta da educação infantil e do ensino fundamental, mantidos pela iniciativa privada, dentre outras atribuições.

De acordo com dados da SEDEC-JP<sup>38</sup>, o Conselho Municipal de Educação de João Pessoa foi criado em 1974 pelos Decretos nº. 519, de 08 de janeiro de 1974, e nº. 559, de 11 de junho de 1974. No ano de 1999, com a aprovação da Lei nº. 8.996, de 27 de dezembro de 1999, o Conselho passou a integrar o Sistema Municipal de Ensino de João Pessoa.

Conforme o art. 16 da Lei 8.996/1999 compete ao Conselho atuar como consultor, normatizador e fiscalizador das práticas organizacionais e pedagógicas concernentes às instituições de ensino públicas e privadas. No município, o Conselho é composto por 12 membros, entre representantes da Secretaria Municipal de Educação, representantes de pais de alunos, de professores, gestor da educação infantil de instituições privadas, de instituições de ensino superior, dentre outros. Todos os membros, à exceção do professor eleito em assembleia pelos seus pares, são nomeados pelo Executivo municipal, conforme informações da SEDEC-JP. Integram o Conselho Municipal de Educação a Câmara de Educação Infantil e a de Ensino Fundamental.

Além do Conselho Municipal, integra o Sistema Municipal de Ensino a Secretaria de Educação, Cultura e Esportes, conforme disposto no art. 19 da Lei 8.996/1999. Esse órgão tem como objetivo a organização e o desenvolvimento de atividades relacionadas à educação,

---

<sup>38</sup> Informações acerca do Conselho Municipal de Educação de João Pessoa estão disponíveis em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/sedec/cme/>.

pautadas no Plano Municipal de Educação, aprovado em 27 de janeiro de 2003 pela Lei 9.864/2002, um ano após a aprovação do PNE 10.172/2001. Compõem a equipe da Secretaria Municipal de educação, o secretário de Educação, o secretário Adjunto, o chefe de Gabinete, o assessor de Comunicação, o assessor Jurídico e o assistente de Gabinete.

Para atender as suas finalidades, a Secretaria está dividida em 04 (quatro) Diretorias<sup>39</sup> de Ensino, a saber:

- a) Diretoria de Gestão Curricular – formada pelos Departamentos de Ensino Fundamental e de Programas Especiais, assume o compromisso com a qualidade da educação municipal;
- b) Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação - formada pelo Departamento de Redes e Projetos de Tecnologia da Informação, Departamento de Informática Educativa, Divisão de Processamento de Dados e Divisão de Novas Tecnologias, tem como objetivo a inclusão digital da comunidade educacional;
- c) Diretoria Especial de Capacitação dos Profissionais em Educação – CECAPRO – assegura a formação continuada dos profissionais da educação, visando à melhoria do processo de ensino-aprendizagem;
- d) Diretoria de Administração e Finanças – dentre outras, exerce as atividades de administração e supervisão, bem como de planejamento, execução orçamentária, financeira e contábil.

Essas Diretorias são responsáveis pela organização e funcionamento da educação básica no Município de João Pessoa nas instituições de educação infantil e ensino fundamental em suas diferentes modalidades. A rede de ensino é formada por 44 unidades escolares para atendimento à educação infantil, denominadas de Centros de Referência em Educação Infantil – CREIS. Deste total, 13 unidades funcionam em tempo integral. Além dos CREIS, a rede municipal de ensino possui 95 escolas para atender alunos dos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Na perspectiva de melhorar a qualidade do ensino, o atendimento educacional na rede municipal é realizado em 09 (nove) Polos, distribuídos entre os diferentes bairros da capital paraibana. No ano de 2010, segundo dados do Censo Educacional, foram atendidas 5.395

---

<sup>39</sup> Informações acerca das Diretorias que compõem a Secretaria Municipal de Educação e Cultura encontram-se disponíveis em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/sedec/diretorias/>.

crianças na faixa etária de zero a 05 (cinco) anos de idade, nos CREIS; 40.941 alunos nos anos iniciais e finais do ensino fundamental; 10.207 alunos da Educação de Jovens e Adultos e 729 estudantes, na modalidade educação especial.

A rede municipal de ensino, de acordo com a Lei Complementar nº. 060, de 29 de março de 2010, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração – PCCR, possui, no seu quadro de provimento efetivo, 1.350 docentes atuando na educação básica I, ou seja, nos primeiros anos do ensino fundamental, 1.900 com atividades na educação básica II, anos finais do ensino fundamental, 220 supervisores escolares, 150 orientadores educacionais, 150 psicólogos e, 120 assistentes sociais, todos ingressantes por meio de concurso público de provas e títulos conforme o art. 13 da supracitada lei. De acordo com o art. 16, a jornada de trabalho dos professores no exercício da docência e dos profissionais de apoio pedagógico é de 20 horas em efetivo trabalho pedagógico e 5 horas de atividades semanais.

Além desses, a rede municipal conta com profissionais em cargos de provimento em comissão, diretor e vice-diretor. Em 2010, atuavam em toda a rede 100 diretores e 327 vice-diretores, com jornada de trabalho de 40 horas semanais.

Ainda de acordo com a Lei Complementar nº. 060/2010, as unidades escolares da rede municipal de ensino de João Pessoa são classificadas conforme a capacidade máxima de atendimento de cada uma, em unidades “Padrão tipo A e B”.

As instituições do *Tipo Padrão A* referem-se àquelas compostas por 01(um) diretor e 03 (três) vice-diretores e que funcionam durante os três turnos, atendendo a alunos da educação infantil, anos iniciais e finais do ensino fundamental e programas de educação de jovens e adultos – EJA ou apenas anos finais do ensino fundamental. As do *Tipo Padrão B* possuem 01 (um) diretor, 02 (dois) vice-diretores e funcionam em dois turnos, atendendo a alunos da educação infantil, ensino fundamental, programas de EJA ou apenas anos iniciais do ensino fundamental. Na classificação *Tipo Padrão B*, existem, ainda, aquelas que não atendem à sua capacidade máxima, mas que funcionam nos três turnos, atendendo a turmas da educação infantil, ensino fundamental anos iniciais e finais, ou somente, anos finais do ensino fundamental.

De acordo com a SEDEC-JP, vários são os programas<sup>40</sup> e projetos instituídos na rede municipal de ensino com vistas à melhoria da qualidade do ensino ministrado nas escolas. Parte deles são implementados e executados parceria com o *governo federal*, a exemplo do Brasil Alfabetizado, Mais Educação, PROJOVEM, João Pessoa Faz Escola, Educação Inclusiva; com a *universidade pública*, tais como o Programa de Apoio Pedagógico aos alunos do ensino fundamental; com *organizações não governamentais*, a exemplo do Instituto Ayrton Senna; com os Programas “Se liga e acelera”. Há ainda aqueles formulados e instalados pela *própria rede*, em parceria com a *comunidade educacional*, a qual envida esforços para a execução dos mesmos a partir das demandas do contexto educacional da rede. Alguns deles são:

- a) Elos: por uma Cultura de Paz na Escola – voltado para o trabalho preventivo, lida como temas como: drogas, sexualidade, violência, *bullying*, dentre outros;
- b) Ano Cultural – projeto que homenageia personalidades artísticas paraibanas. Ariano Suassuna e José Lins do Rego são alguns dos já homenageados;
- c) Jogos Escolares – busca a valorização do esporte na rede municipal;
- d) Colóquio Municipal de Educação (COMED) – realizado anualmente, este projeto visa à discussão, avaliação e definição de políticas públicas para a rede municipal. Participam gestores, especialistas, professores, inspetores, monitores, merendeiras, auxiliar de serviços e secretariado;
- e) Bandas na escola, cidadania no trânsito, dança na escola, cordel na sala de aula, xadrez na escola, escola nota dez, professor plugado são iniciativas próprias da rede, objetivando a melhoria da qualidade da educação municipal.

### 3.4 RECEITAS E GASTOS COM A EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA NO PERÍODO DE 2005 A 2010

No ano de 2009, em entrevista à revista *Veja*, o ex-ministro da educação Paulo Renato de Souza declarava que o maior problema do Brasil, no que se refere à educação pública,

---

<sup>40</sup>Informações acerca dos programas e projetos implementados e em execução na rede municipal de ensino podem ser consultadas na página da SEDEC/JP. Disponível em: [http://sedec.joaopessoa.pb.gov.br/portaleducacao/?page\\_id=112](http://sedec.joaopessoa.pb.gov.br/portaleducacao/?page_id=112)

não era a falta de recursos, como muitos insistiam em afirmar, mas sim a maneira ineficaz como os recursos eram geridos. Para ele,

Daria para obter resultados infinitamente superiores apenas fazendo melhor uso das verbas já existentes. Prova disso é que, com orçamento idêntico, algumas escolas públicas oferecem ensino de ótima qualidade e outras, de péssimo nível (VEJA 2009).

O discurso do ministro estava ancorado nos princípios da reforma gerencial do Estado, efetivada na segunda metade dos anos 1990, baseada em conceitos de administração, eficiência, eficácia, descentralização financeira e controle dos resultados (BRASIL, 1995), princípios presentes nas políticas sociais formuladas e implantadas a partir desse período. No campo educacional, dentre outras reformas, as mudanças na política de financiamento da educação se materializavam na aprovação do FUNDEF, mecanismo que subvinculava percentual de recursos constitucionais destinados à educação a um único nível de ensino, o fundamental, justamente por entender que o problema da educação não estava localizado na falta de recursos, e sim na má administração daqueles já existentes. Poder-se-ia se fazer mais com menos recursos: essa era a máxima da reforma que alcançava a educação nos idos dos anos 1990.

Em vigor em todo o Brasil a partir de 1998, o FUNDEF foi considerado importante para as finanças da educação, principalmente dos municípios mais pobres, beneficiados pela complementação da União, e pela redistribuição de recursos entre os próprios municípios, conforme determinação da Lei 11.494/06, que condicionava a liberação de recursos à matrícula (ARELARO, 2007; PINTO, 2007).

No município de João Pessoa, os resultados dessa política de financiamento voltada ao ensino fundamental não se diferenciaram daqueles já apresentados em pesquisas realizadas em âmbito nacional, quando da avaliação do FUNDEF, ao longo de sua vigência.

Em análise os efeitos do FUNDEF (SOUSA JUNIOR *et al*, 2003) no período de 1998 a 2000, verificou-se o seguinte quadro:

a) *No tocante aos aspectos financeiros*

- Aumento da arrecadação de impostos e transferências destinadas à MDE em torno de 12,5%, no período analisado, e gastos em torno de 11,2%, fato que

evidencia que o crescimento dos gastos seguiu a dinâmica do crescimento da receita, em igual período;

- Elevação dos gastos com educação pré-escolar antes da implementação do FUNDEF e queda no período posterior à vigência do referido Fundo;
- Aumento dos gastos com o ensino fundamental após a implementação do FUNDEF, representando aproximadamente 90% dos gastos realizados com MDE;
- Total das deduções para o Fundo superior ao valor da cota-parte nos dois primeiros anos de sua vigência. A partir de 2000, tendo em vista o aumento no quantitativo de alunos nesse segmento, o valor da cota-parte excedeu o das deduções;
- Valor do gasto aluno praticado na educação infantil foi maior no período pós-FUNDEF, tendo em vista a queda no número de matrículas nesse segmento. No tocante ao ensino fundamental, houve queda em relação ao período que antecedeu o Fundo. Essa redução deveu-se à ampliação do quantitativo de matrículas na rede, no período analisado;
- Recursos do FUNDEF utilizados, em sua totalidade, para pagamento dos profissionais do magistério do ensino fundamental.

b) *No que diz respeito aos aspectos educacionais*

- Crescimento das matrículas no ensino fundamental da rede municipal de ensino, em torno de 54,00%;
- Queda na oferta de vagas no ensino fundamental da rede estadual de ensino, em torno de 6,00%, no período de 1998 a 2000;
- Transferência de matrículas das classes de pré-escola e classes de alfabetização para o ensino fundamental. Antes do Fundo, havia tendência de crescimento da oferta de vagas nesses segmentos de ensino;
- Transferência das matrículas da EJA para o ensino fundamental regular, a partir de 1999, estratégia adotada pelo governo municipal para ampliar as receitas do Fundo;

- Ampliação da rede física e de salas de aula para atender às novas matrículas, em torno de 11,3%, contudo essa ampliação não correspondeu ao crescimento das matrículas no ensino fundamental que foi de 54,00%, em igual período;
- Aprovação da Lei nº 8.682/98, que instituiu o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério;
- Aprovação da Lei nº 8.996/99, que dispõe sobre a criação do sistema municipal de educação municipal;
- Aprovação da Lei nº. 8.999/99 que dispõe sobre a escolha de diretores e vice-diretores dos estabelecimentos escolares da rede municipal de ensino;
- CACs em pleno funcionamento, com reuniões sistemáticas. De acordo com a pesquisa realizada, as maiores dificuldades dos conselheiros, nesse período, estavam relacionadas à obtenção dos demonstrativos de prestação de contas do Fundo, bem como ao acesso ao quantitativo de pessoal pago pela folha do FUNDEF.

Diante do exposto, evidencia-se que o FUNDEF, no Município de João Pessoa, promoveu a ampliação dos gastos com o ensino fundamental e a redução das despesas com a pré-escola, tendo em vista a queda no número de matrículas neste segmento. Além disso, nos dois primeiros anos de vigência do Fundo, a cota-parte foi menor que o valor das deduções para a sua composição. Verificou-se também que, à semelhança do ocorrido na maioria dos municípios brasileiros, o FUNDEF induziu à municipalização parcial das matrículas no ensino fundamental. Contudo a ampliação de matrículas no ensino fundamental não foi resultante, apenas, da pequena introdução de matrículas novas nesse segmento, mas também da transferência dos alunos pertencentes às classes de alfabetização, ensino fundamental da rede estadual e educação de jovens e adultos da rede municipal de ensino. No período de 1998, o total de matrículas no ensino fundamental foi ampliado em 11,00%, enquanto que a rede municipal registrou aumento de 27,5% no mesmo período para o mesmo segmento. No ano de 1999, o total de matrículas cresceu 7,5%, e o ensino fundamental da rede municipal ampliou-se em 54,00%.

### 3.4.1 Fontes de financiamento consideradas na manutenção e desenvolvimento da educação e gastos públicos no Município de João Pessoa–PB

Receitas de impostos e transferências constitucionais, receitas do salário-educação e outras contribuições sociais, além de receitas de incentivos fiscais e outros recursos previstos em Lei, constituem os recursos públicos a serem destinados à educação, conforme art. 68 da LDB 9.394/96. Também deve ser computada como receita da educação aquela oriunda da diferença positiva entre o transferido pelo Estado ou Município ao FUNDEB e o valor recebido mediante o número de matrículas em cada rede de ensino (PINTO, 2000; OLIVEIRA, 2007; DAVIES, 2008).

Nesta seção, serão analisadas as receitas oriundas do FUNDEB, bem como as despesas efetivadas na educação básica com os recursos desse Fundo. Com o objetivo de compreender a sua representatividade na esfera do financiamento da educação, apresentar-se-ão as receitas vinculadas e suas respectivas despesas, além das provenientes de contribuições sociais, a exemplo do salário-educação e convênios.

Apresentam-se, abaixo, as Fontes de recursos para fins de vinculação constitucional, bem como o comportamento das receitas, conforme legislação supracitada.

**TABELA 3**  
**RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSIDERADAS NA MDE**  
**2005–2010**

Origem Recursos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% 2007/2010
<b>IPTU</b>	22.777.458,95	28.610.903,20	28.451.640,95	30.022.921,21	31.130.896,94	30.992.525,15	8,93%
<b>IRRF</b>	9.024.161,17	10.350.821,35	13.466.978,98	13.799.372,13	15.214.555,60	15.281.802,14	13,48%
<b>ITBI</b>	13.871.059,42	12.294.103,08	19.418.810,42	26.851.756,88	37.391.792,49	42.381.900,56	118,25%
<b>ISS</b>	62.671.403,68	74.394.648,67	85.343.331,63	88.250.177,93	101.163.483,98	110.016.163,90	28,91%
<b>FPM</b>	166.031.454,51	176.221.132,53	204.914.297,27	234.498.184,99	215.039.469,14	219.552.774,05	7,14%
<b>ITR</b>	18.777,96	18.799,03	14.615,60	38.884,85	162.840,74	25.679,78	75,70%
<b>L.C.87/96</b>	922.702,20	509.844,10	471.182,47	400.635,38	353.372,20	349.027,30	-25,93%
<b>ICMS</b>	126.425.333,40	137.345.722,11	142.156.333,81	154.065.052,66	159.917.643,45	194.900.880,70	37,10%
<b>IPVA</b>	17.709.766,66	18.845.784,48	20.847.960,61	24.256.170,66	24.721.877,53	22.291.779,96	6,93%
<b>IPI-EXP.</b>	638.411,58	1.731.852,44	582.177,02	571.846,63	366.485,72	377.230,51	-35,20%
<b>DIVIDA ATIVA</b>	9.883.524,87	13.016.531,15	11.602.399,23	13.050.995,74	15.229.542,80	12.530.359,25	8,00%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 429.974.054,39</b>	<b>R\$ 473.340.142,13</b>	<b>R\$ 527.269.727,98</b>	<b>R\$ 585.805.999,06</b>	<b>R\$ 600.691.960,58</b>	<b>R\$ 648.700.123,30</b>	23,03%

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

A Tabela acima demonstra a receita de impostos a ser considerada para fins de vinculação constitucional. No período de 2005 a 2010, constatou-se a ampliação da receita de

impostos na ordem de 50,86%. De 2007 a 2010, as receitas continuaram crescendo e superando a casa dos 20,00%. Na série analisada, as Fontes que mais apresentaram crescimento foram: ITBI 118,25%, ITR 75,70%, ICMS 37,10%, ISS 28,91%, IRRF 13,48%, IPTU 8,93%, Dívida Ativa 8,00%, FPM 7,14% e IPVA 6,93%. Em igual período, houve queda na arrecadação do IPI-Exp. em 35,20% e LC 87/96 25,93%.

Apesar da elevação das receitas provenientes de impostos e transferências, ano a ano, constata-se que as Fontes de maior envergadura na composição do montante dos recursos a ser deduzido, conforme art. 212 da CF 1988, foram o FPM, que representou, no ano de 2010, 33,84% do total geral da receita, expressando o ICMS 30,04% e o ISS 16,95%. Significa que 80,83% da receita, nesse ano, resultaram da arrecadação desses três tributos, cabendo aos outros uma participação de 19,17% do montante total da receita.

**TABELA 4**  
**RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS PARA FINS DE VINCULAÇÃO**  
**CONSTITUCIONAL (ARTIGO. 212 DA CF 1988) – 2005–2010**  
**VALORES PAGOS**

<b>Anos</b>	<b>Impostos e transferências</b>	<b>Receita MDE 25%</b>	<b>% Evolução</b>
<b>2005</b>	R\$ 429.974.054,39	R\$ 100.359.348,63	-
<b>2006</b>	R\$ 473.340.142,13	R\$ 116.306.691,03	15,89%
<b>2007</b>	R\$ 527.269.727,98	R\$ 150.560.174,53	29,45%
<b>2008</b>	R\$ 585.805.999,06	R\$ 153.028.001,34	1,64%
<b>2009</b>	R\$ 600.691.960,58	R\$ 157.431.636,62	2,88%
<b>2010</b>	R\$ 648.700.123,32	R\$ 172.445.302,34	9,54%

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

De acordo com os dados acima, a receita destinada a MDE, resultante da vinculação Constitucional, conforme art.212 da CF 1988, apresentou crescimento variável, ano a ano, em torno de 1,64% a 15,89%. De 2007 a 2010, ou seja, no período de vigência do FUNDEB, o total a ser destinado à educação cresceu em torno de 14,53%. O aumento registrado no período de 2007 a 2010 é resultado, sobretudo, do crescimento da arrecadação do FMP em 7,14%, do ICMS em 37,10% e do ISS em 28,91%, Fontes mais representativas em se tratando de arrecadação.

**TABELA 5**  
**DESPESAS COM MDE – VALORES EMPENHADOS – 2005–2010**

<b>Anos</b>	<b>Impostos e Transferências</b>	<b>Despesas MDE</b>	<b>Percentual aplicado %</b>
<b>2005</b>	R\$ 451.673.833,11	R\$ 117.751.911,26	26,07%
<b>2006</b>	R\$ 486.660.223,33	R\$ 135.667.554,84	27,88%
<b>2007</b>	R\$ 554.452.282,82	R\$ 168.671.831,65	30,42%
<b>2008</b>	R\$ 623.771.858,52	R\$ 165.520.518,58	26,54%
<b>2009</b>	R\$ 625.403.211,27	R\$ 169.281.164,04	27,07%
<b>2010</b>	R\$ 690.639.973,75	R\$ 192.041.077,93	27,81%

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Os dados da Tabela mostram que o Município de João Pessoa cumpriu, em todo o período analisado, a determinação Constitucional e da LOM, no sentido de aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos e transferências em MDE. As despesas efetuadas foram superiores ao mínimo Constitucional, oscilando entre 26,07% e 30,42%, no período analisado.

Todavia os valores das despesas apresentados na Tabela 5 referem-se ao que foi empenhado, portanto, a ser liquidado e pago até o final do exercício financeiro. Não ocorrendo a liquidação e o pagamento total das despesas empenhadas, fato ocorrido no município de João Pessoa, considera-se a diferença entre o empenhado e o pago, “restos a pagar”, estes a serem pagos até o final do primeiro trimestre do ano subsequente.

A Lei nº. 4.320/64 – que “Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” – definiu como empenho de despesa, no art. 58, “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente de implemento de condição”. Contudo de acordo com o art. 59 da referida legislação, as despesas empenhadas não poderão exceder o limite de créditos concedidos para a execução das despesas (BRASIL, 1964).

Nesse sentido, a elaboração e execução do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei de Orçamento Anual (LOA), conseqüentemente, poderá contribuir para maior controle e equilíbrio das receitas e despesas a serem efetivadas pelo Poder Público, em cada exercício financeiro, evitando-se, dessa forma, a inscrição de “restos a pagar”, no exercício subsequente. Essas peças orçamentárias são imprescindíveis à boa gestão pública e sua elaboração obrigatória, pelo Poder Executivo, de acordo com o artigo 165 da CF de 1988. (BRASIL, 1988)

**TABELA 6**  
**DESPESAS COM MDE – VALORES PAGOS**

<b>Anos</b>	<b>Impostos e Transferências</b>	<b>Despesas MDE</b>	<b>Percentual aplicado %</b>
<b>2005</b>	R\$ 451.673.833,11	R\$ 105.424.248,79	<b>23,34%</b>
<b>2006</b>	R\$ 486.655.609,59	R\$ 119.578.498,81	24,57%
<b>2007</b>	R\$ 554.452.282,82	R\$ 158.322.065,61	28,55%
<b>2008</b>	R\$ 623.771.858,52	R\$ 162.945.686,72	26,12%
<b>2009</b>	R\$ 625.403.211,27	R\$ 163.908.055,30	26,21%
<b>2010</b>	R\$ 690.639.973,75	R\$ 183.594.259,97	26,58%

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005-2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Os dados presentes na Tabela 6 referem-se aos valores das despesas pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. Verifica-se, a partir da apresentação dos valores referentes às despesas pagas, que os gastos efetuados, ano a ano com educação, foram inferiores às despesas empenhadas pelo Poder Público municipal em toda a série analisada. Destaca-se o fato de que, nos anos de 2005 e 2006, período de vigência do FUNDEF, os percentuais aplicados em MDE tenham se situado abaixo do mínimo determinado constitucionalmente, ou seja, 23,34% e 24,57, respectivamente. A diferença entre o total investido e aquele a ser aplicado em ambos os exercícios entrou na rubrica “restos a pagar” a ser pago até o dia 31/03 dos anos subsequentes. De 2005 para 2006 a diferença, em valores corrigidos pelo INPC/IBGE para 2010 foi de R\$. 7.162.780,62 e, de 2006 para 2007, de R\$. 2.006.845,51. No período de 2007 a 2010, primeiros anos de vigência do FUNDEB, o Município de João Pessoa ultrapassou o mínimo definido Constitucionalmente. O ano de 2007 foi aquele em que se registrou maior percentual aplicado em MDE, ou seja, 28,55% .

**TABELA 7****GASTOS COM A FUNÇÃO EDUCAÇÃO FRENTE AO TOTAL DE GASTOS COM OUTRAS FUNÇÕES – 2005–2010 - VALORES PAGOS**

<b>ANOS</b>	<b>GASTO TOTAL COM FUNÇÕES</b>	<b>% EVOLUÇÃO</b>	<b>GASTOS - FUNÇÃO EDUCAÇÃO</b>	<b>% APLICADO</b>
<b>2005</b>	R\$ 338.103.298,75	-	R\$ 98.771.405,43	29,21%
<b>2006</b>	R\$ 410.875.532,50	21,52%	R\$ 130.321.520,29	31,72%
<b>2007</b>	R\$ 472.426.327,66	14,98%	R\$ 163.849.305,71	34,68%
<b>2008</b>	R\$ 535.350.417,08	13,32%	R\$ 197.879.186,05	36,96%
<b>2009</b>	R\$ 523.280.010,01	-2,25%	R\$ 194.272.861,05	37,13%
<b>2010</b>	R\$ 606.834.140,62	15,97%	R\$ 233.000.711,78	38,40%

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Na Tabela acima, demonstram-se que, no período analisado, os gastos com a Função Educação – Função 12 –, representaram entre 29,21% e 38,40% do total realizado com outras Funções.

Ao se analisar o período de 2007 a 2010, primeiros anos de vigência do FUNDEB, verifica-se que o total dos gastos realizados com todas as Funções cresceu em aproximadamente 28,45%. Em igual período, os gastos com a Função Educação foram ampliados em 42,20%, crescimento, esse, bastante significativo para a área, revelando, conforme veremos mais adiante, a entrada de recursos novos no orçamento da educação, provenientes das transferências multigovernamentais, bem como de outras Fontes de receitas, a exemplo do salário-educação e outros recursos de convênios federais. No período de 2005 a 2007, os gastos com a Função Educação também foram ampliados de forma significativa, em aproximadamente 65,88%.

As despesas com a Função Educação incluem os gastos realizados com recursos orçamentários provenientes da vinculação Constitucional – art. 212 da CF 1988 –, com recursos provenientes dos Fundos Contábeis FUNDEF/FUNDEB, do salário-educação e dos convênios federais. Assim, os gastos com a Função Educação representam o conjunto das despesas que cada governo realiza nessa área, em cada exercício financeiro. Para conhecer o total dos gastos realizados por esfera de governo, faz-se necessário o somatório das despesas realizadas com recursos das diferentes Fontes destinadas à educação.

Analisadas as receitas e despesas efetivadas com os recursos vinculados, na próxima seção será examinada a movimentação das disponibilidades financeiras do FUNDEB, composto por 20% dos recursos vinculados constitucionalmente à educação.

### **3.4.2 Deduções de recursos vinculados para a composição do FUNDEB no Município de João Pessoa**

As Fontes que formam o FUNDEB já participam da composição do montante vinculado à educação, conforme o art. 212 da Constituição Federal. O que ocorre especificamente no caso da instituição dos Fundos, atualmente o FUNDEB, é a subvinculação de 20% do percentual vinculado para a conta do Fundo, com vistas a sua redistribuição entre os governos subnacionais, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino. A redução das desigualdades educacionais entre o Estado e os seus Municípios tem sido o argumento mais utilizado quando se refere à importância da redistribuição de recursos intraestaduais promovida pelo Fundo.

É importante mencionar que a parcela de recursos deduzida para a composição do Fundo é contabilizada como gasto efetivado em MDE, ou seja, no cálculo do mínimo constitucional a ser utilizado em educação, 25%, conforme adverte Davies (2008). Portanto, no cálculo das despesas com MDE, deve-se evitar a contagem dupla de recursos. Apenas a diferença entre o valor deduzido e o recebido, quando positiva, poderá ser computada como recurso adicional ao orçamento da educação.

Nesta seção, serão analisados os recursos do FUNDEB por origem de receita. Apesar de o presente estudo centrar-se no FUNDEB, instituído em 2007, será trabalhada a série histórica 2005 – 2010, com vistas a analisar o que significou a instituição do FUNDEB no conjunto das receitas e gastos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, antes de sua implementação, bem como nos quatro primeiros anos de sua vigência, ou seja, de 2007 a 2010.

**TABELA 8**  
**FUNDEF: TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA O FUNDO POR ORIGEM DE RECEITA – 2005–2006**

<b>ORIGEM DAS RECEITAS</b>	<b>2005</b>	<b>PART(%)</b>	<b>2006</b>	<b>PART(%)</b>
<b>FPM</b>	R\$ 24.889.146,58	56,46%	R\$ 26.589.921,12	55,95%
<b>ITR</b>	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
<b>LC 87/96</b>	R\$ 136.438,13	0,31%	R\$ 74.553,69	0,16%
<b>ICMS</b>	R\$ 18.963.799,72	43,02%	R\$ 20.601.858,00	43,35%
<b>IPVA</b>	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
<b>IPI-EXP.</b>	R\$ 95.761,73	0,00%	R\$ 259.777,86	0,00%
<b>TOTAL DAS DEDUÇÕES</b>	R\$ 44.085.146,15	-	R\$ 47.526.110,67	-

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

O FUNDEF era formado por 15% da receita do ICMS, FPE, FPM, IPI-exp. LC 87/96, além dos recursos provenientes da complementação da União quando, no âmbito de cada Estado, o valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.

Estados e Municípios, de acordo com os Parágrafos 1º e 2º, incisos, I, II, III, do Art. 1º da Lei 9.424/96, deduziam 15% de suas receitas de impostos e transferências constitucionais para a formação do FUNDEF e recebiam sua cota-parte de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular. Dessa forma, o montante a ser recebido por ente estava condicionado ao número de matrículas, em suas respectivas redes de ensino.

De acordo com os dados da Tabela acima, no período analisado, apenas duas Fontes, a saber, o FPM e o ICMS, responderam pela composição do FUNDEF, o que demonstra a importância desses tributos para a composição do referido Fundo no Município de João Pessoa. Em terceiro lugar, vem o IPI-exp que, apesar de sua pequena participação no que se refere ao montante de recursos destinados ao Fundo, cresceu 171,27%, de 2005 para 2006. É importante ressaltar que, na composição da cesta do FUNDEF, para efeito de dedução, não foram incorporados os impostos próprios do Município (IPTU, ITBI e ISS), mas apenas aqueles oriundos das transferências da União para os Municípios (FPM) e dos Estados para os Municípios (ICMS, LC 87/96 e IPI-exp.).

Na Tabela abaixo, será possível acompanhar o total das deduções para a composição do FUNDEB, bem como analisar as Fontes com maior participação no montante a ser deduzido, no período de 2007 a 2010.

**TABELA 9**  
**FUNDEB: DEDUÇÕES POR ORIGEM DA RECEITA – 2007–2010**

ORIGEM DAS RECEITAS	2007	PART(%)	2008	PART(%)	2009	PART(%)	2010	PART(%)
<b>FPM</b>	R\$ 35.309.900,24	55,41%	R\$ 43.383.111,22	59,62%	R\$ 41.186.072,28	54,27%	R\$ 42.383.551,93	49,30%
<b>ITR</b>	R\$ 970,42	0,00%	R\$ 5.150,28	0,01%	R\$ 32.567,93	0,04%	R\$ 5.135,75	0,01%
<b>LC 87/96</b>	R\$ 78.498,99	0,12%	R\$ 73.436,44	0,10%	R\$ 520.886,37	0,69%	R\$ 62.824,86	0,07%
<b>ICMS</b>	R\$ 27.039.586,58	42,43%	R\$ 25.973.732,15	35,70%	R\$ 31.527.662,48	41,54%	R\$ 38.987.156,45	45,35%
<b>IPVA</b>	R\$ 1.196.426,17	0,00%	R\$ 3.222.314,37	0,00%	R\$ 2.549.837,37	3,36%	R\$ 4.458.355,99	0,00%
<b>IPI-EXP.</b>	R\$ 96.990,70	0,00%	R\$ 104.819,49	0,00%	R\$ 73.297,14	0,00%	R\$ 74.646,10	0,00%
<b>TOTAL DAS DEDUÇÕES</b>	<b>R\$ 63.722.373,10</b>	-	<b>R\$ 72.762.563,95</b>	-	<b>R\$ 75.890.323,58</b>	-	<b>R\$ 85.971.671,08</b>	-

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005-2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Comparado ao seu antecessor, o FUNDEB progrediu em muitos aspectos. No que se refere aos avanços no campo financeiro, destacam-se a ampliação do percentual a ser subvinculado dos impostos e transferências constitucionais (art.212 da CF 1988), que passou de 15% para 20%, a partir do terceiro ano de vigência, a inclusão de novas Fontes de receitas à cesta de recursos do Fundo –, conforme art. 3º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX da Lei 11.494/07 –, a ampliação da contrapartida da União ao FUNDEB, que a contar do quarto ano de sua implementação, representa 10% do total de recursos que compõem o referido Fundo, e a proibição do uso dos recursos provenientes do salário-educação, pela União, na complementação dos Fundos (art. 5º. §1º. da Lei 11.494/07).

No entanto, ao se analisar os dados da Tabela 9, verifica-se que a inclusão de novas Fontes de receitas, à cesta do Fundo, não representou a entrada de novos recursos, especificamente em se tratando do Município de João Pessoa. O FPM e o ICMS continuam respondendo pela quase totalidade de recursos que compõem o FUNDEB, fato igualmente constatado quando da vigência do FUNDEF. No ano de 2010, a participação do FPM na composição das receitas dedutivas para o FUNDEB foi de 49,30% e a do ICMS de 46,51%, representando a quase totalidade do montante deduzido.

Verificou-se que, no período de 2007 a 2010, o total transferido para o Fundo pelo Município de João Pessoa cresceu, aproximadamente, 35,00%, fato atribuído ao crescimento da arrecadação do FPM e ICMS, bem como à ampliação do percentual de subvinculação para esses impostos, que foi de 16,66%, em 2007 e 18,33% em 2008. A partir do terceiro ano de vigência do Fundo, passou a ser de 20%, inclusive para os outros impostos acrescidos à cesta do FUNDEB, a saber, o IPVA e ITR.

**TABELA 10**  
**RECURSOS FINANCEIROS TRANSFERIDOS E RECEBIDOS DO FUNDEB – 2005–2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CONT. DEDUÇÕES P/ FUNDO (A)	43.989.384,42	47.266.332,81	62.524.976,52	72.762.563,95	75.890.323,58	85.971.671,08
TOTAL RECEBIDO - COTA-PARTE (B)	54.644.579,92	62.971.776,01	70.819.392,41	79.072.193,08	85.877.937,17	87.905.993,04
(=) A e B	R\$ 10.655.195,50	R\$ 15.705.443,20	R\$ 8.294.415,89	R\$ 6.309.629,13	R\$ 9.987.613,60	R\$ 1.934.321,96

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005-2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Os dados da Tabela acima demonstram que, no período em estudo, as transferências multigovernamentais foram superiores aos valores das deduções da receita corrente para a formação do FUNDEB. Esse *superávit*, conforme se ver mais adiante, é resultado do aumento no número de matrículas da educação infantil, principalmente no segmento creche – que ampliou a sua oferta em 56,14%, no período de 2005 a 2010 –, da educação de jovens e adultos que, em igual período, cresceu 105,53%, como também da elevação no atendimento à educação especial, aproximadamente 200% no período de 2007 a 2010. Somam-se a esse crescimento as diferenciações nos fatores de ponderação para cada nível, modalidade e estabelecimento de ensino.

**TABELA 11**  
**FUNDEB: PERCENTUAIS DE EVOLUÇÃO DAS RECEITAS – 2005–2010**

	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2010/2009
CONTRIB - DEDUÇÕES P/ FUNDO	7,45%	32,28%	16,37%	4,29%	13,28%
TRANSE/FUNDO - TOTAL RECEBIDO	15,24%	12,46%	11,65%	8,60%	2,36%

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Conforme já demonstrado na Tabela 10, a Tabela 11 apresenta a evolução percentual do crescimento das transferências de recursos do Município de João Pessoa, para a composição do FUNDEB, bem como das receitas recebidas por meio das transferências multigovernamentais, a partir do número de matrículas na educação básica, em sua área de atuação prioritária, conforme § 2º. do art. 211 da CF 1988.

Os dados da Tabela 11 mostram que o primeiro ano de vigência do FUNDEB, 2007, o montante de recursos transferido do Município para a conta do referido Fundo cresceu 32,28% em relação ao ano anterior. Foi o ano em que se registrou maior crescimento, apesar do percentual de recursos a ser deduzido das Fontes que participam da composição do Fundo somente ter alcançado a sua integralidade no ano de 2009. Nesse ano, a elevação percentual

alusivamente a 2008 foi de 4,29%. Todavia, ao se analisarem os valores deduzidos da receita para a formação do Fundo no período de 2007 a 2009, verifica-se que o crescimento percentual foi de 21,37%, percentual que demonstra maior arrecadação dos impostos que compõem a cesta do Fundo, mais especificamente o FPM e ICMS, no referido período.

Quanto às transferências multigovernamentais, ano a ano o percentual de crescimento oscilou entre 2,36% e 15,24%. Em 2009, em relação a 2008, o crescimento foi de 8,60%, e em 2010, em relação ao ano imediatamente inferior, foi de 2,36%. De 2007 para 2010, primeiros anos de vigência do FUNDEB, as receitas recebidas pelo Município foram ampliadas em 24,12%. De 2005 para 2010, essas receitas obtiveram crescimento de 60,86%, fato que comprova a importância da política de Fundos para o aumento de recursos no orçamento da educação básica no Município de João Pessoa. Em se tratando especificamente do FUNDEB, pode-se destacar a sua importância para a ampliação do acesso aos níveis e modalidades de ensino não atendidos pela política de Fundos, anterior a 2007.

**TABELA 12**  
**FUNDEB: COMPOSIÇÃO DA RECEITA – 2005–2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>RECEITA TOTAL/cota-parte</b>	R\$ 54.644.579,92	R\$ 62.971.776,01	R\$ 70.819.392,41	R\$ 79.072.193,08	R\$ 85.877.937,17	R\$ 87.905.993,04
<b>TRANSF.FUNDO P/MUNICIPIO</b>	R\$ 54.643.639,22	R\$ 61.098.906,52	R\$ 68.174.863,56	R\$ 74.869.251,29	R\$ 77.702.959,85	R\$ 80.529.975,35
<b>COMP UNIÃO</b>	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.282.794,58	R\$ 3.008.466,02	R\$ 7.704.700,75	R\$ 6.757.358,63
<b>APLIC FINANCEIRAS</b>	R\$ 940,70	R\$ 1.872.869,49	R\$ 361.734,28	R\$ 1.194.475,78	R\$ 470.276,58	R\$ 618.659,06

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

As transferências multigovernamentais, compreendidas as receitas provenientes do Fundo e da Complementação da União, são creditadas em favor dos governos subnacionais, em Conta Bancária única criada especificamente para essa finalidade. A totalidade desses recursos constitui-se no que se denomina de cota-parte, ou seja, o valor total das receitas recebidas do Fundo pelo Município. Além da cota-parte, são receitas do Fundo as provenientes de Aplicações Financeiras, realizadas quando da existência de saldos de recursos financeiros nas contas, cuja perspectiva de utilização exceda o limite de quinze dias (BRASIL, 2006).

Na análise dos dados da Tabela 10, verifica-se que, no período de 2007 a 2010, o valor da cota-parte foi ampliado em 24,12%. Em igual período, o valor das transferências de recursos do Fundo ao Município, excluídas as parcelas referentes à complementação da União e as Aplicações Financeiras, também obteve crescimento significativo. A ampliação dessa receita

foi da ordem de 18,12%, crescimento este resultante da ampliação do quantitativo de matrículas na rede municipal de ensino, no período considerado, de acordo com demonstração anterior.

Conforme já mencionado, os recursos que constituem a cota-parte do Fundo são creditados em conta única e específica, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

De acordo com o art. 2º da Portaria nº 317/2008,

As contas únicas e específicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, destinadas à movimentação dos recursos do FUNDEB, serão abertas e mantidas no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal, a critério do chefe do Poder Executivo e/ou do Secretário de Educação, ou dirigente de órgão equivalente, gestor dos recursos na respectiva esfera governamental, mediante opção formalizada junto a uma das instituições financeiras referidas (BRASIL, 2008).

No caso específico do Município de João Pessoa, a agência responsável pela manutenção da conta do FUNDEB é a do Banco do Brasil. Os recursos do Fundo são administrados pela Secretaria Municipal de Educação, tendo em vista as despesas a serem realizadas, ou seja, 60%, no mínimo, para pagamento dos profissionais da educação em efetivo exercício do magistério e 40% para outras despesas de MDE, em conformidade com os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/96.

Constata-se que, no período analisado, a conta do FUNDEB movimentou recursos advindos das transferências do Fundo ao Município, da Complementação da União e das Aplicações Financeiras. No que diz respeito à Complementação da União, verificou-se que, desde a implementação do FUNDEB, o Município de João Pessoa vem sendo contemplado com parcela de recursos federais. De 2007 para 2010, o aumento do percentual de recursos foi da ordem de 196,01%.

Quanto às Aplicações Financeiras, verificou-se que, no período analisado, o Município de João Pessoa realizou-as com os recursos disponíveis na conta do Fundo, conforme determina a Lei 11.494/2007. Constatou-se, ainda, que os anos de 2006 e 2008 registraram os maiores percentuais de aplicação.

A esse respeito, a legislação que regulamenta o FUNDEB determina:

Os eventuais saldos de recursos financeiros, disponíveis nas contas específicas dos fundos, cuja perspectiva de utilização seja superior a 15(quinze) dias, deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo, ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra. (BRASIL, 2006).

A mesma Lei estabelece no parágrafo único do artigo 20, que:

Os ganhos auferidos em decorrência das aplicações previstas no caput deste artigo deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor do fundo (BRASIL, 2006).

Neste sentido, de acordo com a legislação supracitada, os lucros provenientes das Aplicações Financeiras realizadas com os eventuais saldos de recursos deverão ser utilizados para pagamento dos profissionais da educação e de outras despesas típicas de MDE, até o final do primeiro trimestre do exercício financeiro subsequente.

Na Tabela a seguir, será possível verificar os saldos financeiros dos Fundos no período de 2005 a 2010.

**TABELA 13**  
SALDOS FINANCEIROS DE FINAL DE EXERCÍCIO: FUNDEF/FUNDEB - 2005–2010

CONTAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	%
							2007-2010
<b>FUNDEF</b>	13.853.994,64	30.635.397,35	18.438.487,84	13.117.199,13	9.817.979,09	12.680,53	-99,93%
<b>FUNDEB</b>	0,00	0,00	15.535.790,33	12.341.475,54	3.903.937,21	1.433.824,13	-90,77%
<b>TOTAL</b>	13.853.994,64	30.635.397,35	33.974.278,17	25.458.674,68	13.721.916,30	1.446.504,66	-95,74%

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Os valores da Tabela acima se referem aos saldos financeiros presentes nas contas FUNDEF e FUNDEB, no município de João Pessoa, no período de 2005 a 2010. O ano de 2007, seguido de 2008, registram saldos financeiros bastante elevados, resultantes do somatório dos saldos presentes nas contas do FUNDEF e do FUNDEB.

Os saldos financeiros, conforme já mencionado, podem ser aplicados em operações financeiras, quando o prazo para a sua utilização for superior a 15 dias.

A esse respeito, o parágrafo 2º. do art. 21, da Lei 11.494/07, determina:

Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do §1º do artigo 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional (BRASIL, 2007).

Nesse sentido, a sistemática para utilização dos recursos provenientes das Aplicações Financeiras, no total de até cinco por cento, deverá ser: empenho das despesas, liquidação e pagamento das mesmas, até o final do primeiro trimestre do ano seguinte.

Dado importante a ser observado na Tabela 13 diz respeito à movimentação de uma conta bancária FUNDEF, paralela à do FUNDEB, no município de João Pessoa. Nessa, têm se registrado, no decorrer de todo o período analisado, saldos financeiros superiores aos do FUNDEB. A exceção é para o ano de 2010, quando os saldos caem de forma vertiginosa.

Ao ser questionada sobre a existência de uma conta FUNDEF e o papel do Tribunal de Contas do Estado frente a essa questão, a Contadora Geral do Município argumentou que, em havendo saldos financeiros nessa conta e, por sua vez, Aplicações Financeiras, a conta segue sendo movimentada. Quanto ao Tribunal de Contas, segundo a referida Contadora, não houve, até o momento, nenhum tipo de questionamento por parte desse órgão, acerca da conta FUNDEF, até 2010, em movimento, no Município de João Pessoa.

A Contadora Geral também relatou que, sempre que novos gestores do Poder Executivo assumem os cargos públicos – referindo-se especificamente, as duas últimas gestões (2005–2008/2009–2012) –, contratam novas equipes de profissionais para os cargos comissionados. No caso específico da Contabilidade, parte dos profissionais que assumem os cargos não possui conhecimentos acerca da Contabilidade Pública, fato que impossibilita o trabalho. Nesse sentido, deixa de aplicar os recursos, por temer o seu uso indevido da receita pública. No caso específico da Educação, fato similar também foi relatado, inclusive para justificar os saldos financeiros numa conta FUNDEF, ainda em vigência.

### **3.4.3 Acompanhamento e controle social dos recursos do Fundo**

Tendo em vista o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição e aplicação dos recursos dos Fundos, a Lei 11.494/07, em seu art. 24, determina a criação de Conselhos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além dos

CACS, a referida Lei determina, em seu art. 26 (I, II e III), que a fiscalização e o controle do cumprimento do disposto no art. 212 da CF 1988 sejam realizados: 1) por órgão de controle interno no âmbito de cada ente da Federação; 2) pelos Tribunais de Contas dos Estados, DF e Municípios, sob os entes de sua jurisdição e, 3) pelo Tribunal de Contas da União, especificamente no que diz respeito à complementação da União.

Além da fiscalização e acompanhamento dos recursos dos Fundos, por parte desses órgãos, a Portaria Ministerial nº 844, de 08 de julho de 2008 – que dispõe sobre o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) –, atribui a esse Sistema a incumbência do repasse, ao Ministério da Educação, de informações financeiras acerca do FUNDEB e da vinculação Constitucional a que se refere o art. 212 da CF 1988, tendo em vista, inclusive, a formulação e implementação de políticas de financiamento voltadas à melhoria da qualidade da educação, do acesso, da equidade, dentre outros fins.

De acordo com a referida Portaria Ministerial,

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE é um sistema de registro eletrônico instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas (BRASIL, 2008).

O Manual de Instruções para o Usuário do SIOPE, publicado no *Diário Oficial da União*, em 09 de julho de 2008, Anexo à Portaria 844/2008, afirma que o SIOPE é operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC e tem como objetivo “levar ao conhecimento da sociedade, o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil” (BRASIL, 2008).

Ainda de acordo com o citado Manual, é de responsabilidade da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios a inserção e atualização permanente dos dados presentes nos Demonstrativos Financeiros, bem como a exatidão e fidedignidade dos dados publicados nesse documento de domínio público.

No que diz respeito ao Município de João Pessoa, constatou-se que parte significativa das informações financeiras presentes nos Demonstrativos dos Fundos-SIOPE não correspondia aos dados constantes nos Balanços Anuais. Ao se compararem as disponibilidades financeiras dos Fundos, da Tabela 12, com os dados da Tabela abaixo, verificou-se que apenas em dois

exercícios financeiros, ou seja, 2007 e 2008, os dois primeiros anos de vigência do FUNDEB, os dados eram correspondentes. Nos outros exercícios, os dados publicados eram divergentes.

**TABELA 14**  
**FUNDEB: DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS – SIOPE - 2005–2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RECEITA TOTAL/cota-parte	R\$ 54.643.639,22	R\$ 61.098.906,52	R\$ 70.819.392,41	R\$ 79.072.193,08	R\$ 85.873.303,22	R\$ 87.287.333,98
TRANSF.FUNDO P/MUNICÍPIO	R\$ 54.643.639,22	R\$ 59.226.037,04	R\$ 68.174.863,56	R\$ 74.869.251,29	R\$ 77.702.959,85	R\$ 80.529.975,35
COMP UNIÃO	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.282.794,58	R\$ 3.008.466,02	R\$ 7.700.066,79	R\$ 6.757.358,63
APLIC FINANCEIRAS	R\$ 0,00	R\$ 1.872.869,49	R\$ 361.734,28	R\$ 1.194.475,78	R\$ 470.276,58	R\$ 0,00

Fonte: MEC/FNDE/SIOPE. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Após essa análise, fez-se necessário contato com a Contadora Geral do Município de João Pessoa, para apresentação do problema. Buscava-se esclarecer a seguinte dúvida: Quais documentos considerar no processo de análise financeira dos dados: o Balanço Anual ou os Demonstrativos do SIOPE? Nesse momento, realizou-se a conferência dos dados, em ambos os documentos, constatando-se a divergência de informações. Esse fato levou a Contadora Geral a solicitar à equipe de Contabilidade da Prefeitura Municipal de João Pessoa, alteração dos dados presentes nos Demonstrativos do SIOPE.

Os dados demonstrativos do SIOPE não podem ser considerados os únicos documentos financeiros para acompanhamento, controle social e análise dos recursos recebidos e aplicados em educação, fazendo-se necessária a consulta a outros documentos públicos a exemplo dos Balanços Gerais dos Estados e Municípios, bem como dos Extratos Bancários dos Fundos contábeis, no caso analisado, o FUNDEB.

### **3.4.4 Despesas do FUNDEB: caracterização**

Os recursos provenientes do Fundo, de acordo com o art. 21 da Lei 11.494/07, deverão ser utilizados em ações típicas de MDE na educação básica. Neste sentido, determina-se que, pelo menos 60% desses recursos sejam utilizados para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício na rede pública (art.22) e, no mínimo 40% em outras despesas consideradas de MDE, conforme art. 70 da LDB 93.94/96.

Na Tabela abaixo, será possível analisar o total das despesas realizadas com recursos oriundos dos Fundos, bem como o percentual de aplicação da receita em relação à despesa total, ano a ano.

**TABELA 15**  
**RECEITAS E DESPESAS DO FUNDO - 2005-2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% 2007-2010
<b>RECEITA FUNDEB/COTA-PARTE</b>	R\$ 54.644.579,92	R\$ 62.971.776,01	R\$ 70.819.392,41	R\$ 79.072.193,08	R\$ 85.877.937,17	R\$ 87.905.993,04	24,12%
<b>DESPESAS FUNDEB</b>	R\$ 41.450.015,06	R\$ 42.393.080,85	R\$ 57.545.449,57	R\$ 73.654.626,57	R\$ 77.395.814,17	R\$ 99.668.812,54	73,20%
<b>% APLIC. EM RELAÇÃO À RECEITA</b>	75,85%	67,32%	81,26%	93,15%	90,12%	113,38%	

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005-2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Os dados apresentados na Tabela 15 mostram que no período de 2007 a 2010, a receita dos Fundos cresceu em torno de 24,12%, enquanto que, em igual período, as despesas efetivadas com MDE cresceram 73,20%, ou seja, as despesas foram maiores que o efetivamente disponibilizado pelo Fundo.

Em todo o período analisado, as despesas realizadas representaram percentuais acima de 70,00% das receitas disponíveis para o Fundo. Em 2010, as despesas excederam a receita disponível em 13,38%, fazendo-se necessário à complementação do Município com outras receitas orçamentárias para pagamento do valor excedente, no referido exercício.

**TABELA 16**  
**DESPESAS COM MAGISTÉRIO EM RELAÇÃO À RECEITA DO FUNDEB – 2005–2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% 2007-2010
<b>RECEITA FUNDEB/COTA-PARTE</b>	R\$ 54.644.579,92	R\$ 62.971.776,01	R\$ 70.819.392,41	R\$ 79.072.193,08	R\$ 85.877.937,17	R\$ 87.905.993,04	24,13%
<b>DESP. MAGISTÉRIO</b>	R\$ 39.088.065,65	R\$ 41.514.626,20	R\$ 45.869.543,01	R\$ 54.655.531,00	R\$ 62.852.876,79	R\$ 74.678.803,31	62,81%
<b>% DESPESA EM REL À RECEITA</b>	71,53%	65,93%	64,77%	69,12%	73,19%	84,95%	

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Os dados da Tabela 16 demonstram que, no período analisado, as despesas realizadas com magistério, no Município de João Pessoa, oscilaram entre 65,93% e 84,95%. Em 2010, o percentual das despesas frente à receita foi de 84,95%, fato que demonstra que a quase totalidade dos recursos do Fundo, ou parcela bastante considerável dos recursos, tem sido utilizada para

pagamento das despesas com os profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica.

No período de 2007 a 2010, a receita do Fundo cresceu em torno de 24,13%, enquanto que, em igual período, as despesas aumentaram em 62,81%. O crescimento das despesas com magistério deve-se, certamente, a inclusão dos profissionais da educação básica, a serem contemplados com recursos do FUNDEB, em sua remuneração. De acordo com o inciso II, do art. 21, da Lei 11.494/07, são considerados profissionais da educação básica em efetivo exercício do magistério:

[...] docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica (BRASIL, 2007).

Constata-se, mediante o exposto, que o Município de João Pessoa vem utilizado percentuais superiores a 70,00% da receita do Fundo para pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício do magistério.

De acordo com Callegari (2010), pairava uma dúvida acerca da utilização de percentuais acima do determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal nº. 101/2000, art. 20, para pagamento dos profissionais da educação básica. O referido autor esclarece que essa legislação estabelece limite máximo de 49% para o Executivo estadual e de 54% para o Executivo municipal – da Receita Líquida Corrente (RLC) –, para fazer face a gastos com pessoal. No entanto, os 60% da subvinculação não incidem sobre o total da RLC, mas sobre o montante dos recursos do FUNDEB. Nesse sentido, não há impedimento legal para que percentuais acima dos determinados pela referida legislação sejam utilizados para pagamento dos profissionais da educação básica.

Além disso, o autor ressalta que, sendo a vinculação a que se refere o art. 60 do ADCT, uma determinação Constitucional, a mesma prevalecerá sobre qualquer disposição infraconstitucional.

**TABELA 17**  
**DESPESAS EFETIVADAS COM RECURSOS DO FUNDEB – 2005–2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>DESPESA TOTAL</b>	R\$ 41.450.015,06	R\$ 42.393.080,85	R\$ 57.545.449,57	R\$ 73.654.626,57	R\$ 77.395.814,17	R\$ 99.668.812,54
<b>REM MAG 60%</b>	R\$ 39.088.065,65	R\$ 41.109.263,26	R\$ 45.869.543,01	R\$ 54.655.531,00	R\$ 62.852.876,79	R\$ 74.354.443,80
	94,30%	96,97%	79,71%	74,21%	81,21%	74,60%
<b>MDE - 40%</b>	R\$ 2.451.583,72	R\$ 1.283.817,59	R\$ 11.675.906,56	R\$ 20.074.839,99	R\$ 14.818.236,51	R\$ 25.554.544,40
	5,91%	3,03%	20,29%	27,26%	19,15%	25,64%

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005– 2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Examinando os dados da Tabela acima, constata-se que as despesas realizadas com recursos do Fundo são preponderantemente destinados ao pagamento dos profissionais da educação básica. Os percentuais das despesas com magistério em relação à despesa total, ano a ano, oscilaram entre 74,21% e 96,97%, no período analisado.

Nos primeiros dois anos que antecederam o FUNDEB, a quase totalidade das despesas, ou seja, 96,97%, foi com pagamento do magistério do ensino fundamental regular e, apenas, percentuais abaixo de 6,00% com outras despesas típicas de MDE, conforme arts. 70 e 71 da LDB 9.394/96. A partir de 2007, os percentuais aplicados em magistério sofrem redução, a exceção do ano de 2009, mas, continuam superando a casa dos 70,00%.

Esses dados confirmam que os gastos com pagamento dos profissionais do magistério, apesar de elevados –, considerando-se que representam mais de 70% das despesas realizadas com recursos do Fundo –, não se traduziram em remuneração condigna dos profissionais da educação básica, no município de João Pessoa, no período analisado. Visando à valorização desses profissionais, a EC 53/06, no art. 206, Inciso V e VI, bem como no Parágrafo Único, determinou que fossem instituídos, nos termos da lei, Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN para os profissionais da educação escolar pública e prazos para a elaboração e/ou adequação dos Planos de Carreira, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O art. 60 da referida EC, inciso III, alínea “e”, também estabelece que sejam fixados prazos, em lei específica, para a instituição do PSPN do magistério público, regulamentação ocorrida pela Lei 11.738/08. A Lei 11.494/2007 também estabelece no caput do art. 40 e incisos I, II e III, que Estados, Distrito Federal e Municípios implantem os PCCR, com vistas a assegurar remuneração condigna aos profissionais da educação básica, a integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola e a melhoria da qualidade do processo de ensino e aprendizagem. No Parágrafo Único desse art., ficou determinado que os PCCRs contemplassem a

formação continuada dos profissionais da educação, visando à melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 2006).

Definida a necessidade de adequação e elaboração dos PCCR do magistério, o art. 41 da Lei 11.494/06 estabeleceu que, até o dia 31 de agosto de 2007, fosse fixado o PSPN para o magistério público da educação básica (BRASIL, 2006). Após 11 meses do período fixado por lei, foi aprovada a Lei 11.738, de 16 de julho de 2008, regulamentando a alínea “e”, do inciso III, art. 60 da EC 53/06.

Em cumprimento à legislação supracitada, a Câmara Municipal de João Pessoa, em março de 2010, aprovou o Projeto<sup>41</sup> de Lei Complementar nº. 060, de 29 de março de 2010, criando o PCCR do magistério público. O referido projeto, de acordo com Mensagem<sup>42</sup> a ele anexada, constituiu-se em revisão e atualização do PCCR em vigor desde o ano de 1998, instituído pela Lei Municipal nº. 8.682/98, de 28 de dezembro de 1998, com vistas a atender às determinações da Lei 11.738/08.

No âmbito do Projeto de Lei 060/2010, devem ser considerados dois aspectos importantes, alvos de constantes debates entre os profissionais da educação básica e entidades representativas da educação no Município, a exemplo da UNDIME Seccional Paraíba e Sindicato dos Trabalhadores em Educação-SINTEM: a jornada de trabalho e a remuneração dos profissionais da educação pública. De acordo com o art. 16 do referido projeto, a jornada de trabalho para os profissionais da educação seria de 25 horas semanais, sendo que 20 horas deveriam ser destinadas às atividades de sala de aula e 05 horas às atividades extraclases. Definidas nos incisos I, II, III, IV e V do mesmo artigo, estas são utilizadas como para:

- I. Preparação e avaliação do trabalho didático;
- II. Colaboração com a administração da escola;
- III. Reuniões pedagógicas;
- IV. Articulação com a comunidade;
- V. Aperfeiçoamento e formação continuada.

Tendo em vista as reivindicações dos profissionais da educação do Município e o disposto na Lei Nacional do PSPN, §4º do art.2º, que prevê a observância do limite máximo de

---

<sup>41</sup> Disponível em: <http://www.cmjp.pb.gov.br/leismunicipais.php>

<sup>42</sup> Disponível em: [http://200.164.108.163:9673/sapl/sapl\\_documentos/materia/16083\\_texto\\_integral](http://200.164.108.163:9673/sapl/sapl_documentos/materia/16083_texto_integral)

2/3 da carga horária para o trabalho de sala e 1/3 para outras atividades pedagógicas, o art. 16 da Lei 060/2010 foi alterado pela Lei<sup>43</sup> Complementar nº. 073/2012, aprovada em 05 de julho de 2012. Com essa modificação, a jornada de trabalho, antes de 25 horas, passa a ser de 30 horas, sendo 2/3 reservados às atividades de sala e 1/3 às atividades extraclases.

Quanto à remuneração dos profissionais – a qual deve ser proporcional à jornada de trabalho, conforme a Lei Nacional do PSPN –, tabela de vencimentos foi encaminhada à Câmara Municipal, em março de 2010, juntamente com o Projeto de Lei que instituiu o PCCR. Pela tabela de vencimentos enviada, a remuneração para um professor<sup>44</sup> que exercia suas funções na Educação Básica I e II seria:

### QUADRO 1

TABELA DE VENCIMENTOS DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JOÃO PESSOA – 2010.

<b>Professor Básico I A – NIVEL I</b>	<b>PROPOSTO</b>	<b>Professor Básico II- A – NIVEL I</b>	<b>PROPOSTO</b>
Vencimento	693,25	Vencimento	924,36
Hora/atividade	207,98	Hora/atividade	277,31
GSE/SEDEC	415,95	GSE/SEDEC	554,63
<b>TOTAL</b>	<b>1.317,18</b>	<b>TOTAL</b>	<b>1.756,30</b>

Fonte: Quadro reproduzido da Mensagem anexada à Lei Complementar 060/2010, que instituiu o PCCR do Magistério no Município de João Pessoa - PB.

Esses valores, de acordo com texto da Mensagem anexada à Lei Complementar 060/2010, seriam superiores ao valor do Piso definido para vigorar em âmbito nacional em 2010 – ou seja, no mesmo ano – R\$ 1.024,67 (um mil, vinte e quatro reais e sessenta e sete centavos). Porém deve-se atentar para o fato de que o PSPN refere-se ao vencimento básico, e não ao valor resultante do somatório do vencimento a gratificações, abonos e outras vantagens que possam ser instituídas. A Lei 11.738/08 admitiu que, até o dia 31 de dezembro de 2009, as vantagens pecuniárias participassem da composição do PSPN. Todavia, a partir desse período, o vencimento

<sup>43</sup>Esta Lei entrou em vigor em 07 de julho de 2012, retroagindo os seus efeitos a partir de 01 de fevereiro de 2012. Disponível em: [http://200.164.108.163:sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/15437\\_texto\\_integral](http://200.164.108.163:sapl/sapl_documentos/norma_juridica/15437_texto_integral)

<sup>44</sup>De acordo com a Lei Complementar 060/2010, a denominação “professor da Educação Básica I, classe A” refere-se aos profissionais formados em nível médio na modalidade normal; já a expressão “Educação Básica II, classe A”, refere-se àqueles formados em nível superior, Licenciatura Plena com habilitação específica em área própria.

básico deveria corresponder ao PSPN definido em âmbito nacional, devendo o Poder Executivo organizar-se para tal fim e, averiguando incapacidade orçamentária, comunicar/justificar o fato ao MEC, na perspectiva de receber complementação para o cumprimento integral do PSPN, conforme art. 4º da Lei 11.738/08.

Assim, o vencimento inicial de um professor polivalente no Município de João Pessoa para uma carga horária de 25 horas, no ano de 2011, conforme dados apresentados no quadro anterior, foi de R\$ 693,25 e não R\$ 1.317,18. Nesse sentido, a diferença entre o vencimento inicial praticado pelo município do ano de 2010 e o valor do PSPN do magistério público foi de aproximadamente 50,00%.

Em abril de 2011, a categoria do magistério paralisou as atividades por 11 dias. Reivindicava-se a equiparação do vencimento básico, de R\$ 693,25, ao valor do PSPN, R\$ 741,87 para 25 horas. Após negociações com o Executivo municipal a categoria representada pelo SINTEM aceitou reajuste<sup>45</sup> de 12% sobre o vencimento, mais 3% de acordo com o nível funcional de cada um, além de um abono de R\$ 90,00. Os reajustes foram diferenciados para os profissionais efetivos, prestadores de serviços e aqueles considerados novatos.

Em janeiro<sup>46</sup> de 2012, novo reajuste salarial para o magistério foi anunciado pelo prefeito em exercício Luciano Agra, após mobilização por parte da categoria, sobretudo por meio de paralisações, à semelhança da ocorrida no ano anterior. O aumento anunciado para esse ano foi considerado significativo para a categoria, considerando-se que percentuais se situavam acima do estabelecido para o PSPN. Enquanto o MEC reajustou o PSPN em 22,23%, o governo municipal divulgava reajuste entre 36% e 40% para as diferentes categorias do magistério.

O vencimento de um professor formado em nível médio na modalidade normal, ou seja, o professor polivalente passou de R\$ 1.129,39 em 2011, para R\$ 1.531,60 em 2012, com um aumento percentual de 36,00%. Para os professores com licenciatura plena, o salário de R\$ 1.465,86, em 2011, passou para R\$ 2.040,24, em 2012, crescimento de aproximadamente 40,00%. O quadro abaixo apresenta os valores de referência inicial e carreira, reajustados com

---

<sup>45</sup>Informações acerca da mobilização docente no ano de 2011 com vistas à equiparação do Piso salarial ao PSPN estão disponíveis em: <http://www.paraiba.com.br/2011/04/28/69188-professores-aceitam-proposta-da-prefeitura-terao-reajuste-de-15-por-cento-e-voltam-as-aulas-na-2>

<sup>46</sup>Disponível em: <http://sintemp.org/1/?p=83>

base nos percentuais apresentados anteriormente. Ao valor total, são acrescidas as gratificações e outras vantagens pecuniárias, conforme Boletim Informativo do SINTEM-JP<sup>47</sup>.

## QUADRO 2

TABELA SALARIAL DOS PROFISSIONAIS DOCENTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA - 2012

<b>Professor Básico I A – NIVEL I</b>	<b>R\$</b>	<b>Professor Básico II- A – NIVEL I</b>	<b>R\$</b>
Salário- base	1.178,15	Salário-base	1.570,95
Docência	353,45	Docência	471,28
<b>TOTAL</b>	<b>1.531,60</b>	<b>TOTAL</b>	<b>2.042,28</b>

Fonte: Boletim Informativo do SINTEMP-JP (2012). Elaborado pela autora a partir dos dados do SINTEMP-JP.

Esse reajuste tem dado destaque ao município que passa a figurar como um dos que melhor remunera a categoria do magistério da educação básica em todo o país, ainda que os valores pagos não sejam os ideais, conforme Daniel de Assis, presidente do SINTEM/JP. Contudo, se considerarmos que o salário base equivale ao piso e que o PSPN para o ano de 2012 para uma carga horária de 30 horas foi de R\$. 1.088,25 vê-se que diferença entre o PSPN e o vencimento base da educação básica I, Nível I, é de 8,26% e não de 40,30%.

Portanto, a legislação que criou o FUNDEB e a que o aprovou, apontam para a valorização dos profissionais da educação como ponto importante a ser perseguido pelos gestores federais, estaduais e municipais na busca por uma educação de qualidade para todos e todas. Definiu-se não somente os percentuais de recursos provenientes do Fundo a serem aplicados no magistério da educação pública, como também estabeleceu que fossem elaborados, e adequados, os PCCR já em vigor, além de prazo definido em Lei para a instituição do PSPN a vigorar em todo país a partir do ano de 2008. Com a instituição do PSPN, os governos subnacionais ficam obrigados ao seu cumprimento, fato que demandará maior aporte de recursos ao orçamento da educação, recursos que extrapolem as receitas do Fundo, recebida por cada ente da federação.

<sup>47</sup>A tabela de vencimentos dos profissionais da educação básica do Município de João Pessoa poderá ser consultada no site: [http://www.sintempj.org/informativo/informativo\\_sintem\\_2012.pdf](http://www.sintempj.org/informativo/informativo_sintem_2012.pdf)

### 3.5. O FUNDEB E A EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA: ACESSO, PERMANÊNCIA E INDICADORES DE RENDIMENTO

A partir deste momento, será possível analisar em que medida o FUNDEB alterou a divisão de responsabilidade entre os governos subnacionais no tocante à oferta da educação básica no Município de João Pessoa, no período de 2007 a 2010. Acesso, permanência, indicadores de rendimento, distorção idade/série são alguns dos indicadores a serem avaliados.

#### 3.5.1 Educação infantil no Município de João Pessoa

O Município de João Pessoa, segundo dados do censo populacional do IBGE 2010, possui 723.515 habitantes. Desse total, 40.261 são crianças na faixa etária de 0 a 03 anos de idade. A população nessa faixa etária que frequenta a educação infantil, segmento creche, totaliza 4.851, ou seja, somente 12,04% da população na faixa etária que vai de zero a três anos de idade, frequenta a creche no Município de João Pessoa.

Apesar de o atendimento a essa população ser de responsabilidade da esfera municipal, no âmbito público constata-se que, no Município pessoense, as esferas federal e estadual vêm prestando atendimento a crianças em idade de frequentar a creche. A esfera privada também tem ofertado vagas a esse segmento educacional com tendência de expansão da oferta, ano a ano.

No ano de 2010, o atendimento a crianças na faixa etária de zero a 03 (três) anos pode ser representado da seguinte forma: do total geral de matrículas ofertado nesse ano, ou seja, 4.851, a rede municipal foi responsável por 34,96% do atendimento, seguida da esfera privada com 34,46% das matrículas ofertadas, da rede estadual com 24,96% e da federal com menos de 1%.

Verifica-se, dessa forma, que o atendimento é fracionado entre as esferas administrativas, havendo uma paridade entre as redes municipal e privada. Certamente, o atendimento por parte de todas as esferas administrativas dá-se tendo em vista a demanda por vagas nesse segmento e a ausência de estrutura física e de recursos humanos para a realização do atendimento, por parte da esfera municipal.

No que diz respeito a crianças na faixa etária dos 04 (quatro) aos 05 (cinco) anos, o IBGE registrou, no ano de 2010, 20.515 crianças no Município de João Pessoa. Desse total, 47,05% encontram-se frequentando a pré-escola, nas redes federal, estadual, municipal e privada. Nesse ano, a rede privada foi responsável por 56,43% do atendimento a crianças em idade pré-escolar, seguida da rede municipal com uma representação de 35,49% frente ao total geral de matrículas ofertadas, da esfera estadual representando 7,55% e da federal com menos de 1% do atendimento.

Constata-se, a partir do exposto, que a tendência de crescimento da oferta de vagas na educação infantil, por parte do setor privado, também se configura no Município de João Pessoa. Todavia não se registrou, no processo da pesquisa, a existência de creches e pré-escolas conveniadas com o poder público.

De acordo com o subgerente de Estatística da Secretaria de Estado de Educação da Paraíba, Caldas Irmão, a expansão da oferta de vagas, por parte da esfera privada, pode ser atribuída à legalização ou credenciamento das escolas privadas junto ao Conselho Estadual de Educação, legalização exigida pelo Ministério Público. Segundo ele, percentual significativo das escolas privadas no Estado da Paraíba funcionava na ilegalidade ou não declarava o número real de alunos matriculados, com o objetivo de reduzir o pagamento dos seus impostos. Com a exigência da frequência dos alunos, por parte do Bolsa Família, programa de transferência de renda do Governo Federal, as escolas são obrigadas a enviar, a cada três meses, a frequência dos alunos, sob o risco de cancelamento ou mesmo perda total do benefício, caso a frequência não seja encaminhada. Para isso, a escola precisa estar registrada e atender às exigências legais, uma delas, o preenchimento do censo escolar anual junto ao INEP.

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Bolsa Família integra o Programa Fome Zero, e “é um programa que transfere renda diretamente para as famílias como forma de garantir o direito humano à alimentação adequada, à educação e à saúde”. Ainda conforme dados do MDS, podem participar do Programa famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa e que fazem parte do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. As famílias com renda mensal entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 reais mensais só poderão ingressar no Programa, com vistas ao recebimento do benefício, se possuir crianças e/ou adolescentes com idade entre zero e 17 anos.

No Município de João Pessoa, segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), 83 mil famílias são beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, o equivalente a 235.612 crianças e jovens na faixa etária de zero a 18 anos de idade. Na faixa etária de zero a sete anos, de acordo com dados da SEDES, em torno de 28 mil crianças são beneficiadas pelo Bolsa Família no Município. Na Tabela abaixo, será possível verificar o número de crianças beneficiadas pelo Programa, no período de 2006 a 2010.

**TABELA 18**  
CRIANÇAS ATENDIDAS PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE  
JOÃO PESSOA – 2006–2010

<b>ANOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
<b>2006</b>	13.909	0,00%
<b>2007</b>	17.236	23,92%
<b>2008</b>	14.704	-14,69%
<b>2009</b>	29.245	98,89%
<b>2010</b>	27.952	-4,42%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tabela elaborada pela autora.

Vê-se, a partir do exposto, o número significativo de crianças na faixa etária de zero a sete anos beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, no Município de João Pessoa. No ano de 2007, houve crescimento de 23,92% em relação ao ano anterior, e uma redução do atendimento em 2008, se comparado a 2007, em torno de 14,69%. No ano de 2009, houve elevação expressiva de quase 100%, e em 2010, uma queda de 4,42% em relação a 2009.

Certamente, a redução registrada nos anos de 2008 e 2010, está relacionada à falta de cumprimento das condicionalidades do Programa, o que gera cancelamento, suspensão ou perda total do benefício, de forma irreversível em alguns casos.

No campo específico da educação, de acordo com o MDS, os compromissos assumidos pelos pais são: 1) matricular as crianças e adolescentes na escola; 2) garantir a frequência de pelo menos 85% das aulas para as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e 75% para os jovens de 16 e 17 anos.

Nesse sentido, conclui-se que o FUNDEB, ao admitir a transferência de recursos públicos para o setor privado, com vistas ao atendimento da educação infantil (art. 8º. §§1º e 3º), poderia induzir a expansão da oferta de vagas, nesse setor. No entanto, de acordo com técnicos da

SEDEC-JP, na rede municipal de João Pessoa, não existe atendimento à educação infantil, por parte do setor privado, na modalidade conveniada.

A seguir, será possível analisar o comportamento das matrículas na educação infantil, segmento creche, no Município de João Pessoa, no período de 2005 a 2010.

**TABELA 19**  
COMPORTAMENTO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHE – 2005–2010

ANOS	TOTAL	%	FEDERAL	%	ESTADUAL	%	MUNICIPAL	%	PRIVADA	%
2005	2.999		-		989		1.261		749	
2006	3.576	19,24%	-		1.144	15,67%	1.535	21,73%	897	19,76%
2007	3.618	1,17%	-		1.274	11,36%	1.871	21,89%	473	-47,27%
2008	4.226	16,80%	40		1.099	-13,74%	1.945	3,96%	1.142	141,44%
2009	3.950	-6,53%	48	20,00%	901	-18,02%	1.809	-6,99%	1.192	4,38%
2010	4.851	22,81%	37	-22,92%	1.173	30,19%	1.969	8,84%	1.672	40,27%

Fonte: MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2005–2010. Tabela elaborada pela autora.

Em consonância com dados da Tabela 19, constata-se que, no período de 2007 a 2010, o total geral de matrículas ofertadas na educação infantil, segmento creche, aumentou em torno de 34,07%. Na rede estadual, em igual período, registrou-se queda no atendimento em torno de 7,92%; na rede municipal, verificou-se estabilidade na oferta de vagas, com um crescimento, em todo o período, de 5,29%. A rede privada foi a que apresentou maior crescimento. De 2007 a 2010, expandiu a sua oferta em 253,48%, aumento bastante expressivo.

Em 2007, primeiro ano de implementação do FUNDEB, a oferta de vagas no Município se apresentou da seguinte maneira: na rede estadual, crescimento de 11,36%, e de 21,89%, na rede municipal, em relação ao ano imediatamente anterior. Já na esfera privada, nesse período a redução na oferta foi de 47,27%. Certamente essa redução de oferta na esfera privada deva-se à inclusão das matrículas da educação infantil no FUNDEB.

Apesar dessa perspectiva, no ano de 2008, movimento inverso ocorreu: redução da oferta por parte da rede estadual em 18,02%, aumento ínfimo de matrículas na rede municipal de 3,96% e expansão da oferta de matrículas no setor privado, em torno de 141,44%. Até 2010, a rede privada continuou apresentando crescimento, alcançando, ainda nesse ano, uma evolução de aproximadamente 40,27% no seu atendimento. Enquanto isso, no mesmo período a rede municipal ampliou a sua oferta em aproximadamente 9,00%.

No atendimento à educação infantil, segmento creche<sup>48</sup>, chama a atenção o fato de o Estado da Paraíba atender – mesmo não sendo de sua responsabilidade – a crianças na faixa etária de zero a três anos e ainda ampliar essa oferta, fato registrado no período de 2005 a 2010, conforme dados da Tabela acima. Nesse período, a média de crescimento foi em torno de 11,00% a 30,19%.

Poder-se-ia afirmar que o Estado e o Município atuam em regime de colaboração para assegurar a oferta educacional à educação infantil, segmento creche, conforme disposição constitucional. Contudo, o que tem ocorrido é um grande mal-estar entre o governo estadual e o municipal no que diz respeito ao atendimento da educação infantil. De acordo com informações divulgadas no *site* do Ministério Público da Paraíba – MPPB<sup>49</sup>, o MPPB move Ação Civil na 1ª. Vara da Infância para “obrigar” o Município de João Pessoa a receber as crianças matriculadas nas 27 creches que se encontram, ainda neste ano de 2012, sob a responsabilidade do Estado. Além da Ação, o MP solicita que, caso o Município não cumpra com a sua obrigação constitucional, seja condenado a pagar R\$ 100 mil reais de multa por cada mês de atraso. Conforme informações dadas<sup>50</sup> pela promotora de Justiça Fabiana Lobo, em matéria divulgada no *site* da Rádio Aracá – PB, essa medida foi necessária, tendo em vista que o Município de João Pessoa tem se eximido da obrigação constitucional de municipalizar a educação infantil, causando, dessa forma, graves danos a esse nível de ensino.

Segundo a promotora Fabiana Lobo, é grave o quadro da educação infantil no Município de João Pessoa. Em inspeção realizada pela Promotoria de Educação e Conselhos Tutelares do Município, constataram-se problemas na infraestrutura dos prédios que atendem às crianças, tais como vazamentos, infiltrações, mofo, além da falta de material didático-pedagógico, fardamento, material de higiene pessoal e limpeza, alimentação, entre outros. Ainda de acordo com a matéria, a Secretaria de Estado de Educação da Paraíba, procurada para se posicionar acerca do fato, alegou falta de recursos para a manutenção da educação infantil, uma vez que vem pagando aos docentes que atuam nesse segmento como se fossem lotados em escolas de sua rede regular, e o fato de os recursos para a merenda escolar desse público ter como fonte os recursos destinados à alimentação dos alunos da rede estadual.

---

<sup>48</sup>Conforme dados do Censo Educacional disponibilizados no *site* do INEP, no ano de 2011 o Estado da Paraíba atendeu a 1.275 crianças matriculadas em creches sob sua responsabilidade e, em 2012, atendeu a 1.187 crianças.

<sup>49</sup> Disponível em: <http://www.mp.pb.gov.br/>

<sup>50</sup> Matéria veiculada e disponível em: <http://www.aracafm.com/noticia.php?id=819>

Em conversa acerca do atendimento à educação infantil por parte do Estado, uma servidora da Secretaria Municipal de Educação de João Pessoa, vinculada ao Departamento de Finanças – DEFIN/SEDEC informou que havia ciência, por parte da gestão municipal, do não cumprimento às determinações legais, mas que o Município não dispunha de infraestrutura para receber os alunos atendidos pela rede estadual, nem de profissionais capacitados para atender ao público da educação infantil sob a responsabilidade do Estado. De acordo com a servidora do DEFIN/SEDEC-JP, esse atendimento estava previsto para acontecer, de forma gradativa, a partir do ano de 2013.

Portanto, entrava na Pauta do MP a transferência das 27 creches estaduais para a gestão municipal. Para encaminhar a matéria, de acordo com informações divulgadas na página do MP, no último dia 05 de setembro de 2012, ocorreu reunião com os secretários de Educação do Estado e do Município<sup>51</sup> de João Pessoa, o procurador- geral de Justiça, a promotora de Justiça, a coordenadora do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Educação (CAOP) e a gerente-executiva de educação infantil e ensino fundamental do Estado da Paraíba. Na ocasião, ficou determinada a transferência gradativa das creches para a gestão municipal.

No dia 13 de setembro de 2012, conforme matéria divulgada no Jornal<sup>52</sup> *Correio da Paraíba*, nova reunião foi realizada com os secretários de educação do Estado e do Município, com a promotora de Justiça e a gerente-executiva de Educação Infantil e Ensino Fundamental do Estado, e sob a coordenação do procurador-geral do Estado, Oswaldo Trigueiro do Valle Filho. Na oportunidade, definiu-se a municipalização das creches estaduais, transferindo-se, inicialmente, 04 creches para a gestão municipal, num universo de 27 creches. Também ficou estabelecido que a administração das creches ocorra de forma compartilhada, devendo ser elaborado um cronograma de ações visando, em curto espaço de tempo, à transferência de todas as creches para a gestão municipal.

Diante do exposto, fica patente que a inclusão da educação infantil no FUNDEB não se constituiu em estímulo para que a gestão municipal de João Pessoa ampliasse o seu atendimento. Ao eximir-se da responsabilidade para com a oferta da educação infantil, além do

---

<sup>51</sup>Em junho de 2012, a Secretária Municipal de Educação do Município de João Pessoa Ariane Sá, à frente as Secretaria de Educação há sete anos, exonerou-se do cargo, sendo substituída, na ocasião, pelo Secretário adjunto Genildo Lucena. No dia 10 de setembro deste ano, assume a Pasta da Educação o Prof. Dr. Luiz de Sousa Junior, docente da Universidade Federal da Paraíba.

<sup>52</sup>Matéria veiculada e disponível em: <http://www.interjornal.com.br/noticia.kmf?cod=18883998>

descumprimento do disposto no art. 211 da CF 1988, o governo municipal contribuiu com a redução dos recursos do orçamento da educação, tanto para a rede municipal quanto para a estadual. Primeiro porque não declarou, no censo educacional, matrículas na faixa etária de zero a três anos – por isso não recebe recursos adicionais; e segundo porque – não sendo de responsabilidade do governo estadual – mesmo que as matrículas sejam declaradas no censo educacional, o Estado não é contemplado com os recursos referentes às matrículas. Acerca da distribuição dos recursos do Fundo, a Lei 11.494/07 é clara, ao determinar, no art. 9º, §2º :

Os recursos serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme os §§2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, observado o disposto no §1º do art. 21 desta Lei (BRASIL, 2007).

A CF de 1998, no caput do art. 211, estabelece que os entes federados podem organizar os seus sistemas de ensino em regime de colaboração, com vistas à oferta educacional, ou seja, o Município deverá ofertar a educação infantil em regime de colaboração com o Estado, por meio de convênios que visem à transferência de recursos financeiros e outros recursos, para qualificação profissional e insumos que se fizerem necessários à oferta da educação, visando ao alcance dos padrões mínimos de qualidade. No entanto, conforme já destacado, o disposto no artigo supracitado não se aplicou à realidade do Estado da Paraíba e do Município de João Pessoa.

O fato ocorrido em João Pessoa chama a atenção se for considerada, dentre as questões já mencionadas, a luta da sociedade civil em favor da inclusão da educação infantil, especificamente da creche, no FUNDEB. Era de se esperar a mobilização do gestor municipal no sentido de municipalizar as creches e ampliar o acesso a esse segmento, tendo em vista que, para além das questões pedagógicas, as matrículas dos alunos representam receitas para o orçamento da educação.

Considerando a insuficiência de recursos para a educação, inclusive para a educação infantil, segmento creche – que apresentou, nos três primeiros anos de vigência do FUNDEB, fatores de ponderação inferiores aos outros níveis e modalidades de ensino –, há de se lamentar a perda de recursos públicos ao orçamento da educação. Em 2012, haja vista o valor mínimo<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Portaria MEC nº. 1.809, de 28 dezembro de 2011.

aluno/ano para creche parcial estimado em R\$ 1.677,35 (um mil, seiscentos e setenta e sete reais e trinta e cinco centavos) multiplicado pelo número de matrículas do ano anterior, de 1.275, de acordo com Censo Educacional de 2011, estima-se que o Município de João Pessoa tenha deixado de receber do FUNDEB, neste ano, em média R\$ 2.125.871,25 (dois milhões, cento e vinte e cinco mil, oitocentos e setenta e um reais e vinte e cinco centavos), quantia considerável ao orçamento da educação municipal.

Espera-se, portanto que, mediante as pressões exercidas pelos órgãos públicos, a exemplo do MPPB e sociedade em geral, o Município de João Pessoa assumira, com qualidade, a totalidade do atendimento aos alunos matriculados nas creches públicas e possa, a partir de 2013, somar aos recursos já existentes, o montante equivalente às matrículas da educação infantil, segmento creche.

A próxima Tabela apresenta o comportamento de matrículas na pré-escola, no período de 2005 a 2010.

**TABELA 20**  
**COMPORTAMENTO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL**  
**PRÉ-ESCOLA – 2005–2010**

ANOS	TOTAL	%	FEDERAL	%	ESTADUAL	%	MUNICIPAL	%	PRIVADA	%
<b>2005</b>	18.662				3.753		3.870		11.039	
<b>2006</b>	16.828	-9,83%			3.035	-19,13%	3.444	-11,01%	10.349	-6,25%
<b>2007</b>	7.880	-53,17%			2.487	-18,06%	2.718	-21,08%	2.675	-74,15%
<b>2008</b>	9.523	20,85%	52		1.330	-46,52%	3.514	29,29%	4.627	72,97%
<b>2009</b>	10.016	5,18%	79	51,92%	960	-27,82%	3.616	2,90%	5.358	15,80%
<b>2010</b>	9.653	-3,62%	50	-36,71%	729	-24,06%	3.426	-5,25%	5.448	1,68%

Fonte: MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2004 – 2010. Tabela elaborada pela autora.

O atendimento à pré-escola no Estado da Paraíba, conforme dados da Tabela acima, foi reduzido praticamente pela metade no período de 2005 a 2010. Em 2007, primeiro ano de vigência do FUNDEB, registrou-se queda de 53,17% no atendimento total em relação ao ano anterior. No ano de 2008, o atendimento foi ampliado em 20,85 e, em 2009, ano em que as matrículas desse nível de ensino foram consideradas em sua integralidade para efeito de recebimento de recursos do Fundo, o crescimento foi de apenas 5,18% em relação ao ano anterior. No ano de 2010, registrou-se redução de 3,62% no atendimento geral.

A queda brusca no atendimento à pré-escola no Estado da Paraíba pode ser atribuída, inicialmente, à redução da oferta por parte da rede privada. No período de 2005 a 2007, registrou-

se diminuição de 75,76% na sua oferta. Em igual período, a rede municipal também reduziu o seu atendimento em aproximadamente 30,00%, e a rede estadual, em 33,73%. Ou seja, no primeiro ano de vigência do FUNDEB, todas as redes de ensino do Estado da Paraíba registraram queda no atendimento à pré-escola.

Quanto à oferta por rede de ensino, o quadro apresentado nos quatro primeiros anos de vigência do FUNDEB na esfera municipal foi o seguinte: de 2007 para 2008, a oferta foi ampliada em 26,04%, estabilizando-se em 2009, e em 2010, houve queda no atendimento da ordem de 5,26%. A rede estadual, no período de 2007 a 2010, reduziu a sua oferta em 70,68%, e somente a esfera privada registrou crescimento considerável no período de 2007 a 2010, responsabilizando-se, inclusive, por 56,43% do atendimento no ano de 2010.

A redução no atendimento por parte da esfera estadual a alunos na faixa etária de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade, conforme registrado no Município de João Pessoa, não infringe nenhuma norma legal, uma vez que não é de responsabilidade do Estado a oferta a esse segmento educacional. Contudo o inciso I, do art. 208 da CF 1988, alterado pela EC 59/09, de 11 de novembro de 2009, estabeleceu “educação obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada, inclusive sua oferta para todos os que não tiveram acesso em idade própria” (BRASIL, 1998). A EC 59/09 também altera a redação do §4º do art. 211 da CF 1988, determinando que os entes federados se organizem em regime de colaboração, a fim de assegurar a universalização do ensino obrigatório, ou seja, dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos. Nessa perspectiva, não há impedimento legal para que a oferta da educação pré-escolar seja realizada pelo Estado, desde que em regime de colaboração com os Municípios.

Quanto à redução geral da oferta de vagas na pré-escola, no primeiro ano de vigência do FUNDEB, um dos elementos explicativos foi a aprovação da Lei 11.114/05, de 16 de maio de 2005, que instituiu a obrigatoriedade do ensino fundamental aos seis anos de idade, conforme redação dada ao art. 32 da LDB 9.394/96. Esse artigo sofreu nova alteração quando da aprovação da Lei 11.274, de 06 de fevereiro de 2006, que, além de ratificar a obrigatoriedade da matrícula aos seis anos, ampliou a duração do ensino fundamental de 08 (oito) para 09 (nove) anos. Também foi determinado prazo limite para que os Municípios, Estados e Distrito Federal cumprissem com o disposto no artigo 32, ou seja, 2010.

Outro fator que teria estimulado a matrícula precoce no ensino fundamental e promovido a redução do atendimento na pré-escola foi, no âmbito do FUNDEB, a definição dos

fatores de ponderação para a pré-escola, inferiores aos estabelecidos para o ensino fundamental nos anos iniciais e finais, em 2007 e 2008. (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011)

O fator de ponderação para a distribuição dos recursos de acordo com o número de matrículas era menor em 10% para a pré-escola. Isso significava que o sistema de ensino recebia, para a mesma criança de 6 anos matriculada na pré-escola, 10% a menos do que receberia se ela estivesse matriculada no ensino fundamental. Pode-se dizer, portanto, que essa é uma política de incentivo que visa aumentar as matrículas nesta modalidade em detrimento das matrículas na educação infantil (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011, p. 41).

Registra-se, também, a possibilidade de transferência de recursos que compõem o FUNDEB para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder Público, para a oferta da educação infantil. Segundo Arelaro (2007), os baixos fatores de ponderação estimulariam os governos municipais a transferir o atendimento da educação infantil para as instituições sem fins lucrativos e privada, conveniadas com o Poder Público.

Portanto, diversos foram os fatores que contribuíram para a redução da oferta de vagas na pré-escola pública municipal. No caso de João Pessoa, a redução do atendimento pode estar relacionada à matrícula aos seis anos no ensino fundamental, induzida pela Lei 11.474/2006 e pelos baixos fatores de ponderação definidos para a educação infantil, preterindo-se o atendimento pelo setor privado, uma vez que não há conveniamento por parte do Poder Público com esse setor.

Visualizaram-se, desta forma, dois movimentos no tocante à oferta da educação pré-escolar no Município de João Pessoa. De 2005 a 2007, houve redução quase pela metade do atendimento a crianças na faixa etária de 04 (quatro) a 5 (cinco) anos, e de 2007 a 2010, ampliação de 22,50%. Apesar desse crescimento, constata-se que o Município poderia ampliar o acesso à pré-escola, haja vista que, conforme dados do Censo Populacional do IBGE 2010, o Município possui 20.515 crianças com idade entre 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade. Desse total, apenas 47,05% frequentavam a pré-escola no ano de 2010.

Na Tabela abaixo, será possível analisar os gastos com a subfunção educação infantil, código 365, e a relação com o número de matrículas no período de 2005 a 2010. Nos gastos com a referida subfunção, estão computados os valores praticados com recursos orçamentários (Fonte

00), recursos do FUNDEB (Fonte 03), recursos de convênios federais (Fonte 05) e salário-educação (Fonte 11).

**TABELA 21**  
**GASTOS COM A SUBFUNÇÃO EDUCAÇÃO INFANTIL -**  
**RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS - VALORES PAGOS - 2005–2010**

<b>ANOS</b>	<b>GASTO TOTAL</b>	<b>%</b>	<b>MATRÍCULAS</b>	<b>%</b>	<b>GASTO ALUNO</b>
<b>2005</b>	R\$ 6.210.635,21		5.121		R\$ 1.212,78
<b>2006</b>	R\$ 2.305.886,50	-62,87%	4.979	-2,77%	R\$ 463,12
<b>2007</b>	R\$ 2.861.676,90	24,10%	4.589	-7,83%	R\$ 623,59
<b>2008</b>	R\$ 3.250.793,75	13,60%	5.459	18,96%	R\$ 595,49
<b>2009</b>	R\$ 1.486.195,84	-54,28%	5.428	-0,57%	R\$ 273,80
<b>2010</b>	R\$ 2.858.865,08	92,36%	5.395	-0,61%	R\$ 529,91

Fontes: Balanço Geral do Município: 2005 a 2010. MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2005-2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

A partir dos dados da Tabela 21, constata-se que os gastos realizados pelo Poder Público municipal com educação infantil<sup>54</sup>, segmentos creche e pré-escola, oscilaram no período de 2007 a 2010; ora decresciam, ora se ampliavam. Ano a ano, as despesas se comportaram da seguinte forma: em 2007, crescimento de 24,10%, e, em 2008, aumento de 13,60%. O ano de 2009 foi o mais expressivo, registrando redução de 54,28%. Em 2010, houve recuperação dos gastos, período em que se verificou um aumento da ordem de 92,36% em relação ao ano anterior. Contudo, mesmo com essa ampliação, o valor do gasto situou-se bem abaixo do praticado no primeiro ano de vigência do FUNDEB.

O ano de 2009 chama a atenção pelo fato da redução brusca nas despesas com educação infantil, em torno de 54,28%. Para melhor se compreender essa questão, fez-se necessário a análise da relação de despesas por Fonte de Recursos, no Balanço Geral do Município no período de 2005 a 2010.

<sup>54</sup>As matrículas na educação infantil apresentadas na Tabela 21 são o cômputo das matrículas dos segmentos creche e pré-escola, no período de 2005 a 2010.

**TABELA 22**  
**DESPESAS<sup>55</sup> COM EDUCAÇÃO INFANTIL POR FONTE DE RECURSOS**  
**2005–2010**

<b>ANOS</b>	<b>DESPESAS ORÇAMENTO</b>	<b>% EVOLUÇÃO</b>	<b>DESPESAS FUNDO</b>	<b>% EVOLUÇÃO</b>
<b>2005</b>	R\$ 6.210.635,21	-	R\$ 0,00	-
<b>2006</b>	R\$ 1.022.068,92	-83,54%	R\$ 1.283.817,59	0,00%
<b>2007</b>	R\$ 2.595.341,62	153,93%	R\$ 110.431,35	-91,40%
<b>2008</b>	R\$ 552.547,68	-78,71%	R\$ 2.695.845,17	2341,20%
<b>2009</b>	R\$ 433.457,95	-21,55%	R\$ 934.386,14	-65,34%
<b>2010</b>	R\$ 462.903,79	6,79%	R\$ 1.887.569,90	102,01%

Fontes: Balanço Geral do Município: 2005 a 2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

De acordo com os dados da Tabela acima, no período de 2005 a 2010 houve redução das despesas com educação infantil, especificamente aquelas realizadas com recursos do orçamento. Em 2007, primeiro ano de vigência do FUNDEB, registrou-se uma ampliação nos gastos com esse nível de ensino de 153,93% em relação ao ano anterior e, no ano subsequente, queda de aproximadamente 78,71%. De acordo com os dados da Tabela, o que houve nesse ano foi a transferência das despesas, antes efetivadas com recursos orçamentários, para a conta do FUNDEB. Em 2008, a ampliação dos gastos com recursos do FUNDEB foi 2.341,20% em relação ao ano de 2007. De 2008 para 2009, as despesas orçamentárias foram reduzidas, voltando a recuperar-se no ano de 2010.

Quanto às despesas realizadas com recursos do FUNDEB, podemos destacar dois anos como sendo importantes para compreensão do gasto com esse nível de ensino: 2008, quando se registra a maior despesa, e 2009, quando o percentual de gasto é reduzido em aproximadamente 70,00%. De acordo com o detalhamento da despesa presente no Balancete de Despesa por subfunção, no ano de 2008, 92,93% da despesa com educação infantil realizada com recursos do FUNDEB, foi com “construção, reforma, aquisição, locação e ampliação dos Centros de Referência em Educação Infantil – CREIS”, e o percentual restante, ou seja, 7,06%, com “manutenção e conservação dos CREIS”, que envolve a aquisição de equipamentos e material permanente, material de consumo, serviços de terceiros (pessoa física e jurídica), dentre outros.

<sup>55</sup>Além das despesas praticadas com recursos vinculados, o Município de João Pessoa realizou gastos com recursos do salário-educação em 2008 e de convênio federais nos anos de 2009 e 2010. Para os demais anos da série analisada, não se constataram valores nos balancetes de despesas por subfunção.

Com relação a 2009, quando se registra queda expressiva na despesa em relação ao ano anterior, ainda se identificou gastos com “construção e ampliação dos CREIS” – inferiores, porém, ao praticado no ano anterior – e também com “manutenção e conservação dos CREIS”, que, nesse ano, representaram, aproximadamente, 70,00% da despesa total com recursos do Fundo.

Em 2010, conforme dados da Tabela 22, a despesa com recursos do Fundo volta a crescer e ultrapassa a casa dos 100,00%. Os gastos, nesse ano, se deram também com “construção e ampliação dos CREIS” –, representando 15,90% do gasto total –, e com “manutenção e conservação dos CREIS” –, compreendendo gastos com material de consumo, equipamentos e material permanente –, representando 84,10% da despesa total com recursos do Fundo.

Portanto, nos quatro primeiros anos de vigência do FUNDEB, as despesas efetivadas com recursos provenientes dessa Fonte se referem a “Construção, reforma, aquisição, locação e ampliação dos CREIS”, bem como a “Conservação e manutenção” dos mesmos. No caso específico de 2008, o gasto predominante foi com “Obras e instalações, aquisição de equipamentos e material permanente”, diferentemente dos outros anos, quando a predominância das despesas foi com a “manutenção e conservação dos CREIS”.

Esses dados corroboram o estudo de Pinto e Carreira (2007). Ao elaborar a proposta do CAQi para as diferentes etapas da educação básica, a partir de um modelo de escola com padrão inicial de qualidade, afirmaram que os custos com implantação, que compreendem aquisição de terreno, construção dos prédios, compra de equipamentos e material permanente, diferem dos custos de manutenção: os custos com implantação, apesar de elevados, são incorporados uma única vez pela administração pública, enquanto que os custos com manutenção e atualização acontecem ano após ano, sempre que a escola estiver em funcionamento, sendo necessários para a manutenção das condições da oferta de um ensino de qualidade.

No que diz respeito ao gasto aluno/ano praticado no período de 2007 a 2010, em virtude da redução dos gastos praticados, verificou-se que o mesmo se situa bem abaixo do valor aluno/ano definido para vigorar nacionalmente. No ano de 2010<sup>56</sup>, considerando-se que houve ampliação dos gastos com educação infantil, superior a 100,00%, o valor do gasto aluno foi de aproximadamente R\$ 739,00. Nesse ano, o valor aluno mínimo anual ponderado – estimado a partir da receita do Fundo – no Estado da Paraíba, para o segmento creche integral, foi de R\$

---

<sup>56</sup> Tomou-se como referência, para a análise, o ano de 2010. Todavia a mesma prática poderá ser observada nos anos de 2008 e 2009.

1.557,57, e para a pré-escola, em tempo parcial, de R\$ 1.415,97, ou seja, o valor mínimo<sup>57</sup> aluno/ano definido para vigorar nacionalmente.

Esses dados demonstram que o valor do gasto aluno/ano praticado na rede municipal de João Pessoa está abaixo do mínimo definido para vigorar nacionalmente. Esse fato inviabiliza, ainda mais, a melhoria dos padrões de qualidade para atendimento a esse grupo de crianças que frequenta a educação infantil nesse Município.

Na Tabela abaixo, será possível analisar o percentual de gastos na educação infantil, realizado apenas com recursos dos Fundos, frente ao total das despesas praticadas com recursos dessa Fonte, no período de 2007 a 2010.

**TABELA 23**  
GASTOS COM RECURSOS DO FUNDO NA EDUCAÇÃO INFANTIL, EM RELAÇÃO AO TOTAL GERAL DAS DESPESAS FUNDEB – 2007<sup>58</sup>– 2010 - VALORES PAGOS

ANOS	DESP. TOTAL FUNDEB (A)	%	DESP. FUNDEB EI (B)	%	B em relação a A
2007	R\$ 57.545.449,57	0,00%	R\$ 110.431,35	0,00%	0,19%
2008	R\$ 73.654.626,57	27,99%	R\$ 2.695.845,17	2499,41%	3,66%
2009	R\$ 77.395.814,17	5,08%	R\$ 934.386,14	-63,91%	1,21%
2010	R\$ 99.668.812,54	28,78%	R\$ 1.887.569,90	115,07%	1,89%

Fonte: Balanço Geral do Município: 2007 – 2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Conforme dados da Tabela acima, os gastos realizados na educação infantil, segmentos creche e pré-escola, com recursos provenientes do FUNDEB, são pouco representativos frente ao total das despesas realizadas com recursos desse Fundo. No período analisado, os percentuais variaram entre 0,19% e 3,66% confirmando que a quase totalidade das despesas praticadas com recursos do Fundo, no Município de João Pessoa, são com o ensino fundamental.

A ampliação da oferta de vagas por parte da rede municipal, na educação infantil, certamente contribuiria para maior aporte de recursos provenientes do Fundo, para essa etapa, fato que poderia repercutir na ampliação dos gastos e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade da educação proporcionada a crianças na faixa etária de zero aos cinco anos de idade, no Município de João Pessoa.

<sup>57</sup> Valor mínimo aluno/ano estimado para 2010, conforme Portaria Interministerial nº. 1227, de 31 de dezembro de 2009.

<sup>58</sup> Não se apresentaram dados para os anos de 2005 e 2006, tendo em vista que o FUNDEB foi implementado em 2007, não existindo, portanto, gastos com recursos do Fundo na educação infantil anterior a esse período.

### **3.5.2 Ensino fundamental no Município de João Pessoa: aspectos educacionais e financeiros**

Conforme dados do censo populacional do IBGE de 2010, João Pessoa possui 99.380 crianças e adolescentes na faixa etária dos 06 (seis) aos 14 (quatorze) anos de idade. Desse total, nesse mesmo ano, o INEP registrou que 99.135 dessa população, ou seja, 99,75% encontravam-se matriculadas em escolas das redes estadual e municipal, bem como na rede privada. Esses dados comprovam que o ensino fundamental está praticamente universalizado no referido Município. Do total de 99.135 matrículas registradas, 52.774 são nos anos iniciais do ensino fundamental, e 46.361 nos anos finais dessa etapa de ensino. Nesse ano, a rede municipal foi responsável por 43,71% do atendimento nos anos iniciais do ensino fundamental e 37,58% da oferta nos anos finais desse segmento. A rede estadual respondeu por 26,12% e 35,43%, respectivamente. Nesse mesmo ano, a rede privada foi responsável por 30,10% do atendimento referente aos anos iniciais, e 26,98% aos anos finais.

Os dados demonstram que o atendimento ao ensino fundamental, no Município de João Pessoa, é realizado pelas redes estadual, municipal e privada, sendo a municipal responsável por quase metade do atendimento realizado nos anos iniciais do ensino fundamental. Nesse mesmo segmento, a rede privada responde por percentual significativo da oferta, seguida da rede estadual, que ocupa o 3º lugar, ou seja, a rede privada atende maior número de alunos, em relação a rede estadual de ensino, no ensino fundamental regular.

No tocante aos anos finais do ensino fundamental, constatou-se que o atendimento é paritário entre as redes estadual e municipal. A rede privada também possui presença significativa na oferta de vagas nessa etapa de ensino, conforme pode ser verificado a partir dos dados apresentados.

Na Tabela abaixo, pode-se averiguar o comportamento das matrículas no ensino fundamental, no período de 2005 a 2010.

**TABELA 24**  
**EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL (1º AO 5º) ANO POR**  
**DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2005–2010**

<b>ANOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>%</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>%</b>	<b>PRIVADA</b>	<b>%</b>
<b>2005</b>	62.254		21.422		27.014		13.818	
<b>2006</b>	59.591	-4,28%	21.358	-0,30%	24.650	-8,75%	13.583	-1,70%
<b>2007</b>	50.753	-14,83%	18.954	-11,26%	25.490	3,41%	6.309	-53,55%
<b>2008</b>	53.417	5,25%	16.481	-13,05%	25.445	-0,18%	11.463	81,69%
<b>2009</b>	53.577	0,30%	14.676	-10,95%	24.535	-3,58%	14.325	24,97%
<b>2010</b>	52.774	-1,50%	13.789	-6,04%	23.068	-5,98%	15.887	10,90%

Fonte: MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2005–2010. Tabela elaborada pela autora.

Os dados da Tabela 24 mostram que, no município de João Pessoa, a oferta de vagas no ensino fundamental, anos iniciais, foi reduzida no período de 2005 a 2010. No total geral, a redução foi de 15,23%. De 2005 a 2007, registou-se queda de 18,47% no atendimento, e de 2007 a 2010, crescimento de 3,98%.

A rede estadual, no período de 2005 a 2010, diminuiu o seu atendimento em 35,63%. Na série 2005–2007, a redução foi de 11,52%, e na 2007–2010 de 27,25%. Esse cenário também se reproduziu na rede municipal: de 2005 para 2010, houve redução de 14,60%; de 2007 a 2010, de 5,64%; e no período de 2007 a 2010, decréscimo de 9,50%. A rede privada foi a única que apresentou crescimento no período analisado. De 2005 a 2010, a ampliação foi de 14,97%. Já de 2005 a 2007, registrou-se uma queda no número de matrículas de aproximadamente 50,00%. Porém, de 2007 a 2010, a rede privada amplia o seu atendimento, período em que se registrou um crescimento de mais de 150,00%.

O quadro apresentado indica que o atendimento ao ensino fundamental está praticamente universalizado no Município em apreço, conforme dados do IBGE e INEP, já apresentados neste estudo. Indica também que a oferta de vagas encontra-se dividida entre as redes estadual, municipal e privada, com predominância na rede municipal, fato que demonstra que a municipalização do ensino fundamental no Município é parcial.

Com a instituição do FUNDEB, esperava-se maior interesse por parte dos governos estadual e municipal no tocante à ampliação do atendimento, uma vez que, assim como no FUNDEF, o aluno matriculado se constitui em fonte de receita para a esfera que o matricula.

Contudo o quadro se apresentou de forma inversa, com as redes reduzindo o seu atendimento, inclusive nos primeiros anos de vigência do Fundo. Com o decréscimo nas matrículas na rede estadual, acreditava-se que os alunos passariam a ser atendidos pela esfera municipal, fato que não se não registrou.

Na próxima Tabela será possível analisar o comportamento de matrículas no ensino fundamental, anos finais.

**TABELA 25**  
EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL (6º. ao 9º) ANO POR  
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2005–2010.

ANOS	TOTAL	%	ESTADUAL	%	MUNICIPAL	%	PRIVADA	%
<b>2005</b>	64.224		22.760		28.651		12.813	
<b>2006</b>	62.012	-3,44%	20.293	-10,84%	29.092	1,54%	12.627	-1,45%
<b>2007</b>	46.165	-25,55%	18.902	-6,85%	21.698	-25,42%	5.565	-55,93%
<b>2008</b>	47.621	3,15%	18.714	-0,99%	18.935	-12,73%	9.972	79,19%
<b>2009</b>	47.584	-0,08%	18.001	-3,81%	17.641	-6,83%	11.942	19,76%
<b>2010</b>	46.361	-2,57%	16.428	-8,74%	17.423	-1,24%	12.510	4,76%

Fonte: MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2005-2010. Tabela elaborada pela autora.

Semelhante ao registrado nos anos iniciais do ensino fundamental constata-se redução na oferta de matrículas nos anos finais, no total geral de 27,81%, no período de 2005 a 2010. De 2005 a 2007, também se registrou queda, da ordem de 28,11%, e de 2007 para 2010, as matrículas se mantiveram estáveis.

Avaliada individualmente, a rede estadual registrou diminuição em todo o período analisado. De 2005 a 2010, a queda foi de 27,82%; de 2005 para 2007, de 16,95% e, já na série 2007–2010, a redução ficou na casa dos 13,00%. A rede municipal, apesar de concentrar o maior atendimento, à semelhança do que ocorre nos anos iniciais, foi à esfera que apresentou maior percentual de queda, se comparado às outras redes. De 2005 a 2010, reduziu em aproximadamente 40,00% o atendimento; de 2005 para 2007, em 24,26% e, no período de 2007 a 2010, a queda registrada foi em torno de 20,00%. A rede privada, no período de 2005 a 2010, é a esfera que apresenta menor percentual de redução do atendimento, menos de 3,00%. Na série 2005–2007, reduz em 56,56% a oferta e, de 2007 a 2010, a rede retoma o seu crescimento, alcançando a marca dos 124,79%, ampliação bastante expressiva. No ano de 2010, a rede privada

foi responsável por, aproximadamente, 27,00% das matrículas nos anos finais do ensino fundamental, conforme dados da Tabela 25.

Portanto, no período analisado, todas as redes de ensino registraram redução no número de matrículas, destacando-se, como a mais expressiva, a rede municipal. Apesar da redução, no ano de 2010, a rede municipal foi a responsável por 37,58% do atendimento do ensino fundamental, anos iniciais, e a rede estadual por 35,43% da oferta. Porém a queda registrada nos três sistemas de ensino, de acordo com Oliveira (2007), não significa redução nas matrículas. Ao analisar o atendimento no ensino fundamental, em todo o Brasil, o referido autor afirma que há uma tendência de queda, relacionada à regularização do fluxo. Portanto, redução de matrículas,

Ao contrário de representar ‘menos educação’, ela representa mais, pois significa que aqueles que estavam com defasagem série-idade no ensino fundamental, progrediram para etapas posteriores. [...]. Mantida a tendência, a matrícula no ensino fundamental continuará caindo (OLIVEIRA, 2007, p. 670).

A Prefeitura Municipal de João Pessoa firmou convênio/parceria com o Instituto Ayrton Senna, no ano de 2001, visando à adoção de Programas de Correção do Fluxo Escolar. Em 2010, o Programa “Se Liga”, de acordo com dados do Relatório de Gestão 2010 da SEDEC-JP, atendeu a 448 alunos, distribuídos em 28 turmas de 26 escolas da rede. Já o “Acelera” prestou atendimento a 333 estudantes, distribuídos em 20 turmas de 18 escolas. De acordo com Técnicos da SEDEC-JP, os Programas possuem boa aceitação e tem contribuído com a redução do fracasso escolar no município.

Além dos Programas supracitados, a SEDEC-JP, com o objetivo de superar os problemas concernentes à leitura e à escrita, bem como ao componente curricular Matemática, estes responsáveis por parte considerável do fracasso escolar, firmou convênio com a UFPB objetivando a implementação do “Projeto de Apoio às atividades de Leitura, Matemática e Escrita”. De acordo com o Relatório de Gestão da Educação 2010, o objetivo do projeto é:

[...] dar continuidade às ações voltadas para a melhoria do ensino das escolas do município de João Pessoa, particularmente, para a melhoria do ensino de Língua Portuguesa (leitura e escrita) e de Matemática, no Ensino Fundamental (SEDEC/JPA, 2010, p. 40).

A partir do levantamento das principais dificuldades enfrentadas pelas crianças e jovens nesses dois componentes curriculares, estagiários dos cursos de Letras, Matemática e Pedagogia planejam ações, orientadas e acompanhadas por professores UFPB, voltadas para a superação/minimização dos problemas detectados. Sob supervisão de docentes das redes de ensino, especificamente os próprios professores de sala de aula, os acadêmicos desenvolvem suas atividades. Segundo dados do Relatório de Gestão, o projeto atende a crianças e adolescentes do 1º, 2º, 5º, e 9º anos do ensino fundamental, tendo, no ano de 2010, contemplado 92 escolas da rede municipal e envolvido 470 universitários.

Outros programas foram implementados pela SEDEC/JP. Faz-se necessário, no entanto, ressaltar a instituição do Programa “Escola Nota 10”, ancorado no cumprimento de metas e pagamento de bônus.

O “**Prêmio Escola Nota 10**” instituído pelo Decreto Municipal Nº 11.607/2008, tem como finalidade avaliar o grau de desenvolvimento de competências e habilidades dos estudantes e dos trabalhadores da educação, destacando metas importantes que orientam os procedimentos necessários para a efetiva operacionalização do processo educativo (SEDEC/JP, 2010, p. 44).

O Relatório de Gestão 2010 da SEDEC-PA não apresenta quais metas deveriam ser alcançadas pelas escolas (gestores, professores, funcionários e estudantes), no ano de 2010, mas nomeia as ações para operacionalização do trabalho, dentre elas: 1) apresentação do “**Projeto Prêmio Escola Nota 10**”, com a inclusão de novas metas pela Secretária de Educação; 2) reuniões quinzenais com os coordenadores dos polos, a fim de avaliar o acompanhamento sistemático do cumprimento das metas pelas equipes dos polos; 3) reunião no I e II semestres com os coordenadores dos polos, com o propósito de avaliar o cumprimento das metas até 40%; 4) elaboração das avaliações; 5) reunião com os estagiários/aplicadores das avaliações a fim de discutirem os procedimentos de aplicação das provas e recebimento dos envelopes, dentre outras (SEDEC-JP, 2010).

Ao final do ano letivo, a escola que tiver cumprido 100% das metas receberá o selo “Escola Nota 10”, e os profissionais, o 14º. Salário.

Conclui-se, portanto, que João Pessoa, como tantos outros Municípios brasileiros, começa a dar os primeiros passos em direção à política de pagamento de bônus aos profissionais da educação. A experiência tem mostrado, a exemplo do Estado de São Paulo, que programas que

intentam a melhoria da qualidade da educação e correção do fluxo escolar, baseado no cumprimento de metas e bonificação, por parte dos profissionais da educação, especificamente dos professores, não têm apresentado os resultados esperados.

Na Tabela abaixo será possível avaliar os indicadores<sup>59</sup> de rendimento no ensino fundamental, no período de 2005 a 2010.

**TABELA 26**  
INDICADORES DE RENDIMENTO NO ENSINO FUNDAMENTAL – 1º. ao 9º. ANO.  
2005–2010

<b>INDICADORES</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2005- 2010 % Evolução</b>
<b>Aprovação</b>	63,40%	-	72,00%	73,50%	76,90%	73,50%	10,10%
<b>Reprovação</b>	15,90%	-	17,00%	18,50%	17,20%	18,50%	2,60%
<b>Abandono</b>	20,70%	-	11,00%	8,00%	5,80%	8,00%	-12,70%

FONTE: MEC/INEP/Subgerência de Estatística – SEDEC-PB. Tabela elaborada pela autora.

Os dados da Tabela 26 mostram os indicadores de rendimento da rede municipal de ensino de João Pessoa, ensino fundamental anos iniciais e finais, zonas urbana e rural.

No quesito “aprovação”, constata-se que, de 2005 a 2010, o percentual de alunos aprovados no ensino fundamental cresceu, apenas, 10,10% p.p. Nos anos de 2007 e 2008, primeiros dois anos de vigência do FUNDEB, observa-se uma estabilidade nos percentuais de aprovação. Todavia, no ano de 2010, registra-se redução de 3,4% p.p. em relação ao ano de 2009.

Quanto à reprovação, um dos males dos sistemas públicos de ensino, responsável, inclusive, pela distorção idade/série e pela evasão escolar, constata-se tendência de crescimento ano a ano. No período de 2005 a 2010, o crescimento foi de 2,60% p.p. e, no ano de 2010, de 18,50%, índice, este, bastante elevado.

Os resultados apresentados são importantes, contudo, outras ações deverão ser desencadeadas pelo sistema municipal de ensino, para que não apenas o acesso seja garantido. A instalação de programas voltados à melhoria da qualidade da educação, certamente, incidirá de forma positiva na elevação das taxas de aprovação e redução dos índices de repetência e evasão

<sup>59</sup> Os indicadores de rendimento, relativos ao ano de 2006, não foram informados pela Subgerência de Estatística da SEDEC-PB e não constam no *site* do INEP/MEC.

escolar. Ações como as que estão em curso, haja vista a melhoria da qualidade da educação, a exemplo dos programas de apoio em Língua Portuguesa e Matemática, Olimpíadas de Língua Portuguesa, Grupos de Assessoria em Matemática, além de outros programas de apoio pedagógico, são importantes. Porém ainda não estão surtindo os resultados esperados.

Na Tabela abaixo, será possível analisar o comportamento dos índices de distorção idade/série na rede municipal de João Pessoa, no período de 2005 a 2010.

**TABELA 27**  
**DISTORÇÃO<sup>60</sup> IDADE/SÉRIE NO ENSINO FUNDAMENTAL – 1º. Ao 9º. ANO.**  
**REDE MUNICIPAL – 2006-2010**

<b>INDICADORES</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>% 2006-2010</b>
<b>Distorção idade/série</b>	49,60%	41,70%	26,70%	30,20%	30,20%	-19,40%

FONTES: MEC/INEP/Subgerência de Estatística – SEEC-PB. Tabela elaborada pela autora.

No período analisado, constatou-se que houve redução do percentual de crianças e jovens matriculados na rede municipal de ensino fora da faixa etária considerada legal. Pode-se afirmar, todavia que, mesmo reduzindo os seus índices em quase 20,00%, o percentual de estudantes com distorção idade/série ainda é bastante considerável. No ano de 2010, 30,20% das crianças matriculadas no ensino fundamental estavam fora da faixa etária considerada adequada.

Esses dados esclarecem o porquê de o número de alunos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental – 52.774 –, conforme mencionado anteriormente, ser superior ao número de crianças e jovens registrados no Município na faixa etária dos 6 (seis) aos 14 (quatorze) anos de idade, ou seja, 41.930, de acordo com os dados do IBGE 2010. Essa informação mostra quão elevada é a taxa de retenção escolar nos anos iniciais do ensino fundamental na rede municipal de João Pessoa.

Conforme dados do Relatório de Gestão da SEDEC-JP 2010, os programas implementados para a correção do fluxo escolar, no âmbito da rede municipal de ensino, são os programas do Instituto Ayrton Sena, com o qual a Prefeitura Municipal/Secretaria Municipal de Educação e Cultura mantém convênio/parceria desde o ano de 2001. Segundo técnicos da SEDEC-JPA, os programas “Acelera” e “Se Liga” são importantes e têm contribuído com a

<sup>60</sup>Os índices de distorção idade-série referentes ao ano de 2005 não se encontram disponíveis do *site* do INEP e não foram localizados na Subgerência de Estatística da Secretaria de Estado de Educação da Paraíba.

redução dos índices de distorção idade/série na rede municipal. De acordo com o referido relatório, no ano de 2010,

No Programa “Se Liga” foram beneficiados 488 (quatrocentos e oitenta e oito) estudantes distribuídos em 28 turmas de 26 (vinte e seis) escolas da rede municipal. No Programa “Acelera” foram 333 (trezentos e trinta e três) estudantes que se beneficiaram das ações distribuídas em 20 (vinte) turmas e 18 (dezoito) escolas (SEDEC-JP, 20101, p. 84).

Além dos programas de correção de fluxo do referido Instituto, segundo dados do Plano Municipal de Educação (PME), aprovado no dia 27 de dezembro pela Lei 9.864/2002, a rede municipal de ensino, na perspectiva de reduzir os elevados índices de distorção idade/série, em 1998 implementou as Classes de Aceleração da Aprendizagem. A aceleração da aprendizagem continua em vigor na rede municipal, conforme dados do Relatório de Gestão da Secretaria de Educação do ano de 2010, mas não foi possível obter dados a respeito do funcionamento dessas classes e dos resultados apresentados.

Na Tabela abaixo, será possível analisar as médias do IDEB praticadas e estimadas na rede municipal de ensino de João Pessoa, no período de 2005 a 2013.

**TABELA 28**  
**IDEB JOÃO PESSOA – ANOS INICIAIS E FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL**  
**2005-2011**

	2005		2007		2009		2011		2013
Anos	Praticado	Praticado	Estimado	Praticado	Estimado	Praticado	Estimado	Estimado	
4º/5º	2,9	3,5	3,0	4,0	3,3	4,6	3,7	4,0	
8º/9º	2,4	3,0	2,5	3,4	2,6	3,9	2,9	3,4	

Fonte: MEC/INEP/IDEB: 2005–2011. Tabela elaborada pela autora.

Os dados expostos na Tabela acima mostram que, no ano de 2005, as médias tanto dos anos iniciais quanto dos anos finais do ensino fundamental situavam-se abaixo de 3,0. A situação das séries finais era a mais preocupante, pois a média para esse ano foi de 2,4, fato que evidenciava problemas no fluxo escolar no período. Nesse ano, a rede municipal apresentava taxas de aprovação de 63,40%, de reprovação de 15,90% e abandono escolar 20,70%, ou seja, quase 40,00% dos alunos que ingressavam no ensino fundamental ou eram reprovados ou

abandonavam a escola, uma situação patente do processo de exclusão que a escola acaba realizando.

No ano de 2007, registra-se crescimento dos índices tanto na primeira quanto na segunda etapa, índices esses superiores aos estimados para o referido ano. Para a primeira fase, o índice praticado foi 3,5, e o projetado 3,0. Para as séries finais, o praticado foi 3,0, e o estimado 2,5. Nesse ano, os índices de crescimento para os dois segmentos foram de 0,6% p.p. em relação ao ano de 2005. Esse aumento, certamente, é resultado do crescimento da taxa de aprovação que, nesse ano, se ampliou em 8,6 p.p.; da redução da taxa de abandono escolar em 9,7 p.p., bem como dos resultados da Prova Brasil, aplicada a partir de 2005 em todo o Brasil, conforme informações presentes do portal do Ministério da Educação.

Em 2009, registra-se crescimento nas médias do IDEB, que se equipararam, inclusive, aos índices estimados para o ano de 2013. Para a primeira fase, o crescimento foi de 0,6 p.p. e para a segunda etapa, de 0,4 p.p., em relação ao ano de 2007. Em 2011, as médias praticadas foram superiores às estimadas para esse ano, maiores, inclusive, às estimadas para o ano de 2013, conforme dados da Tabela 28.

Considerando-se que os índices estimados para o ano de 2021 foi 5,2 para o primeiro segmento e 3,4 para o segundo, as médias de 2011, 4,6 e 3,9, respectivamente, já se aproximam da meta projetada para o ano de 2021. No caso do segundo segmento, já se ultrapassou a meta estimada.

No entanto a progressão das médias do IDEB, calculadas a partir das taxas de rendimento escolar e das notas da Prova Brasil, não significa que a qualidade da educação vem sendo alcançada. Na rede municipal de João Pessoa, em 2009, por exemplo, o índice de aprovação cresceu apenas 3,4 p.p., enquanto as taxas de reprovação continuaram bastante elevadas, ou seja, 17,20%. O índice de abandono, portanto, situou-se na casa dos 6,00%, e a distorção idade/série superou a marca dos 30,00%.

Esses dados demonstram problemas no fluxo escolar, relacionado, direta ou indiretamente, à qualidade do ensino ministrado nas escolas. Nesse sentido, faz-se necessária a adoção de ações por parte do Poder Público municipal, tendo em vista, inclusive, o cumprimento do art. 38 da Lei 11.494/2007. Na íntegra:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art.212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente (BRASIL, 2007).

Portanto, a ampliação dos gastos, por parte dos entes federados, bem como o cumprimento da legislação, por parte dos gestores públicos, poderão contribuir para a melhoria dos padrões de qualidade de ensino que passa, necessariamente, pela implantação do PCCR, do PSPN, pela melhoria da infraestrutura dos estabelecimentos de ensino, dos insumos necessários ao desenvolvimento dos aspectos sócio-afetivos e cognitivos das crianças e adolescentes que frequentam as escolas, do envolvimento da comunidade com a escola, que poderá acontecer, inclusive, pela elaboração e avaliação dos projetos pedagógicos, pela participação nos conselhos escolares, no conselho do FUNDEB, dentre outros canais de participação social.

Na próxima Tabela, será possível analisar os gastos efetuados com o ensino fundamental na rede de ensino do município de João Pessoa. O total de gastos com a referida subfunção são o cômputo das despesas realizadas com recursos orçamentários (Fonte 00), recursos do FUNDEB (Fonte 03), recursos provenientes de convênios federais (05) e do salário-educação (11).

**TABELA 29**  
**GASTOS COM A SUBFUNÇÃO ENSINO FUNDAMENTAL (361)**  
**ANOS INICIAIS E FINAIS – 2005-2010**

ANOS	GASTOS TOTAL EF	%	MATRÍCULAS	%	GASTO ALUNO	%
<b>2005</b>	R\$ 88.415.186,55	0,00%	55.665	0,00%	R\$ 1.588,34	0,00%
<b>2006</b>	R\$ 80.006.022,09	-9,51%	53.742	-3,45%	R\$ 1.488,71	-6,27%
<b>2007</b>	R\$ 156.499.479,79	95,61%	47.188	-12,20%	R\$ 3.316,51	122,78%
<b>2008</b>	R\$ 183.579.499,09	17,30%	44.380	-5,95%	R\$ 4.136,54	24,73%
<b>2009</b>	R\$ 175.379.395,31	-4,47%	42.176	-4,97%	R\$ 4.158,27	0,53%
<b>2010</b>	R\$ 209.974.862,49	19,73%	40.491	-4,00%	R\$ 5.185,72	24,71%

Fontes: Balanço Geral do Município: 2005 a 2010. MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez.2010. Tabela elaborada pela autora.

Os dados da Tabela acima mostram que, no período de 2005 a 2010, os gastos praticados na subfunção ensino fundamental aumentaram em 137,48%, ou seja, dobraram em 5

(cinco) anos. No período de 2005 a 2007, também houve ampliação dos gastos em 77,00%, ressaltando-se o ano de 2007, quando se registrou o maior crescimento da série analisada. Em relação a 2006, o aumento em 2007 foi de 95,61%, dados que confirmam maior aporte de recursos no orçamento educacional. No período de 2007 a 2010, os gastos continuaram crescendo, todavia num ritmo menor do que o registrado em 2007: 34,17% foi o percentual de crescimento registrado nesse período.

Ao contrário dos gastos, que, no decorrer do período analisado, obteve crescimento significativo, o quantitativo de matrículas sofreu queda, de 2005 até 2010, de 27,25%. Esses dados comprovam que a ampliação dos gastos com o ensino fundamental não esteve relacionada ao crescimento de matrículas nesse nível de ensino.

Quanto ao gasto aluno/ano, constatou-se que, de 2005 a 2010, o valor praticado no Município foi ampliado em 226,48%. De 2005 a 2007, registrou-se crescimento de 108,80%. Em 2007, em relação a 2006, o aumento foi de 122,78%. A partir desse ano, o crescimento do gasto aluno/ano praticado foi constante, obedecendo ao crescimento da receita do FUNDEB.

Ao se analisar o valor aluno mínimo<sup>61</sup> definido para vigorar, ano a ano, nacionalmente, constata-se que os valores situam-se bem abaixo dos gastos praticados, pelo município de João Pessoa, com o ensino fundamental. No ano de 2007, o valor aluno mínimo definido para os anos iniciais do ensino fundamental urbano foi R\$ 1.111,45; para 2008, R\$ 1.300,05; para 2009, R\$ 1.306,51 e, para 2010, R\$ 1.415,85. Nesse último ano, o gasto aluno/ano efetivado na rede municipal de João Pessoa, foi quase quatro vezes superior ao valor aluno/ano mínimo nacional, no mesmo período.

Esses dados demonstram que o valor aluno/ano mínimo, definido para vigorar nacionalmente não atende às necessidades reais do ensino fundamental da rede municipal de ensino de João Pessoa.

Na próxima Tabela será possível analisar os gastos com ensino fundamental realizados com os recursos do Fundo, e a relação desse gasto com o total geral das despesas realizadas com esses recursos.

---

<sup>61</sup>Valores corrigidos pelo INPC dez.2010.

**TABELA 30**  
**GASTOS COM O ENSINO FUNDAMENTAL EFETIVADOS COM RECURSOS DOS**  
**FUNDOS (FUNDEF/FUNDEB) EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL – 2005-2010**

ANOS	DESPESAS TOTAL (A)	%	ENS FUNDAMENTAL (B)	%	B em relação a A
2005	R\$ 41.450.015,06	0,00%	R\$ 41.450.015,06	0,00%	100,00%
2006	R\$ 42.393.080,85	2,28%	R\$ 41.109.263,26	-0,82%	96,97%
2007	R\$ 57.545.449,57	35,74%	R\$ 57.378.576,85	39,58%	99,71%
2008	R\$ 73.654.626,57	27,99%	R\$ 70.829.076,37	23,44%	96,16%
2009	R\$ 77.395.814,17	5,08%	R\$ 76.461.428,03	7,95%	98,79%
2010	R\$ 99.668.812,54	28,78%	R\$ 96.874.830,74	26,70%	97,20%

Fontes: Balanço Geral do Município: 2005 a 2010. Valores corrigidos pelo INPC dez.2010. Tabela elaborada pela autora.

A Tabela anterior apresenta os gastos com o ensino fundamental, praticados, exclusivamente, com recursos do Fundo, e a relação desses gastos com a despesa total realizada com recursos do mesmo, no período de 2005 a 2010.

Ao longo da série analisada, constatou-se que a quase totalidade das despesas do Fundo foi com o ensino fundamental. Além das despesas com pagamento dos profissionais da educação que, conforme já visto, representam mais de 70,00% dos recursos do Fundo, a ampliação das despesas no período de 2007 a 2010, de acordo com dados do Balancete de Despesa, deve-se a investimentos feitos em: a) adequação da infraestrutura das unidades escolares; b) construção, ampliação, reforma e recuperação das unidades escolares; c) construção de novas unidades de apoio à educação, compreendendo: obras e instalações, serviços de terceiros – pessoa jurídica –, equipamentos e material permanente, aquisição de imóveis, material de consumo, dentre outros.

No Balancete de Despesa, chama a atenção o uso de recursos do FUNDEB na “implantação da Estação<sup>62</sup> Ciência, Cultura e Artes”, despesa esta não considerada de MDE, conforme arts. 70 e 71 da LDB 9.394/96. A Estação Ciência é um complexo estruturado para a realização de eventos, exposições, atividades científicas e culturais. Projetada pelo arquiteto Oscar Niemeyer, foi construída na gestão do ex-prefeito da capital paraibana, Ricardo Vieira Coutinho<sup>63</sup> (2005–2008/2009–2010), e inaugurada em julho de 2008. Avaliada em 33,5 milhões de reais, a obra foi financiada com recursos do Ministério da Ciência e Tecnologia. No entanto, além desses recursos, o governo municipal, nos anos de 2007 e 2008, lançou mão de receitas do

<sup>62</sup><http://www.bomguia.com.br/estacao-cabo-branco-joao-pessoa.html>

<sup>63</sup>Ricardo Coutinho reelegeu-se prefeito pelo PSB em 2008, permanecendo à frente do Executivo até 2010, quando se lançou candidato ao governo do Estado da Paraíba, sendo eleito no segundo turno com 53,70 dos votos válidos. Assumiu a vaga no Executivo municipal o vice-prefeito, à época José Luciano Agra de Oliveira, conhecido como Luciano Agra (201–2012).

FUNDEB para a construção/implantação da Estação Ciência, conforme dados do Balancete de Despesa e denúncia<sup>64</sup> apresentada ao Tribunal de Contas da União – TCU, em 16 de junho de 2009.

Em 2007, de acordo com os dados do Balancete, a despesa<sup>65</sup> executada com recursos do FUNDEB foi da ordem de R\$ 7.122.072,00 (sete milhões, cento e vinte e dois mil e setenta e dois reais) e, em 2008, registrou-se gasto de R\$ 4.712.081,28 (quatro milhões, setecentos e doze mil, oitenta e um reais e vinte e oito centavos). No total, foram gastos nesses dois anos R\$ 11.834.152,28 (onze milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, cento e cinquenta e dois reais e vinte e oito centavos). Ou seja, todo esse montante foi deixado de aplicar em MDE nos anos de 2007 e 2008, na rede pública municipal.

Segundo matéria<sup>66</sup> veiculada nos meios de comunicação, o presidente do Partido Trabalhista Nacional–PTN na Paraíba, ainda em 2009, encaminhou denúncia ao Tribunal de Contas da União–TCU–Secretaria de Controle Externo–SECEX-PB acerca da utilização indevida dos recursos da educação em obras públicas. Após denúncia, o TCU instaurou Inquérito Civil para apurar a suposta irregularidade denunciada pelo presidente do PTN e determinou ressarcimento, aos cofres, de R\$ 4.646,786. 43 (quatro milhões, seiscentos e quarenta e seis mil, setecentos e oitenta e seis reais e quarenta e três centavos).

Subtraídos das despesas os gastos com as obras da Estação Ciência e constatada a queda nos gastos com construção, ampliação, reforma, recuperação das unidades escolares e adequação da infraestrutura, tem-se, no ano de 2009, conforme dados do Balancete de Despesa, redução no percentual de gastos com recursos do FUNDEB na subfunção “ensino fundamental”. Nesse ano, as despesas mencionadas representaram 12,49% da despesa total com recursos do Fundo, diferente de 2008, quando a representação dos gastos sobre a despesa total foi de 32,45%.

Em 2010, os gastos voltam a crescer, apresentando-se da seguinte forma: 77,71% das despesas foram com pessoal de magistério, encargos com Previdência Social dos cargos comissionados – INSS da SEDEC e encargos com Previdência social da área de educação – SEDEC; 11,66% com construção, ampliação, reforma, recuperação e adequação das unidades escolares, e o percentual restante, em torno de 11,00%, cobriu despesas com Programas de Apoio

---

<sup>64</sup><http://www.clickpb.com.br/noticias/politica/desvio-de-dinheiro-da-educacao-luciano-agra-escolhe-novo-advogado-para-defende-lo-no-tcu/>

<sup>65</sup>Os valores gastos na implantação da Estação Ciência foram atualizados pelo INPC-IBGE dez. 2010.

<sup>66</sup><http://www.creci-pb.gov.br/2012/04/tcu-pode-cassar-mandato-do-prefeito-de-joao-pessoa/>

Pedagógico, de Apoio à Gestão, Ações Didáticas, Pedagógicas, Esportivas e Culturais, dentre outras.

Portanto, os recursos do Fundo foram utilizados em quase sua totalidade para custear despesas com o ensino fundamental. Conforme demonstrado, as despesas com recursos do Fundo se concentram, predominantemente, na valorização do magistério, incluindo salários e encargos sociais, e na construção, ampliação, reforma, recuperação e adequação das unidades escolares.

Na próxima Tabela será possível verificar o gasto aluno/ano no ensino fundamental, praticado, exclusivamente, com recursos do Fundo.

**TABELA 31**

**GASTO ALUNO/ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL PRATICADO COM RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB - 2005-2010**

ANOS	GASTOS REC FUNDO	%	MATRÍCULAS	%	GASTO ALUNO	%
2005	R\$ 41.450.015,06		55.665	0,00%	R\$ 744,63	0,00%
2006	R\$ 41.109.263,26	0,00%	53.742	-3,45%	R\$ 764,94	2,73%
2007	R\$ 57.378.576,85	39,58%	47.188	-12,20%	R\$ 1.215,96	58,96%
2008	R\$ 70.829.076,37	23,44%	44.380	-5,95%	R\$ 1.595,97	31,25%
2009	R\$ 76.461.428,03	7,95%	42.176	-4,97%	R\$ 1.812,91	13,59%
2010	R\$ 96.874.830,74	26,70%	40.491	-4,00%	R\$ 2.392,50	31,97%

Fontes: Balanço Geral do Município: 2005 a 2010. MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2006–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez.2010. Tabela elaborada pela autora.

Os dados da Tabela acima mostram a evolução do gasto aluno/ano praticado com recursos do Fundo. Constata-se que, no primeiro ano de vigência do FUNDEB, apesar da queda registrada no quantitativo de matrículas, o valor do gasto aluno cresceu 58,96% em relação ao ano anterior. Em 2008, o gasto foi ampliado em 31,25%, em relação a 2007; em 2009, em 13,59% em relação ao ano imediatamente anterior e, em 31,97% em 2010, em relação ao seu antecessor.

De 2007 a 2010, o gasto aluno/ano praticado com recursos do Fundo cresceu quase 100,00%, fato que demonstra a importância do FUNDEB para o orçamento da educação municipal de João Pessoa.

### **3.5.3 O atendimento à educação de jovens e adultos – EJA, na rede municipal de João Pessoa**

O atendimento a jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de cursar o ensino fundamental na idade considerada adequada, até o ano de 1998, era realizado pela rede municipal de ensino de João Pessoa, na função suplência. Ele era garantido pela CF de 1988, que, em seu art. 208, Inciso I, determinava a garantia de “ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurado, inclusive, a sua oferta para todos que a ele não tiveram acesso na idade própria”. Todavia esse atendimento foi alterado a partir das mudanças efetuadas na referida Carta Magna.

Com a aprovação da Emenda Constitucional 14/96 e a alteração do referido Inciso, a educação de jovens e adultos perde o seu caráter de obrigatoriedade, passando a vigorar, apenas, o princípio da gratuidade: “Ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos que a ele não tiveram acesso na idade própria” (EC 14/96). Além dessa alteração, o veto ao inciso II, do art. 2º, da Lei 9492/96 – dispositivo que tratava da inclusão de “matrículas do ensino fundamental, nos cursos de educação de jovens e adultos, na função suplência” – para efeito de distribuição dos recursos do FUNDEF, também foi considerado entrave para a ampliação da oferta de matrículas nesse segmento.

Essas mudanças ocasionaram vários problemas. Dentre eles, destaca-se a falta de interesse, por parte dos entes federados, de oferecer vagas a essa modalidade de ensino, tendo em vista não mais possuir caráter de obrigatoriedade e, também, pelo fato de as matrículas não serem consideradas no cálculo para redistribuição/recebimento de recursos do Fundo.

Na rede municipal de João Pessoa, até o ano de 1998, as matrículas na educação de jovens e adultos (EJA), função suplência, apareciam nas estatísticas do INEP/MEC. No entanto, de acordo com Sousa Junior *et al* (2003), a partir desse ano, o número de matrículas começa a reduzir, e o quantitativo de matrículas no ensino fundamental regular eleva-se praticamente na mesma proporção da queda registrada. De acordo com o referido autor, esse fato comprova ter havido, na rede municipal de João Pessoa, em decorrência das mudanças legais, a transferência de matrículas de alunos da EJA para o ensino fundamental regular.

Somente a partir de 2001, as matrículas na EJA, presencial, voltam a constar nas estatísticas do INEP/MEC. Nesse ano, apenas 249 matrículas foram computadas. Em 2006, 7.876 matrículas foram registradas, nessa modalidade, representando um aumento de mais de 3.000% em relação ao ano de 2001.

A partir de 2007, com a aprovação do FUNDEB e a inclusão da EJA para efeito de recebimento de recursos do referido Fundo, constata-se crescimento constante de matrículas nessa modalidade de ensino, na rede municipal de João Pessoa. Na Tabela abaixo, será possível analisar a evolução das matrículas na EJA, bem como observar o gasto aluno realizado, ano a ano.

**TABELA 32**  
**TOTAL DE GASTOS REALIZADOS COM A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS – EJA PRESENCIAL – 2005 – 2010**

ANOS	TOTAL DE GASTOS	%	MATRÍCULAS	%	GASTO ALUNO	%
2005	R\$ 109.040,39	0,00%	4.966	0,00%	R\$ 21,96	0,00%
2006	R\$ 4.933.465,47	4424,44%	7.876	58,60%	R\$ 626,39	2752,76%
2007	R\$ 4.390.720,49	-11,00%	12.049	52,98%	R\$ 364,41	-41,82%
2008	R\$ 4.504.657,35	2,59%	15.238	26,47%	R\$ 295,62	-18,88%
2009	R\$ 5.680.645,98	26,11%	12.904	-15,32%	R\$ 440,22	48,92%
2010	R\$ 7.072.916,18	24,51%	10.207	-20,90%	R\$ 692,95	57,41%

Fontes: Balanço Geral do Município: 2005 a 2010. MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2006–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez.2010. Tabela elaborada pela autora.

As despesas com Educação de Jovens e Adultos, apresentadas na Tabela acima, compreendem as realizadas com recursos orçamentários, recursos do Fundo, recursos de convênios federais e do salário-educação. As despesas foram agregadas, tendo em vista que, no período de 2005 a 2010, se constatara que havia ano em que as despesas eram computadas em apenas uma Fonte, como também anos em que elas eram registradas em duas e, ainda, em três Fontes. A Fonte mais regular quanto às despesas com EJA, no período analisado, foi a de recursos orçamentários, seguida da Fonte de recursos do Fundo; em terceiro lugar, houve uma alternância: ora declaravam-se despesas na Fonte de convênios, ora na de salário-educação.

Os dados da Tabela acima confirmam que, no período de 2006 a 2010, os gastos realizados com a EJA na rede municipal de João Pessoa foram ampliados em 43,37%. Ao se analisar os dados da série histórica trabalhada, constata-se que o ano em que se registrou maior investimento na EJA foi 2006. Nesse exercício fiscal o percentual aplicado nesse segmento foi 4.424,44% em relação ao ano de 2005. Em 2007, registra-se queda de 11,00% em relação ao ano anterior e, a partir desse período, até o ano de 2010, os gastos continuam se elevando.

Apesar do crescimento dos gastos com a EJA, ano a ano, o gasto aluno/ano, situa-se bem abaixo do mínimo definido para vigorar nacionalmente, valores considerados irrisórios para a oferta de uma educação de qualidade aos alunos desse segmento. Ao se aplicarem os fatores de ponderação, chega-se a um valor<sup>67</sup> mínimo/aluno de R\$ 790,20 para o ano de 2007; R\$ 912,67 para 2008; R\$ 1.047,72 para 2009 e R\$ 1.131,86 para 2010. Esses valores, de longe, não atendem às reais necessidades desse grupo de pessoas há tanto excluídas dos sistemas de ensino.

Ao se comparar o valor aluno/ano oficial ao valor do gasto aluno/ano praticado pela rede municipal de João Pessoa, constata-se que os valores praticados pela rede municipal de João Pessoa são considerados baixos, um indicativo da falta de atenção do poder público local com um segmento que, no ano de 2010, representava 25,20% do total de alunos matriculados no ensino fundamental regular.

Certamente o baixo investimento por parte do poder público nessa modalidade de ensino, ocasionado também pelos baixos fatores de ponderação, poderá contribuir para o abandono escolar, prática tão presente na história da EJA no Brasil.

Conclui-se, portanto, que, a partir de 2007, a EJA tem suas matrículas e, conseqüentemente, suas despesas ampliadas na rede municipal de ensino de João Pessoa. Todavia o gasto aluno/ano continua aquém das reais necessidades do público da EJA.

#### **3.5.4 A EJA integrada à Educação Profissional e os programas de alfabetização de jovens, adultos e idosos, na rede municipal de ensino de João Pessoa: breves considerações**

A rede municipal de João Pessoa, de acordo com dados da SEDEC-JP, tem ampliado a oferta de vagas na EJA integrada à Educação Profissional. Nesse município, de acordo com o Relatório de Gestão da SEDEC-JP, houve “aprovação da Resolução N° 10/2010 – do CME (Conselho Municipal de Educação), que trata da integração da EJA com a qualificação profissional” (SEDE-JP, 2010). Nesse mesmo ano, segundo informações do referido Relatório, 25 turmas de cursos profissionalizantes passaram a funcionar, em parceria com o SENAC.

Também se ampliou a oferta de vagas no Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos,

---

<sup>67</sup> Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010.

na Formação Inicial e Continuada com Ensino Fundamental (PROEJA – FIC), Programa este que funciona em parceria com o MEC/SETEC, o Instituto Federal da Paraíba – IFPB e o Município (SEDEC-JP, 2010). De acordo com dados da SEDEC-JP, no ano de 2010 foram atendidos 2.000 alunos nos programas de EJA integrada à educação profissional, em parceria com os órgãos supracitados.

A rede municipal também conta com programas voltados para a alfabetização de pessoas jovens, adultas e idosas, sem escolarização. Pode-se mencionar o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), do Governo Federal, e o Programa intitulado SIM, EU POSSO, em parceria com o governo cubano.

**O Programa de Alfabetização “SIM, EU POSSO”** foi desenvolvido pelo Instituto Pedagógico Latino Americano e Caribenho (IPLAC) do Governo Cubano e foi implantado no Município de João Pessoa em parceria com a Prefeitura Municipal através da Secretaria de Educação e Cultura – SEDEC (SEDEC-JP, 2010, p. 74).

Segundo dados do Relatório de Gestão da SEDEC-JP 2010, o Programa SIM, EU POSSO foi lançado em João Pessoa em fevereiro de 2010, como projeto piloto. Nesse ano, funcionou com 39 turmas, em número máximo de 20 alunos por turma. As atividades escolares aconteciam em salas de aula da rede municipal e nas comunidades, onde se registravam maiores demandas. Nessas comunidades, os encontros ocorriam em centros comunitários, bibliotecas públicas, paróquias, casas de cultura, ONGs, entre outros locais.

Conforme Relatório de Gestão ora citado, a proposta do Programa é alfabetizar em 45 dias. Para isso, utilizam uma metodologia de alfabetização que parte da associação dos números a letras.

Partindo do princípio de que os números são mais reconhecidos pela população do que as letras, este método já foi utilizado em vários países do mundo onde é usada a associação de números às letras apresentadas em tele aulas (SEDEC-JP, 2010, p.74).

No final do processo, segundo dados da SEDEC-JP, 379 pessoas foram alfabetizadas. Todavia, no ano de 2011, o convênio para funcionamento do projeto não foi renovado.

Dessa forma, conclui-se que a rede municipal de ensino de João Pessoa tem expandido a oferta de vagas na EJA integrada à educação profissional. Certamente, a demanda por formação profissional tem sido a grande indutora dessa ampliação, pois os fatores de

ponderação, ainda que superiores aos da EJA com a Avaliação no Processo, não atendem às necessidades de gastos reais com essa modalidade de ensino.

### 3.5.5 A Educação Especial na rede municipal de João Pessoa

O atendimento a crianças e adolescentes com necessidades educacionais especiais vem crescendo a cada ano, na rede municipal de ensino de João Pessoa. No período de 2007 a 2010, o percentual de crescimento foi de 200%, o que demonstra que, a partir desse período, passa a existir, por parte do Município, interesse na expansão de vagas para esse segmento educacional.

Semelhantemente ao ocorrido com o ensino fundamental regular, as matrículas da educação especial pública passaram a ser consideradas em sua totalidade, já no primeiro ano de vigência do FUNDEB. Além da totalidade de matrículas para efeito de recebimento de recursos do Fundo, os fatores de ponderação definidos para esse segmento também estão entre os maiores, ou seja, 1,20 (um inteiro e vinte centésimos). Esses indicadores, certamente, têm garantido ao Município maior repasse de recursos do Fundo, fator estimulante para o gestor municipal.

Na próxima Tabela, será possível analisar os gastos realizados com a educação especial na rede municipal de ensino, declarado nas diferentes Fontes de recursos.

**TABELA 33**  
TOTAL DE GASTOS REALIZADOS COM A EDUCAÇÃO ESPECIAL – 2006-2010

ANOS	TOTAL DE GASTOS	%	MATRÍCULAS	%	GASTO ALUNO	%
2006	R\$ 0,00	0,00%	846	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
2007	R\$ 30.204,28	0,00%	243	-71,28%	R\$ 124,30	0,00%
2008	R\$ 85.881,85	184,34%	382	57,20%	R\$ 224,82	80,87%
2009	R\$ 63.503,65	-26,06%	506	32,46%	R\$ 125,50	-44,18%
2010	R\$ 223.215,90	251,50%	729	44,07%	R\$ 306,19	143,98%

Fontes: Balanço Geral do Município: 2005 a 2010. MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2006–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez.2010. Tabela elaborada pela autora.

As despesas realizadas com educação especial<sup>68</sup>, no período analisado, correspondem ao conjunto dos gastos realizados com recursos das Fontes orçamentárias, do Fundo, de convênios federais e do salário-educação. Ao analisar o detalhamento da despesa no Balancete do Município, constatou-se que as despesas com educação especial são pagas, em primeiro lugar, com recursos do orçamento e, na sequência, aparecem gastos declarados na conta do Fundo, de convênios e do salário-educação.

Ao analisar as despesas ano a ano, verifica-se que, até 2006, esses gastos não constavam na Relação de Despesas por Função, dos Balanços Anuais do Município. Certamente, as despesas efetivadas com essa modalidade de ensino eram computadas nos gastos com o ensino fundamental regular. Somente a partir de 2007, em decorrência da implementação do FUNDEB, os gastos com a subfunção 367, ou seja, educação especial, passaram a constar nos balanços municipais.

A partir de 2007, o total de gastos foi crescendo, ano a ano. Porém, semelhantemente ao que ocorrera com os outros níveis e modalidades, já analisados, registrou-se queda no total de gastos, no ano de 2009. Em 2010, registrou-se um crescimento de 251,50%, aumento bastante considerável.

Todavia, apesar da ampliação dos gastos ano a ano, constata-se que o valor do gasto *per capita* nesse segmento é baixo. Em 2010, por exemplo, ano em que se registrou maior crescimento da série histórica, o gasto aluno foi de R\$ 306,19 (trezentos e seis reais e dezenove centavos). Para esse mesmo ano, o valor aluno/ano mínimo definido para vigorar em âmbito nacional, no tocante à educação especial, foi R\$ 1.697,82 (um mil, seiscentos e noventa e sete reais e oitenta e dois centavos).

Os Municípios recebem a cota-parte do Fundo, de acordo com o total de matrículas ponderadas, representadas, estas, pelos alunos de cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento, e aplicam, indistintamente, entre os diferentes níveis, modalidades e estabelecimentos de ensino, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme o art. 211 da CF 1988, parágrafos 2º e 3º e Lei 11.494/2007, art. 21, §1º. Sendo a prioridade das esferas estadual e municipal, o atendimento ao ensino fundamental regular, os recursos acabam sendo

---

<sup>68</sup> No período de 2007 a 2009, as despesas com educação especial não foram separadas por Fonte de recursos. Na Fonte do FUNDEB, foi registrado um gasto no ano de 2010 da ordem de R\$ 4.660,00 (quatro mil seiscentos e sessenta reais). Neste sentido, as despesas realizadas e demonstradas na tabela 33 referem-se ao conjunto de gastos realizados com receitas de diferentes fontes de recursos.

utilizados, em sua quase totalidade, nas despesas do ensino fundamental, ficando os demais níveis e modalidades, com valores ínfimos para a manutenção de suas despesas, fato presenciado em João Pessoa com a educação infantil, a EJA e a educação especial.

Essa prática certamente vem prejudicando o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, inclusive impossibilitando a instituição de padrões mínimos de qualidade, objetivo tão almejado por todos e todas.

Portanto, se cada nível e modalidade de ensino recebesse dos sistemas estadual e/ou municipal o total de recursos referente ao valor aluno/ano mínimo, poder-se-ia ampliar o gasto aluno/ano, estratégia que, possivelmente, repercutiria, de forma positiva, na melhoria da qualidade da educação pública.

#### 3.5.5.1 A educação especial e o atendimento educacional especializado – AEE, na rede municipal

A rede municipal de ensino, através da Divisão de Educação Especial, em parceria com a Secretaria<sup>69</sup> de Educação Especial do MEC/SEESP/MEC, desde o ano de 2004, vêm desenvolvendo ações que almejam a inclusão de crianças e adolescentes com algum tipo de deficiência, transtorno global de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, no sistema regular de ensino (SEDEC-JP, 2010).

Com a aprovação dos Decretos n.ºs. 6.253/07 e 6.571/2008, este revogado pelo Decreto n.º. 7.611/2011, instituiu-se, no âmbito dos sistemas de ensino, o Atendimento Educacional Especializado (AEE), compreendido, conforme art. 2.º, § 1º, incisos I e II, como um conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos, organizados institucional e continuamente, prestados, de forma *complementar*, àqueles alunos que possuem deficiência e transtornos globais do desenvolvimento, e *suplementar* na formação dos estudantes com altas habilidades ou superdotação.

Para realização do AEE, conforme art. 5º. do referido Decreto,

---

<sup>69</sup>Informações acerca da Política Nacional de Educação Especial, podem ser acessadas no *site* do MEC. [http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=824&id=288&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=824&id=288&option=com_content&view=article)

Art. 5º A União prestará apoio técnico e financeiro aos sistemas públicos de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal, e a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com a finalidade de ampliar a oferta do atendimento educacional especializado aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de ensino regular (BRASIL, 2011).

Com a determinação do apoio técnico e financeiro, por parte do Governo Federal, à rede municipal de João Pessoa, que já desenvolvia ações destinadas à inclusão de crianças e adolescentes com algum tipo de deficiência, em seus sistemas de ensino, inicia uma série de ações com vistas a detectar e incluir, no ensino regular, alunos com qualquer tipo de deficiência.

Dentre as muitas ações desenvolvidas, podem ser mencionadas: 1) realização de censo escolar próprio para detectar a quantidade de alunos com algum tipo de deficiência, matriculados na rede municipal de ensino; 2) encaminhamento dos educandos com necessidades especiais para instituições especializadas; 3) formação continuada dos profissionais que atuam com esse público, em nível de especialização; 4) formação continuada para professores e intérpretes de LIBRAS; 5) assessoria às escolas da rede que atendem a crianças e adolescentes com necessidades especiais; 6) monitoramento das salas com recursos multifuncionais; 7) parcerias com Instituições especializadas para atendimento clínico e psicológico.

De acordo com dados da SEDEC-JP, para a realização do AEE, a rede municipal, além do atendimento que realiza em sua rede, firmou parceria, dentre outras, com as seguintes instituições: Centro de Referência Municipal de Inclusão para Pessoa com Deficiência, Clínica de Psicologia e Clínica de Fonoaudiologia do UNIPÊ, Clínica de Psicologia da UFPB, Clínica do Hospital Arlinda Marques, Hospital Universitário-UFPB, Associação Pestalozzi da Paraíba, CAPSI Cirandar-JP, Instituto dos Cegos da Paraíba, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE-JP, Escola Municipal de Artes-PMJP, Associação de Equoterapia da Paraíba (SEDEC-JP, 2010).

Contata-se existir, por parte da rede municipal de ensino de João Pessoa, uma preocupação com a inclusão, no sistema regular de ensino, de crianças e jovens que apresentam necessidades especiais. Afora o compromisso pedagógico dos profissionais da rede, segundo técnicas da SEDE-JP, o apoio técnico e financeiro por parte da União tem contribuído com a expansão e melhoria do atendimento a esse público.

Além do apoio técnico e financeiro por parte da União, o Decreto nº. 6.253/07, que regulamentou a Lei 11.494/2007, no seu art. 9º determinou que, a partir de 1º de janeiro de 2010, para efeito de distribuição dos recursos do FUNDEB, fosse admitido o cômputo das matrículas dos alunos da educação regular da rede pública que recebiam o atendimento educacional especializado – AEE, sem prejuízo dessas matrículas para a educação básica regular. Admitia-se, também, o AEE em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, conveniadas com o Poder Público já a partir de 2008, conforme art. 14 do referido Decreto. Em 2008, esses artigos foram alterados pelo Decreto 6.571/2008, o qual foi revogado pelo Decreto 7.611, de 17 de novembro de 2011.

Com a instituição do Decreto 7.611/2011, o art. 9º passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 9º-A. Para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, será admitida a dupla matrícula dos estudantes da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado.

§ 1º A dupla matrícula implica o cômputo do estudante tanto na educação regular da rede pública, quanto no atendimento educacional especializado.

§ 2º O atendimento educacional especializado aos estudantes da rede pública de ensino regular poderá ser oferecido pelos sistemas públicos de ensino ou por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o Poder Executivo competente, sem prejuízo do disposto no art. 14.

Por força do Decreto nº. 7.611/2011, o art. 14 passa a ter a seguinte redação:

Art. 14. Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas efetivadas na educação especial oferecida por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o Poder Executivo competente.

§ 1º Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas.

Portanto, a partir de 2011, os alunos matriculados na escola pública regular e que recebem AEE passaram a representar dupla matrícula para o sistema que os matricula. No caso do atendimento em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, as matrículas serão consideradas para efeito de recebimento de recursos, desde que em instituições especializadas e que atuem, exclusivamente, na educação especial, a exemplo das

APAEs. Isso significa que maior aporte de recursos tem sido destinado às redes públicas e privadas sem fins lucrativos, com vistas ao AEE, desde a publicação do Decreto nº. 7.611/2011.

### 3.6 FUNDEB NO MUNICIPIO DE JOÃO PESSOA: ANÁLISE DOS PRIMEIROS RESULTADOS DA NOVA POLÍTICA DE FUNDOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA

No período de 2005 a 2010, contexto em que foi implementado o FUNDEB, foi possível verificar alterações na dinâmica do financiamento e da oferta da educação básica no município de João Pessoa.

*No tocante aos aspectos financeiros, constatou-se:*

- a) Crescimento das receitas oriundas de impostos e transferências para fins de vinculação constitucional, conforme art. 212 da CF 1988 e, conseqüentemente, crescimento da receita destinada à MDE;
- b) FPM e ICMS foram os tributos com maior peso na composição das receitas destinadas à MDE, no período de 2005 a 2010, além de se constituírem responsáveis pela quase totalidade de recursos deduzidos para o FUNDEB e recebidos a título de transferências multigovernamentais. A inclusão de novas Fontes à cesta do Fundo não representou, para o município de João Pessoa, entrada de novos recursos, tendo em vista a baixa arrecadação desses tributos;
- c) Despesas com ações típicas de MDE, no período de 2005 a 2010, superiores a 25%, percentual mínimo determinado no art. 212 da CF 1988 para aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino;
- d) Elevação, ano a ano, dos gastos com a Função Educação, os quais representaram percentuais acima de 30% em relação ao total das despesas efetivadas com outras Funções, no período de 2005 a 2010;
- e) Crescimento das deduções para o Fundo no período de 2005 a 2010, resultante da elevação da arrecadação de impostos, especificamente FPM e ICMS;
- f) Transferências multigovernamentais superiores ao valor deduzido dos impostos e transferências para a composição do Fundo, no período de 2005 a 2010;

- g) Recebimento da complementação da União, no período de 2007 a 2010, diferentemente do registrado em 2005 e 2006, anos em que o Município de João Pessoa não se beneficiou dessa receita. De 2007 a 2010, o montante da complementação foi ampliado em aproximadamente 200,00%.
- h) Cota-parte de recursos recebidos do Fundo, apesar do crescimento registrado, foi insuficiente para pagamento das despesas próprias do FUNDEB, no período de 2007 a 2010, fazendo-se necessária a complementação de recursos por parte do Município, que lançou mão de outras receitas orçamentárias para pagamento das despesas supracitadas;
- i) Gastos com magistério representaram no período de 2005 a 2010, percentuais acima de 70,00% da receita total do Fundo;
- j) Aumento das receitas do Fundo, bem como das despesas, em todo o período analisado, não repercutiu positivamente nos vencimentos dos profissionais da educação básica. No ano de 2010, o vencimento dos professores situou-se abaixo do valor do Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN;
- k) Redução dos gastos com educação infantil, no período de 2005 a 2010, com recursos vinculados, sendo o ano de 2009 aquele em que se registrou queda mais expressiva;
- l) Despesas com educação infantil, a partir de 2007 efetivadas, predominantemente, com recursos do FUNDEB. O ano de 2009 também se apresenta como aquele em que houve redução das despesas com relação ao ano anterior. A construção de Centros de Referência em Educação Infantil – CREIS, nos anos de 2007 e 2008, contribuiu para a elevação dos gastos nesses anos.
- m) Gastos realizados com educação infantil com recursos do FUNDEB situaram-se, em todo o período analisado, abaixo dos 4,00% em relação à despesa total do Fundo;
- n) Despesas com ensino fundamental com recursos vinculados representaram, no ano de 2010, 62,47% da receita de impostos e transferências para fins de vinculação constitucional;
- o) Receitas do Fundo aplicadas predominantemente no ensino fundamental, no período de 2005 a 2010. À semelhança da educação infantil, os maiores gastos

registrados com recursos do Fundo ocorreram nos anos de 2007 e 2008, despesas realizadas com a “construção, ampliação, reforma e recuperação das unidades escolares” e “adequação da infraestrutura das unidades escolares”, ressaltando-se os gastos com “pessoal do magistério e encargos com Previdência Social que, somados, representam a quase totalidade dos recursos do Fundo”.

- p) Crescimento do valor do gasto aluno/ano do ensino fundamental, com recursos orçamentários, no período de 2005 a 2010;
- q) Gastos com educação de jovens e adultos – EJA realizados, a partir de 2007, predominantemente com recursos do salário-educação e recursos vinculados. De 2006 a 2010, as despesas com essa modalidade de ensino aumentaram 43,37%. Apesar do crescimento registrado, o gasto aluno/ano situou-se abaixo do mínimo definido para vigorar, nacionalmente, no período supracitado;
- r) Despesas com educação especial foram realizadas com recursos orçamentários, do Fundo, de convênios e salário-educação. De 2007 a 2010, o crescimento das despesas foi superior a 200,00%. Apesar desse crescimento, à semelhança do registrado com a EJA, o gasto aluno/ano foi inferior ao valor mínimo aluno/ano definido para vigorar, nacionalmente, no período analisado.

*No que tange aos aspectos educacionais, constatou-se, no período de 2005 a 2010, os seguintes efeitos:*

- a) O atendimento à educação infantil, segmentos creche e pré-escola, foi ampliado em 5,35%, no período de 2005 a 2010. No segmento creche, no período de 2005 a 2010, o acesso foi ampliado em 56,14%. De 2007 a 2010, primeiros anos de vigência do FUNDEB, registrou-se crescimento de apenas 5,23%. Quanto à oferta de vagas na pré-escola, de 2005 a 2010, a rede municipal reduziu o seu atendimento em 11,47%, recuperando-se no decorrer do período 2007 a 2010, com uma ampliação de 26,04%;
- b) O atendimento é dividido, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, com o município respondendo por 37,58% do atendimento, e a rede estadual por 35,43%, no ano de 2010. De 2005 a 2010, a rede municipal reduziu a sua oferta de vagas em 27,25%; no período de 2007 a 2010, também se registrou redução do

acesso em 14,19%. A redução maior foi no atendimento ao segmento “anos finais do ensino fundamental”, que apresentou decréscimo de aproximadamente 40,00%, no período de 2005 a 2010. Nesse mesmo período, também houve redução na oferta do segmento “anos iniciais do ensino fundamental”, na faixa de 14,60%;

- c) No ano de 2010, os indicadores de rendimento, ou seja, taxas de reprovação (18,50%), abandono (8,00%), continuaram elevados, e o percentual de aprovação, aquém do esperado (73,50%). A distorção idade-série também se manteve elevada (30,20%), no mesmo período. Apesar desse quadro, as médias do IDEB estimadas para 2011, tanto para o segmento anos iniciais (5º./6º. ano) quanto para os finais (8º./9º. ano), foram superadas;
- d) O atendimento à educação de jovens e adultos – EJA presencial foi ampliado em 105,53%, no período de 2005 a 2010. De 2007 a 2010, registrou-se decréscimo no número de matrículas, numa média de 16,00%. Em 2007 e 2008, os dois primeiros anos de vigência do FUNDEB, pôde-se registrar elevação no atendimento; contudo, a partir de 2009, houve queda na oferta de vagas;
- e) A educação especial também ampliou a oferta, no período de 2007 a 2010, em 200%. Na série analisada, os anos que registraram maior percentual de atendimento foram 2009 e 2010. De um ano para outro, o crescimento foi de 44,07%.

Considera-se, portanto, que o FUNDEB representou a entrada de novos recursos no orçamento da educação do Município de João Pessoa, tendo em vista que o valor da cota-parte, recebido ano a ano, foi superior ao valor das deduções municipais para a composição do Fundo. Também recebeu recursos provenientes da Complementação da União desde o ano de 2007, ainda que considerada pequena, levando-se em conta os baixos fatores de ponderação, inclusive para a educação infantil. Nessa perspectiva, os recursos provenientes do FUNDEB, superiores aos das deduções, contribuíram para que o Município aplicasse em MDE percentual acima dos 25% determinados, constitucionalmente, em todo o período analisado.

Apesar da entrada de novos recursos no orçamento público da educação municipal de João Pessoa, a quase totalidade dos recursos recebidos, a título de cota-parte, tem sido empregada na

manutenção e desenvolvimento dos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Nesse sentido, apesar de o FUNDEB contemplar todos os níveis e modalidades de ensino, a prioridade do gestor municipal tem sido para com o atendimento ao ensino fundamental, fato que tem repercutindo, de forma negativa, nos gastos efetivados com os outros segmentos educacionais, conforme visto ao longo da análise. Nesse sentido, as matrículas dos outros níveis e modalidades de ensino têm sido utilizadas na realização do cálculo para recebimento de recursos do Fundo. No entanto, ao entrar no orçamento da educação, o recurso é aplicado no ensino fundamental, em detrimento dos outros níveis e modalidades, prática amparada pela Lei 11.494/07.

Aspecto que chamou atenção, ao longo da análise, foi o fato de o FUNDEB não ter se constituído, no Município de João Pessoa, em estímulo para o aumento da oferta no ensino fundamental na rede municipal, conforme ocorreu na maioria dos municípios brasileiros. No período de 2005 a 2010, constatou-se redução no atendimento a esse nível de ensino, de competência obrigatória do município, conforme art. 211 da CF de 1988. O maior percentual de redução na oferta foi constatado nas séries finais do ensino fundamental, com queda de 39,18% no período de 2005 a 2010, especificamente num segmento que possui inclusive maior fator de ponderação, se comparado aos anos iniciais e à educação infantil. Do total de alunos atendidos nas redes três redes de ensino, o município foi responsável por 40,84% da oferta no ano de 2010, enquanto a rede estadual respondeu por 30,48% no mesmo período.

Significa dizer que, ao reduzir o atendimento, o Município deixou de receber recursos novos ao orçamento da educação. Prática semelhante vem sendo observada no tocante ao atendimento à educação infantil, segmentos creche e pré-escola. De competência exclusiva do Município, conforme determinação Constitucional, a educação infantil vem tendo parte do seu atendimento realizado pela esfera estadual. No segmento creche, no ano de 2010, a rede estadual foi responsável por 24,18%, e 7,5% na pré-escola. Além do descumprimento da norma legal, com essa prática o Município impede que os recursos referentes aos alunos matriculados na esfera estadual entrem nos cofres da educação. Assim, prejudica o orçamento da educação da rede estadual, o atendimento aos alunos dessa rede – que passam a contar com menos recursos para MDE – e as crianças na faixa etária de zero a 5 (cinco) anos. Segundo informações do Ministério Público da Paraíba, estas frequentam escolas com problemas na infraestrutura, as quais não dispõem de recursos didático-pedagógicos, de material de higiene pessoal e limpeza, de merenda escolar, além de tantos outros que a falta de recursos ocasiona à educação.

Mediante esse quadro, constata-se, inicialmente, que o FUNDEB não se constituiu em estímulo para a municipalização das matrículas na educação infantil, especificamente no segmento creche, em que existe maior número de alunos atendidos pela rede estadual de ensino da Paraíba. Quanto ao ensino fundamental, a municipalização é parcial e, nos primeiros anos de vigência do FUNDEB, constatou-se queda no atendimento por parte da esfera municipal.

O FUNDEB também não significou estímulo a que as esferas públicas ofertassem a educação em regime de colaboração, conforme orienta a legislação. Esse fato pode ser ilustrado com o caso do atendimento à educação infantil pelo Estado. O que se observou, ao longo da análise, é que havia pressão por parte do Executivo Estadual para que o Município assumisse o atendimento a esse nível de ensino. Na falta de um entendimento entre as partes, fez-se necessária a intervenção do Ministério Público da Paraíba, que determinou a transferência imediata das matrículas para a rede municipal. Certamente esse problema teria sido evitado, se o Município tivesse, por exemplo, declarado as matrículas no Censo Educacional para efeito de recebimento dos recursos do Fundo e, em regime de colaboração, repassado a receita referente ao atendimento à rede estadual, uma vez que a mesma possui estrutura física, e profissionais qualificados para a realização do atendimento.

Com isso, constata-se o isolamento das redes públicas para a oferta do ensino e o entendimento de que o regime de colaboração situa-se, apenas, no âmbito da legislação, se materializando, tão somente, na transferência de recursos de um ente para outro, a exemplo dos recursos do FUNDEB e das transferências federais, a exemplo das quotas do salário-educação, recursos de convênios e contribuições outras. A Lei Orgânica do Município de João Pessoa de 1990, em consonância com a CF 1988, em seu art. 184, §1º, assegura que a educação, direito de todos e dever do Estado, seja ofertada pelo Município, em regime de colaboração com os governos federal e estadual. No entanto esse princípio legal não vem sendo observado, no que diz respeito à oferta da educação básica no Município.

Não bastasse a pequena receita do FUNDEB, em que pese o crescimento registrado ano a ano, os recursos do Fundo nos anos de 2007 e 2008 foram utilizados em ações não consideradas de MDE, conforme art. 71 da LDB 9.394/96. A Prefeitura Municipal realizou a construção de uma obra pública com fins de divulgação cultural, financiada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, e fez uso dos recursos do FUNDEB, da ordem de R\$ 11.834.152,28 (onze

milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, cento e cinquenta e dois reais e vinte e oito centavos), conforme Balancete de Despesa, para financiar parte das despesas da construção.

Esse fato foi denunciado ao Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria de Controle Externo (SECEX–PB), que instaurou Inquérito Civil para apurar a irregularidade denunciada pelo presidente do PTN e determinou ressarcimento, aos cofres públicos, de R\$ 4.646,786. 43 (quatro milhões, seiscentos e quarenta e seis mil, setecentos e oitenta e seis reais e quarenta e três centavos).

Quanto à oferta da educação de jovens e adultos, constatou-se ampliação do acesso no período de 2007 a 2010, bem como crescimento dos gastos com essa modalidade de ensino. No entanto o valor do gasto aluno em todo o período analisado situou-se inferior ao mínimo definido para vigorar em âmbito nacional. Embora a motivação para ampliação do acesso tenha como fator principal a implementação do FUNDEB e a possibilidade de maior aporte de recursos, apesar dos baixos fatores de ponderação para vigorar ano a ano, constatou-se, na análise do Balancete de Despesa<sup>70</sup>, que as despesas com EJA foram realizadas predominantemente com recursos do salário-educação e recursos orçamentários, não sendo declarados gastos realizados com recursos da conta do FUNDEB, à exceção do ano de 2010, quando se registrou um gasto de aproximadamente 1.000,000,00 (um milhão de reais) com recursos do Fundo.

O acesso à educação especial também foi ampliado no período de 2007 a 2010. Após 2007, quando se registrou crescimento de 57,20% no atendimento, o ano de 2010 apresentou maior percentual de crescimento. Certamente essa ampliação está relacionada à aprovação do Decreto nº. 7.611/2011, que determina a contagem dupla de matrículas para os alunos da educação especial, os quais recebem atendimento educacional especializado, em turno oposto, na própria instituição pública ou naquelas especializadas que atendam exclusivamente a essa modalidade de ensino, a exemplo das APAEs. Semelhantemente aos outros níveis e modalidades educacionais aqui analisados, os gastos com educação especial foram elevados no período de 2007 a 2010, contudo o valor do gasto aluno continua abaixo do mínimo nacional.

---

<sup>70</sup>Ao se analisarem os Balanços do Município, referentes ao período de 2005 a 2010, foi possível constatar, em alguns exercícios, que as receitas foram separadas por fonte de recurso, mas a despesa realizada foi lançada em outra fonte. Por exemplo: em 2007, a receita do salário-educação foi de R\$ 1.435.631,93. Contudo, nesse ano, não se lançou despesas nessa fonte, e sim na fonte de Convênios. Essa prática foi constatada nas fontes do salário-educação e convênios federais.

No que se refere à valorização do magistério, apesar do crescimento da receita orçamentária no período de 2005 a 2010 e da ampliação de recursos provenientes do FUNDEB, verificou-se que, até o ano de 2010, essa ampliação não havia repercutido positivamente nos vencimentos dos profissionais do magistério. Em 2010, por exemplo, o vencimento do professor situava-se abaixo do valor do Piso Nacional. Somente após o somatório do vencimento e vantagens pecuniárias, atingia-se o valor do PSPN, prática permitida apenas até o dia 31 de dezembro de 2009, segundo dispositivo da Lei 11.738/2008.

Portanto, o FUNDEB constituiu-se como importante para a manutenção e desenvolvimento da educação básica no município de João Pessoa, haja vista que significou maior aporte de recursos ao orçamento da educação. Contudo, para que esse Fundo possa efetivamente contribuir com a universalização da educação básica e com a instituição de padrões mínimos de qualidade, faz-se necessário, no caso do município de João Pessoa, maior empenho do gestor municipal no sentido de, inicialmente, cumprir com a legislação educacional em vigor. Esse fato provavelmente incidirá sobre a ampliação do acesso, tendo em vista a existência de uma demanda por vagas, especificamente na educação infantil, no segmento creche, que precisa ser atendida.

Faz-se necessário, também, o desenvolvimento de ações conjuntas por parte dos governos estadual e municipal voltadas para a promoção da oferta do ensino, melhoria da qualidade da educação e promoção de políticas de valorização dos profissionais da educação, a começar pela equiparação do vencimento básico ao valor do PSPN. Somente elevando a educação ao *status* prioritário no *hall* das políticas sociais é que se logrará a universalização do atendimento e a melhoria dos padrões de qualidade.

## 4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE CABEDELÓ-PB

### 4.1 INTRODUÇÃO

O Município de Cabedelo–PB, na primeira década de 2000, foi contemplado com estudos importantes acerca da sua história, da sua criação, do seu desenvolvimento socioeconômico e cultural, além de estudos na área educacional. Em 2001, por solicitação do prefeito José Ribeiro de Farias Júnior, mais conhecido como Dr. Júnior, por ser formado em Medicina, o jornalista Altimar de Alencar Pimentel escreveu a obra *Cabedelo*. Para narrar a história desse Município, considerado de grande importância econômica para a Paraíba, o jornalista recorreu a acontecimentos e fatos, desde os primórdios da colonização desse Estado até 2002, ano em que a obra foi publicada, em dois volumes. O leitor poderá se debruçar sobre essa publicação, que conta a história desse Município que se relaciona e se confunde com a própria história do Estado da Paraíba e sua capital, João Pessoa–PB.

No início dos anos 2000, por ocasião da Pesquisa em Rede Nacional, intitulada “Processo de implantação e impacto do FUNDEF em Estados e Municípios brasileiros: casos e comparações com vistas a uma avaliação”, o Município compôs a amostra da pesquisa no Estado da Paraíba, sob a coordenação do prof. Luiz de Sousa Junior – UFPB, processo do qual participei como pesquisadora. A análise acerca da implementação e impactos do FUNDEF na educação do Município resultou em dados que alimentaram a pesquisa nacional e na publicação do livro *Gestão e Financiamento da educação municipal: dois estudos de caso sobre os resultados iniciais do FUNDEF*, que apresentou dados acerca dos impactos do Fundo nos Municípios de João Pessoa e Cabedelo.

Estudos, a exemplo de dissertações de mestrado e artigos, também têm sido realizados tomando como campo de investigação o Município de Cabedelo e a educação municipal. Destaca-se a pesquisa de mestrado apresentada no ano de 2009, pela pesquisadora Priscila dos Santos F. Dias, do PPGE–UFPB, sob a orientação do prof. Luiz de Sousa Júnior – UFPB, intitulada *Mercado e Educação: a Política do Instituto Ayrton Senna no Município de Cabedelo–PB*.

A essas e a outras investigações, vêm-se somar a pesquisa ora desenvolvida, voltada para a análise das implicações do FUNDEB no financiamento e na oferta da educação básica no Município em apreço, centrada no período de 2005 a 2010.

Para desenvolvimento da discussão, a investigação estrutura-se da seguinte forma: inicialmente, procede-se a uma breve análise sobre a história de Cabedelo, seus aspectos econômicos e culturais. Em seguida, apresentam-se dados acerca da organização da educação municipal, oportunidade em que se recorre à legislação e outros documentos que a norteiam, além dos dados da Pesquisa Nacional em Rede sobre a implementação e impactos do FUNDEF em Cabedelo.

Na sequência, será possível analisar a instituição do FUNDEB e suas implicações na oferta e financiamento da educação básica em Cabedelo, a partir dos dados educacionais informados pelo INEP e dados financeiros presentes nos balanços anuais do Município. Analisam-se as receitas e despesas com recursos vinculados, recursos do Fundo, do salário-educação e convênios, com o objetivo de compreender a representatividade da política de Fundos no orçamento da educação de Cabedelo no período de 2005 a 2010.

Na seção seguinte, será possível verificar os dados de matrículas (acesso e permanência), indicadores educacionais (aprovação, reprovação, abandono, distorção idade/série), bem como os indicadores de qualidade da educação básica, materializados no IDEB.

Conclui-se a análise apresentando os primeiros resultados do FUNDEB no tocante ao financiamento e à oferta da educação básica no Município de Cabedelo no período de 2005 a 2010.

## 4.2 CABEDELLO: ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICOS, ECONÔMICOS E CULTURAIS

Desde a sua criação no século XVI, Cabedelo<sup>71</sup> pertencia ao Município de João Pessoa. No ano de 1908, adquire autonomia provisória, passando à condição de Vila. Porém, em 1928, volta a ser anexada a João Pessoa. Em 1933, adquire *status* de Distrito. Definitivamente, no ano de 1956, foi sancionado o Projeto de Lei 1.631/1956, que criava o Município de Cabedelo.

---

<sup>71</sup> Dados acerca da história de Cabedelo foram apresentados a partir da consulta à obra *Cabedelo*, de autoria do jornalista Altimar de Alencar Pimentel. Outras informações são provenientes de pesquisas realizadas no *site* da Prefeitura Municipal de Cabedelo, Câmara Municipal e IBGE cidades.

Cabedelo, cidade portuária, encontra-se localizada no Estado da Paraíba, numa península entre o oceano Atlântico e o rio Paraíba, e possui uma área de 31.265 quilômetros quadrados. Considerada maior PIB da Paraíba, em termos *per capita*, e 3º maior no que se refere à arrecadação de ICMS do Estado, situa-se entre os dez Municípios mais populosos da Paraíba, ocupando a 8ª posição. De acordo com o censo populacional do IBGE de 2010, o referido Município possui 57.944 habitantes.

Faz parte da região metropolitana de João Pessoa, juntamente com os Municípios de Alhandra, Bayeux, Caaporã, Conde, Cruz do Espírito Santo, Lucena, Mamanguape, Pitimbu, Rio Tinto e Santa Rita. A principal via de acesso do Município de Cabedelo à capital, João Pessoa, é a BR 230, também conhecida como “Estrada de Cabedelo”.

Além de ser conhecida pela elevada arrecadação de ICMS, tendo em vista as atividades comerciais do Porto, também desponta como centro turístico de grande importância econômica. É nesse Município onde começa a BR 230, ou Transamazônica, uma das maiores rodovias do Brasil. Possui 10 km de praias urbanas, incluindo a praia fluvial do Jacaré, notadamente conhecida pelo espetáculo do pôr-do-sol, acompanhado pelo Bolero de Ravel, sempre às 17h15min. Entre outros pontos turísticos, destaca-se a Fortaleza de Santa Catarina.

Pela proximidade da cidade de João Pessoa, entre outras, muitas transações comerciais e atendimento social são realizados no Município de Cabedelo: compra de material escolar, roupas, sapatos, bens móveis, em geral, atendimento hospitalar especializado, educacional. Membros de muitas famílias cabedelenses, especificamente as mulheres, trabalham em João Pessoa. Nesse sentido, terminam por matricular os seus filhos em escolas próximas ao seu local de trabalho.

#### 4.3 EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE CABEDELLO: CARACTERIZAÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO

A Lei Orgânica do Município de Cabedelo – LOM<sup>72</sup>, de 15.11.1990, em seu art. 187, determina que o Município manterá o seu sistema de ensino em colaboração com a União e Estado, atuando prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. O Município

---

<sup>72</sup> Alguns artigos da LOM do Município de Cabedelo, inclusive o art. 187, foram alterados pela Emenda 15/2009.

também deverá assegurar, conforme incisos de I a VIII, do Parágrafo Único, do art. 187, ensino fundamental obrigatório e gratuito, sobretudo aos que a ele não tiveram acesso em idade própria; atendimento gratuito em estabelecimentos oficiais; atendimento educacional especializado a crianças e adolescentes portadoras de necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino; atendimento em creches e pré-escolas; oferta de ensino noturno adequado às condições dos educandos; atendimento educacional por meio de Programas Suplementares de fornecimento de material didático, alimentação, assistência à saúde, transporte, dentre outros benefícios.

Objetivando a manutenção e desenvolvimento do ensino, a LOM estabeleceu – em cumprimento ao art. 212 da CF 1988 – os percentuais mínimos de recursos a serem destinados à educação municipal. O art. 193 determina que o Município aplique, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 25% da receita originada de impostos e transferências. Além dos recursos vinculados, no seu art. 194 a LOM estabelece que os Municípios façam a complementação da merenda escolar.

No art. 189, determina a adequação dos currículos às peculiaridades do Município, a valorização de sua cultura, patrimônio histórico e ambiental, além do estabelecimento da disciplina Ensino Religioso ou Educação Religiosa. Ou seja, além dispor sobre a organização político-administrativa e econômica do Município, a LOM dispõe também sobre a organização da educação municipal.

Em 2006, foi aprovada a Lei Complementar 20, de 14.07.2006, a qual dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Cabedelo. De acordo com o art. 1º da referida lei, “O Plano Diretor constitui-se em instrumento básico, global e estratégico da política de desenvolvimento do Município e de orientação dos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão do espaço urbano”. No tocante à educação, o Plano Diretor, em seu art. 24, incisos I, II, V, XII, XVI e XX, estabelece os seguintes dispositivos:

- I – Implantação dos sistemas de ensino, respeitadas as diretrizes federais e estaduais;
- II – organização do Conselho Municipal de Educação e sua regulamentação por meio de Lei Complementar;
- V – Elaboração de Planos de Carreira;
- XII – Reestruturação do Estatuto do Magistério;
- XVI – Elaboração do Plano Municipal de Educação;
- XX – Implementação dos Projetos Políticos Pedagógicos, dentre outros.

Essa lei ratifica diretrizes já contempladas na Lei nº. 1.180, de 17.12.2003, que instituiu o Sistema Municipal de Ensino. O Sistema Municipal de Ensino de Cabedelo, de acordo com o art. 10, abrange as instituições de educação infantil, ensino fundamental e médio, mantidas pelo Poder Público, e instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, além dos órgãos colegiados e administrativos da educação. Também integra o Sistema Municipal de Ensino, segundo art. 11 da referida legislação, a Secretaria da Educação, Esporte e Cultura e o Conselho Municipal de Educação, regulamentado por legislação própria. São órgãos colaboradores da Secretaria Municipal de Educação, conforme art. 13 da lei que instituiu o Sistema Municipal de Ensino, o Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, Conselho Municipal de Cultura, de Esporte e o Conselho Municipal de Gestores Escolares.

Conforme art. 12 da Lei 1.180/03, a Secretaria de Educação Municipal é o órgão gestor do Sistema Municipal de Educação e tem como função: a) coordenar as discussões e definição de políticas municipais de educação em articulação com o Conselho Municipal de Educação e Câmara Municipal; b) definir prioridades, estratégias e ações da educação municipal; c) garantir as condições para uma gestão democrática; d) elaborar o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério – PCCR; e) participar da elaboração do orçamento da educação, dentre outras funções.

Compõe a Equipe da Secretaria Municipal de Educação do município de Cabedelo, a Secretária de Educação, Secretária Adjunta, além dos coordenadores das Diretorias que compõem a Secretaria Municipal de Educação. As Diretorias, de acordo com o Relatório de Gestão 2010, são órgãos que objetivam organizar, manter, planejar, executar e avaliar as atividades concernentes ao processo de ensino e aprendizagem. São elas:

- a) Diretoria de Ensino e aprendizagem – órgão que agrega as coordenações de Educação Infantil, Ensino Fundamental, anos iniciais e finais, e Educação Inclusiva, Educação de Jovens e Adultos e Ensino Médio, programas de aceleração da aprendizagem e correção de fluxo;
- b) Diretoria de Planejamento – responsável pela coordenação da Rede Vencer do Instituto Ayrton Senna, Educacenso e Projeto Presença – Bolsa Família;
- c) Diretoria de Acompanhamento, Avaliação e Estatística – responsável pela coordenação do Programa Mais Educação e coordenação de estatística;

- d) Diretoria de Infraestrutura – responsável pela coordenação de estoque e almoxarifado;
- e) Diretoria de Recursos Humanos – são de sua competência o recenseamento escolar e a coordenação do transporte escolar;
- f) Diretoria do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – órgão responsável pela coordenação da merenda escolar.

A Diretoria de Ensino e Aprendizagem é considerada a de maior relevância no âmbito da Secretaria, de acordo com o Relatório de Gestão 2010, tendo em vista congregar as coordenações de todos os níveis e modalidades de ensino. Ainda conforme o referido Relatório de Gestão, a essa Diretoria compete o planejamento, a coordenação, a supervisão e a organização de todos os segmentos de ensino da educação básica, desde a educação infantil até o ensino médio, na modalidade EJA.

Ao lado da Secretaria Municipal de Ensino, encontra-se o Conselho Municipal de Educação, instituído pela LOM de 1990 e aprovado pela Lei 908, de 30.12.1997. De acordo com a LOM de 1990,

O Conselho Municipal de Educação é órgão normativo e deliberativo superior em matéria educacional, no âmbito do sistema municipal de educação, devendo ser composto, paritariamente, por representantes do poder público, e representante das associações de profissionais de educação, representantes de entidades da sociedade civil e comunitária que desenvolva atividades educativas e representantes do corpo discente, entidades comunitárias e sindicais (CABEDELLO, 1990).

Conforme os arts. 16 e 17 da Lei 1.180/03, o Conselho Municipal de Educação é composto por 16 (dezesesseis) membros: 08 (oito) indicados pela comunidade escolar, incluindo representantes de docentes, de pais, alunos, diretores, sindicato, dentre outros, e os demais, por membros do Poder Público, ouvido o Secretário Municipal de Educação. De acordo com essa legislação, o mandato dos membros eleitos é de dois anos, sendo permitida uma recondução consecutiva.

De acordo com o art. 197, Parágrafo Único da LOM de 1990, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, compete ao Conselho:

- I – elaborar em primeira instância, o plano municipal de educação aprovado pelo Poder Legislativo, assim como o seu acompanhamento e avaliação de sua execução;
- II – fixar normas complementares à legislação do ensino;
- III – estabelecer as diretrizes curriculares adequadas às especificidades municipais do ensino fundamental;
- IV – estabelecer as diretrizes de participação da comunidade escolar e da sociedade na elaboração das propostas pedagógicas das escolas.

Apesar da importância do Plano Municipal de Educação, constatou-se que o Sistema Municipal de Ensino ainda não elaborou esse instrumento imprescindível de política educacional. De acordo com um membro da Secretaria de Educação, o Plano somente será elaborado após aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE, com vistas a adequar o Plano Municipal às orientações nacionais.

É de competência da Secretaria Municipal de Educação, em articulação com o Conselho Municipal de Ensino, Câmara Municipal, Categoria do Magistério, a elaboração do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério – PCCR. O PCCR foi instituído pela LOM de 1990 e aprovado pela Lei nº. 1.119, de 17.12.2003, que dispõe também sobre o Estatuto do Magistério Público. Tem por finalidade, de acordo com o art. 2º, a valorização dos profissionais do magistério, o estímulo ao trabalho em sala de aula e a melhoria dos padrões de qualidade do ensino.

A valorização do magistério será assegurada, de acordo com o art. 3º da referida legislação, por meio de concurso público de provas e títulos, aperfeiçoamento profissional remunerado, período reservado a estudos, planejamento e avaliação inclusos na carga horária, remuneração condigna, vencimento básico e adequadas condições de trabalho.

A jornada de trabalho dos profissionais do magistério da educação básica, conforme art. 38 da referida lei é de:

- a) 25 (vinte e cinco) horas semanais, sendo 20 (vinte) horas em atividades de sala de aula e 05 (cinco) horas em outras atividades educacionais;

- b) 40 (quarenta) horas semanais com dedicação exclusiva ao sistema de ensino, sendo 30 (trinta) horas destinadas à regência de classe e 05 (cinco) horas a outras atividades.

De acordo com o art. 41 da Lei 1.179/03, os profissionais que ocupam cargos de gestor escolar e coordenador pedagógico possuem jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais, enquanto que a do gestor escolar adjunto e do supervisor pedagógico poderá ser de 30 (trinta) horas semanais.

Quanto à carreira do magistério, de acordo com o art. 42, §1º, §2º e §3º da Lei 1.179/03, a mesma se estrutura da seguinte forma:

- a) Professor 1 – aquele que atua na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental ou ciclos equivalentes, formado em nível médio na modalidade normal;
- b) Professor 2 – docente que atua na educação infantil e anos iniciais do ensino ou ciclos equivalentes, formado em nível superior em cursos de licenciatura plena;
- c) Professor 3 – profissional que exerce a docência nos anos finais do ensino fundamental, com formação em nível superior, em cursos de licenciatura plena.

A remuneração dos profissionais do magistério da educação básica do Município de Cabedelo, conforme art. 53 da Lei 1.179/03, é composta pelo vencimento básico acrescido das vantagens pecuniárias. A remuneração desses profissionais contemplará os diferentes níveis de titulação, de modo que o valor a ser pago aos portadores de Diploma de Nível Superior não ultrapasse os 50% que couber aos demais profissionais, conforme disposto no art. 54 da legislação supracitada.

Em referência à remuneração dos profissionais do magistério, no art. 6º da Lei nº 11.738, de 16.07.2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional, ficou determinado que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborassem ou adequassem os seus PCCRs, até o dia 31.12.2009, com o objetivo de cumprir o PSPS para os profissionais do magistério público da educação básica.

Contados quatro anos após a aprovação da Lei do PSPN, ou seja, em 03 de abril de 2012, a Câmara Municipal aprovou o Projeto de Lei Complementar 001/2012, que determina a adoção do Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN no Município de Cabedelo. Com a aprovação dessa lei, o Profissional do magistério formado em nível médio, na modalidade

normal, passa a perceber, como vencimento básico, o PSPN para uma jornada de 40 horas semanais.

De acordo com o art. 3º da referida legislação, a composição do piso salarial do magistério, com o propósito de equipará-lo ao PSPN, foi realizada a partir da integração do acréscimo dado aos profissionais de ensino, a título de valorização do magistério, conforme estabelecido no art. 3º dessa legislação. As demais vantagens pecuniárias presentes no Estatuto do Magistério e no PCCR, segundo o art. 4º, permaneceram inalteradas.

Além da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação, integram o Sistema Municipal de Ensino, as instituições de educação infantil, ensino fundamental e médio mantidas pelo Poder Público e as de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada. Essas instituições, de acordo com o art. 12 da LDB 9.394/96 e art. 30 da Lei 1180/03, incumbir-se-ão de:

- I – elaborar e executar a proposta pedagógica;
- II – administrar seu pessoal, seus recursos humanos e financeiros;
- III – assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidos;
- IV – velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V – prover meios para a recuperação dos alunos com menor rendimento;
- VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII – VII – informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola<sup>73</sup>.

No ano de 2010, conforme Relatório de Gestão da Educação de 2010, 26 instituições de ensino, mais 03 (três) unidades anexas, integravam o Sistema Municipal de Ensino. Dessas, 07 (sete) prestavam atendimento a crianças na faixa etária de zero a 03 (três) anos de idade, e 22 (vinte e duas) atendiam crianças em idade pré-escolar e as matriculadas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e nas modalidades EJA e educação especial.

Nesse ano, de acordo com dados do INEP, a rede municipal atendeu a 415 crianças na educação infantil, segmento creche, e 656 na pré-escola. No ensino fundamental, foram atendidos

---

<sup>73</sup> Redação dada pela Lei nº. 12.013, de 2009.

5.586 alunos; na educação especial 84 alunos; no ensino médio na modalidade EJA presencial, 74 alunos; e no ensino médio EJA semipresencial, foram matriculados 727 alunos.

Conforme dados do Relatório de Gestão de 2010, visando à melhoria do atendimento e do ensino ministrado nas escolas da rede municipal, diversos programas, projetos e ações têm sido instituídos em *parceira com o governo federal*, a exemplo do Programa Mais Educação, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Plano de Ações Articuladas – PAR/PDE, Programa Nacional de Tecnologia Educacional – PROINFO, Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional de Reestruturação e Aproveitamento da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA; *com o governo do Estado*, os Programas de Correção de Fluxo “Acelera” e “Se Liga” do Instituto Ayrton Senna, e com a própria *comunidade escolar*, Projeto Presença – Bolsa-Família, que visa acompanhar a frequência dos alunos que recebem o benefício, Formação continuada dos profissionais que atuam na educação básica – FOCO, Elaboração e implementação do Projeto Político-Pedagógico na rede, Acompanhamento do rendimento escolar, Olimpíadas de Língua Portuguesa, dentre outros.

Além dos programas, projetos e ações implementados na rede municipal de ensino, uma das incumbências das instituições de educação infantil e fundamental, até o ano de 2010, havia sido negligenciada: a elaboração da proposta pedagógica. De acordo com membros da equipe técnico-pedagógica da Secretaria Municipal de Ensino, somente a partir de 2010 as escolas deram início à elaboração da proposta pedagógica. Aquelas que já possuíam o projeto, um número ínfimo, iniciaram o processo de avaliação e reestruturação das propostas. Certamente, a falta do Plano Municipal de Educação tenha contribuído para que as escolas prescindissem da elaboração da Proposta Pedagógica.

#### 4.4 RECEITAS E GASTOS PÚBLICOS COM A EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE CABEDELO NO PERÍODO DE 2005 A 2010

Implementado o FUNDEB em todo o Brasil em janeiro de 2007, Estados e Municípios alteraram a dinâmica da gestão dos recursos financeiros, tendo em vista que, a partir desse momento, os recursos que constituíram o Fundo deveriam ser aplicados em toda a educação básica, de acordo com o número de alunos matriculados.

Anterior a esse período, mais especificamente de 1998 a 2006, encontrava-se em vigência o FUNDEF, que no Município de Cabedelo, de acordo com Sousa Junior et al (2003), nos primeiros anos de sua implementação, produziu os seguintes resultados.

*No que tange aos aspectos financeiros, o Município apresentava as seguintes características na análise feita para o período de 1996 a 2000.*

- a) Crescimento da receita de impostos e transferências constitucionais, em decorrência da elevação do FPM e ICMS;
- b) Deduções para o Fundo superiores à receita recebida a título de cota-parte;
- c) Redução das despesas com a Função Educação frente à despesa total com as outras Funções;
- d) Despesa com magistério realizada com recursos do Fundo, superior a 60,00% em todo o período analisado;
- e) Aumento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental regular;
- f) Despesas com educação infantil e gasto aluno/ano superiores às despesas com ensino fundamental, fato ocasionado pela redução da oferta na educação infantil;
- g) Aumento dos gastos com o ensino fundamental e ampliação da oferta de vagas nesse segmento, ainda que inferiores ao gasto/aluno da educação infantil no período analisado.

*No que diz respeito aos aspectos educacionais, o Município apresentava o seguinte quadro no período de 1996 a 2000.*

- a) Atendimento à educação infantil, segmento creche, realizado pela Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETRAS, até o ano 2000.
- b) Predominância do atendimento a crianças em idade pré-escolar pela rede estadual de ensino;
- c) Extinção das matrículas nas classes de alfabetização, a partir de 1998, por parte das redes estadual e municipal;

- d) Ampliação do acesso ao ensino fundamental no período analisado, superior a 100%;
- e) Elevadas taxas de evasão, em torno de 18,00%, e repetência entre 19,00% e 25,00% no período de 1996 a 2000;
- f) Ampliação do número de estabelecimentos de ensino da rede municipal para atender à demanda do ensino fundamental. De um total de 13 (treze), em 1996, subiu para 17 (dezesete) em 2000;
- g) Atendimento a jovens e adultos realizado pelas redes estadual e municipal a partir do ano de 1999. No ano de 2000, a rede estadual foi responsável por 74,00% da oferta nessa modalidade de ensino, e a esfera municipal por 31,00%, em relação ao ano imediatamente anterior;
- h) Oferta de matrículas na educação especial, somente a partir de 1999, pela rede estadual. Não se constatou atendimento a essa modalidade de ensino pela rede municipal;
- i) Precariedade no funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), no período de 1998 a 2000;
- j) Até o ano 2000, o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do magistério, não havia sido aprovado.

Logo, no Município de Cabedelo, o FUNDEF ampliou o atendimento ao ensino fundamental, bem como aumentou os gastos com esse nível de ensino. Além disso, elevou as despesas com o magistério, repercutindo no aumento salarial dessa categoria. No tocante aos outros níveis e modalidades de ensino, o Fundo refletiu, de forma negativa, na oferta da matrícula e nos gastos, que foram reduzidos no período analisado. Com relação aos indicadores educacionais, o índice de aprovação ainda é baixo, e os percentuais de repetência e evasão continuam elevados, fato que demonstra que o Fundo não incidiu, positivamente, na melhoria da qualidade do ensino ministrado nas escolas da rede.

Com a extinção do FUNDEF, desenha-se outra dinâmica para a oferta e o financiamento da educação básica em Estados e Municípios brasileiros. Ampliam-se as Fontes de recursos a serem consideradas para fins de subvinculação, os percentuais a serem gradativamente deduzidos, a complementação da União, os fatores de ponderação a serem observados para efeito

de distribuição dos recursos do Fundo, além do número de matrículas a ser contemplado pelo Fundo, ou seja, de toda a educação básica (BRASIL, 2007).

Nesta seção, serão analisadas as implicações do FUNDEB no tocante ao financiamento da educação básica no Município de Cabedelo. Para melhor compreensão acerca da representatividade do FUNDEB frente às receitas destinadas à educação, apresentar-se-ão, inicialmente, as receitas oriundas de impostos e transferências considerados para fins de vinculação constitucional, as receitas vinculadas à MDE, as despesas efetivadas com recursos de MDE, bem como os gastos com a Função Educação. Além das receitas vinculadas, apresentaremos as receitas de outras Fontes que compõem o orçamento educacional, a exemplo das Contribuições Sociais do Salário-Educação e Transferências<sup>74</sup> do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Na Tabela abaixo, serão apresentadas as receitas de impostos e transferências constitucionais considerados na manutenção e desenvolvimento do ensino.

**TABELA 34**  
**RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSIDERADAS NA MDE**  
**2005–2010**

Origem Recursos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% 2007/2010
<b>IPTU</b>	R\$ 1.922.095,62	R\$ 3.263.587,51	R\$ 2.933.873,04	R\$ 2.282.411,72	R\$ 2.334.340,12	R\$ 3.255.718,65	10,97%
<b>IRRF</b>	R\$ 718.493,33	R\$ 960.128,27	R\$ 1.175.303,76	R\$ 1.529.612,29	R\$ 1.632.148,46	R\$ 2.250.213,45	91,46%
<b>ITBI</b>	R\$ 1.288.412,27	R\$ 1.262.771,05	R\$ 1.100.671,08	R\$ 2.313.440,06	R\$ 2.102.801,24	R\$ 2.696.448,25	144,98%
<b>ISS</b>	R\$ 3.686.443,72	R\$ 4.926.828,08	R\$ 4.046.051,84	R\$ 5.305.213,59	R\$ 6.482.447,70	R\$ 6.414.937,29	58,55%
<b>FPM</b>	R\$ 12.147.350,74	R\$ 14.600.432,45	R\$ 16.458.982,67	R\$ 16.823.134,40	R\$ 17.028.783,40	R\$ 17.170.046,73	4,32%
<b>ITR</b>	R\$ 122,87	R\$ 219,33	R\$ 20,78	R\$ 295,25	R\$ 146,82	R\$ 32,07	54,29%
<b>L.C.87/96</b>	R\$ 201.122,28	R\$ 129.548,18	R\$ 168.232,53	R\$ 173.409,26	R\$ 148.800,81	R\$ 130.068,00	-22,69%
<b>ICMS</b>	R\$ 27.787.055,89	R\$ 35.557.843,23	R\$ 50.190.359,64	R\$ 60.665.146,76	R\$ 56.112.299,80	R\$ 60.504.502,27	20,55%
<b>IPVA</b>	R\$ 1.054.245,53	R\$ 1.098.941,74	R\$ 1.263.673,57	R\$ 1.373.877,04	R\$ 1.477.030,89	R\$ 1.543.037,73	22,11%
<b>IPI-EXP.</b>	R\$ 162.598,12	R\$ 178.173,70	R\$ 207.862,18	R\$ 226.978,43	R\$ 138.235,72	R\$ 117.683,78	-43,38%
<b>DIVIDA ATIVA</b>	R\$ 405.814,41	R\$ 1.157.497,65	R\$ 4.139.484,66	R\$ 3.006.677,74	R\$ 3.202.605,63	R\$ 3.026.484,15	-26,89%
<b>TOTAL</b>	R\$ 49.373.754,76	R\$ 63.135.971,21	R\$ 81.684.515,76	R\$ 93.700.196,55	R\$ 90.659.640,58	R\$ 97.109.172,37	18,88%

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez 2010. Tabela elaborada pela autora

De acordo com os dados da Tabela acima, no período de 2007 a 2010, houve crescimento das receitas de impostos e transferências destinadas à MDE, excetuando-se as oriundas das compensações financeiras (LC 87/96), que decresceram 22,69%, o IPI-EXP, com

<sup>74</sup> No total das Transferências do FNDE, estão inclusas as transferências do salário-educação (cód. 1721.35.01), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (cód. 1721.35.03), Programa Nacional de Alimentação Escolar para as Creches (cód. 1721.35.06), Programa Nacional de Saúde Escolar – PENSE (cód. 1721.35.07), Programa Proinfância (cód. 1721.35.08), Programa Caminho da Escola (cód. 1721.35.09) e Programa Nacional de Transporte Escolar (cód. 1721.35.10).

uma queda expressiva de 43,38%, e a Receita da Dívida Ativa, que declinou 26,89%. As outras receitas apresentaram crescimento, destacando-se as provenientes de ITBI, 144,98%, IRRF 91,46%, ISS 58,55%, ITR 54,29%, IPVA 22,11%, ICMS 20,55%, IPTU 10,97% e FPM 4,32%. No período de 2007 a 2010, o aumento da receita total girou em torno de 18,88%.

O ICMS e o FPM, em que pese o baixo percentual de crescimento frente às outras receitas, são as Fontes de maior peso no montante a ser considerado para fins de vinculação constitucional. Além disso, nos dois primeiros anos que antecederam a implantação do FUNDEB, esses tributos apresentaram crescimento consideráveis: no período de 2005 a 2007, o ICMS cresceu 80,62%, e o FPM 35,50%.

Seguem, na próxima Tabela, os percentuais Constitucionais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, no período de 2005 a 2010.

**TABELA 35**  
RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS PARA FINS DE VINCULAÇÃO  
CONSTITUCIONAL (ARTIGO 212 DA CF 1988) – 2005–2010

<b>Anos</b>	<b>Impostos e transferências</b>	<b>Receita MDE 25%</b>	<b>% Evolução</b>
<b>2005</b>	R\$ 49.373.754,76	R\$ 12.343.438,70	-
<b>2006</b>	R\$ 63.135.971,21	R\$ 15.783.992,80	27,87%
<b>2007</b>	R\$ 81.684.515,76	R\$ 20.421.128,94	29,38%
<b>2008</b>	R\$ 93.700.196,55	R\$ 23.425.049,14	14,71%
<b>2009</b>	R\$ 90.659.640,58	R\$ 22.664.910,15	-3,24%
<b>2010</b>	R\$ 97.109.172,37	R\$ 24.277.293,09	7,11%
<b>2007-2010</b>	-	-	18,88%

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez 2010. Tabela elaborada pela autora.

Em consonância com os dados descritos na Tabela acima, as receitas de impostos e transferências para fins de cumprimento do disposto no art. 212 da CF, no período de 2007 a 2010, cresceram 18,88%. De 2006 a 2007, a elevação tanto da receita quanto do montante a ser aplicado em MDE foi de 29,38%. Em 2008, se comparando a 2007, a receita cresceu 14,71%. A fase de maior crescimento da receita e, por sua vez, do montante deduzido para fins de vinculação Constitucional foi registrado no período de 2005 a 2007. A receita nesse período ampliou-se em 65,44%, aumento, esse, resultante do crescimento do ICMS e FPM no mesmo período.

Para saber se o crescimento das receitas de impostos e transferências se traduziu em aumento nos gastos com MDE, faz-se necessário analisar os dados da Tabela abaixo.

**TABELA 36**  
RECEITAS E DESPESAS COM MDE – 2005–2010

<b>Anos</b>	<b>Impostos e Transferências</b>	<b>Despesas MDE</b>	<b>Percentual aplicado %</b>
<b>2005</b>	R\$ 49.373.754,76	R\$ 12.364.988,95	25,04%
<b>2006</b>	R\$ 63.135.971,21	R\$ 14.483.545,06	<b>22,94%</b>
<b>2007</b>	R\$ 81.684.515,76	R\$ 21.292.279,12	26,07%
<b>2008</b>	R\$ 93.700.196,55	R\$ 23.832.960,00	25,44%
<b>2009</b>	R\$ 90.659.640,62	R\$ 23.791.225,74	26,24%
<b>2010</b>	R\$ 97.109.172,37	R\$ 24.379.454,04	25,11%

Fonte: Balanço Geral do Município: 200–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez 2010. Tabela elaborada pela autora.

De acordo com os dados da Tabela, o Município de Cabedelo cumpriu com o disposto no artigo 212 da CF 1988 e na LOM de 1990, obedecendo à determinação de aplicar “no mínimo 25%” de suas receitas de impostos e transferências em MDE<sup>75</sup>. No entanto, no ano de 2006, o mínimo aplicado, de acordo com o Balanço Geral do Município, foi 22,94%. Segundo o contador geral do Município, nesse ano, o pagamento da guarda municipal, a serviço da educação, foi realizado com recursos do MDE. Porém, por não estar dotado na Secretaria de Educação, o Tribunal de Contas não o considerou como despesas de MDE. Após defesa realizada pelo Município, justificando o fato, os valores pagos a esse segmento foram incorporados, e as contas aprovadas.

A partir de 2007, o Município aplicou em MDE percentuais acima do mínimo constitucional e estabelecido na LOM. Esse fato decorre da elevação das receitas de impostos e transferências aplicadas no período de 2007 a 2010, conforme registrado anteriormente.

Na Tabela abaixo, será possível verificar o percentual dos gastos com a Função Educação, frente ao total geral com outras Funções.

<sup>75</sup> Os gastos com MDE são constituídos pelas despesas com MDE mais o total das deduções para o Fundo.

**TABELA 37**  
**GASTOS COM A FUNÇÃO EDUCAÇÃO FRENTE AO TOTAL DE GASTOS COM**  
**OUTRAS FUNÇÕES – 2005–2010**

<b>ANOS</b>	<b>GASTO TOTAL COM FUNÇÕES</b>	<b>% EVOLUÇÃO</b>	<b>GASTOS - FUNÇÃO EDUCAÇÃO</b>	<b>% APLICADO</b>
<b>2005</b>	R\$ 56.655.321,90	-	R\$ 11.394.117,79	20,11%
<b>2006</b>	R\$ 79.988.340,59	41,18%	R\$ 16.008.730,44	20,01%
<b>2007</b>	R\$ 94.458.474,13	18,09%	R\$ 20.152.620,84	21,33%
<b>2008</b>	R\$ 107.364.749,17	13,66%	R\$ 21.851.676,38	20,35%
<b>2009</b>	R\$ 102.411.191,35	-4,61%	R\$ 22.845.695,83	22,31%
<b>2010</b>	R\$ 109.160.846,75	6,59%	R\$ 21.334.651,26	19,54%

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez 2010. Tabela elaborada pela autora.

No período analisado, constata-se o aumento das despesas com o conjunto das funções públicas. Os anos de 2006, 2007 e 2008 foram os mais expressivos, registrando índices em torno de 41,18%, 18,09% e 13,66%, respectivamente. De 2007 a 2010, o crescimento do total das despesas foi de 15,56%, percentual correspondente, inclusive, ao aumento da receita, em igual período, em 18,88%.

Quanto aos gastos com a Função Educação, ao relacioná-los ao conjunto de gastos realizados com outras Funções, verificou-se que, ano a ano, os percentuais oscilaram entre 19,54% e 22,31%. Isso significa que se gasta com a Função Educação quase um quarto do gasto total com outras Funções Públicas, a saber: Legislativa, Judiciário, Administração, Segurança pública, Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Cultura, Direitos de Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Comunicação, Energia, Desporto e Lazer, Reserva de Contingência, dentre outras.

Na Função Educação estão inclusos os gastos efetivados com todas as Fontes de recursos, por subfunção: Ensino Fundamental (código 361), Educação Infantil (código 365), Educação de Jovens e Adultos – EJA (código 366), Educação Especial (código 367), além de despesas com programas, a exemplo do Apoio ao Estudante, Assistência ao Estudante, Difusão Cultural<sup>76</sup>.

Na próxima seção, serão apresentadas receitas provenientes das Transferências do FNDE, compreendidas aquelas do salário-educação. Não foram constatadas, nos Balanços do

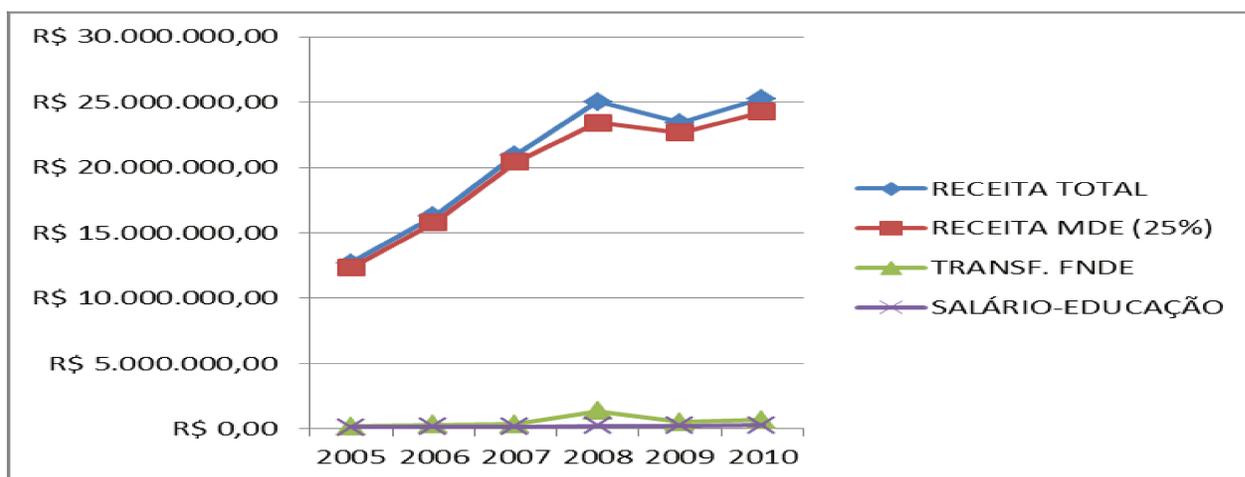
<sup>76</sup> Na Função Educação, no município de Cabedelo, os gastos com Administração Geral e Cultura compõem o total de gastos com a Função 12. Para efeito deste trabalho, subtraem-se, ano a ano, os valores com Função Cultura (código 13).

Município, receitas oriundas de Convênios Federais (cód. 1761.02) para o período de 2005 a 2010.

#### 4.4.1 Receitas destinadas à educação no período de 2005 a 2010: recursos vinculados, transferências do FNDE e salário-educação

Às receitas destinadas à educação, provenientes de impostos e transferências constitucionais, somam-se a outras Fontes de recursos, conforme art. 68, da LDB 9.394/96: receitas do salário-educação e outras contribuições sociais, incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei compõem a estrutura do financiamento da educação pública no Brasil. No gráfico abaixo, a evolução das receitas por Fonte de recursos.

**GRAFICO 1**  
FONTES DE RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO: RECEITAS VINCULADAS,  
TRANSFERÊNCIAS DO FNDE E SALÁRIO-EDUCAÇÃO



Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez 2010.

O gráfico acima apresenta a composição da receita da educação, ou seja, receitas vinculadas, contribuições sociais e/ou outras transferências do FNDE. Ao longo da série analisada, verificou-se que o montante destinado à educação constituiu-se, predominantemente, das receitas provenientes da vinculação constitucional, conforme exigem o art. 212 da CF 1988 e a LOM de Cabedelo. Ano a ano, as receitas das transferências do FNDE e do salário-educação

representaram menos de 4,00% da receita total vinculada, sendo exceção o ano de 2008, quando a representação foi de 6,66% da receita vinculada. A ampliação de aproximadamente 60% das receitas de Transferências do FNDE, em comparação com os anos anteriores, deveu-se à parcela de recursos destinada ao Programa Federal PROINFÂNCIA. De acordo com dados do Balanço Geral do Município, na série 2005–2010, o ano de 2008 foi o único a apresentar receitas destinadas a esse Programa Federal.

No que se refere aos gastos efetivados com o conjunto de receitas da educação, de acordo com informações prestadas pelo contador geral do Município, no período de 2005 a 2010 as despesas eram executadas com recursos das mais diferentes Fontes. Todavia as mesmas não eram separadas nas contas específicas de cada Fonte. Logo, todas as despesas eram lançadas na Fonte de recursos orçamentários, ou seja, a Fonte 00.

Na próxima seção, será analisada a movimentação das disponibilidades financeiras do FUNDEB.

#### 4.4.2 Movimentação financeira das disponibilidades do FUNDEB no período de 2005 a 2010

Demonstrado o conjunto das receitas que compõem o orçamento da educação no Município de Cabedelo, serão delineadas, a partir de agora, as receitas provenientes das transferências multigovernamentais, bem como as efetivadas com recursos dessa Fonte.

**TABELA 38**  
FUNDEF: TRANSFERÊNCIAS PARA O FUNDO POR ORIGEM DE RECEITA  
2005–2006

<b>ORIGEM DAS RECEITAS</b>	<b>2005</b>	<b>PART(%)</b>	<b>2006</b>	<b>PART(%)</b>
<b>FPM</b>	R\$ 1.822.101,82	30,14%	R\$ 2.251.672,55	28,93%
<b>ITR</b>	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
<b>LC 87/96</b>	R\$ 30.310,73	0,50%	R\$ 19.884,05	0,26%
<b>ICMS</b>	R\$ 4.168.058,09	68,95%	R\$ 5.483.717,06	70,46%
<b>IPVA</b>	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
<b>IPI-EXP.</b>	R\$ 24.389,72	0,00%	R\$ 27.477,89	0,00%
<b>TOTAL DAS DEDUÇÕES</b>	R\$ 6.044.860,36	-	R\$ 7.782.751,55	-

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez 2010. Tabela elaborada pela autora.

Nos dois anos que antecederam a implantação do FUNDEB, os impostos responsáveis pela composição deste foram basicamente o ICMS, que representou no ano de 2006 em torno de 71,00% do total transferido, e o FPM, com uma participação em torno de 30,00% do total das deduções. O percentual originado da LC 87/96 foi pequeno, representando menos de 1,00% nesse período. Constata-se, no período mencionado, que a elevada arrecadação de ICMS no Município de Cabedelo foi responsável pelo significativo montante de recursos transferidos ao Fundo, seguido do FPM.

Na Tabela a seguir será possível acompanhar o total das transferências de recursos do Município para o FUNDEB, a partir da origem da receita no período de 2007 a 2010.

**TABELA 39**  
FUNDEB: TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS POR ORIGEM DA RECEITA  
2007–2010

ORIGEM DAS RECEITAS	2007	PART(%)	2008	PART(%)	2009	PART(%)	2010	PART(%)
FPM	R\$ 2.712.603,46	24,47%	R\$ 5.602.968,22	39,14%	R\$ 3.258.305,75	21,97%	R\$ 3.290.292,49	20,89%
ITR	R\$ 0,98	0,00%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 29,36	0,00%	R\$ 6,41	0,00%
LC 87/96	R\$ 28.027,51	0,25%	R\$ 18.541,73	0,13%	R\$ 29.760,14	0,20%	R\$ 26.013,60	0,17%
ICMS	R\$ 8.224.822,96	74,20%	R\$ 8.469.537,50	59,16%	R\$ 11.222.459,75	75,66%	R\$ 12.100.900,25	76,83%
IPVA	R\$ 84.160,67	0,00%	R\$ 183.137,81	0,00%	R\$ 295.406,18	0,00%	R\$ 308.607,54	0,00%
IPI-EXP.	R\$ 34.629,84	0,00%	R\$ 41.605,14	0,00%	R\$ 27.647,14	0,00%	R\$ 23.536,75	0,00%
<b>TOTAL DAS DEDUÇÕES</b>	R\$ 11.084.245,42	-	R\$ 14.315.790,39	-	R\$ 14.833.608,32	-	R\$ 15.749.357,04	-

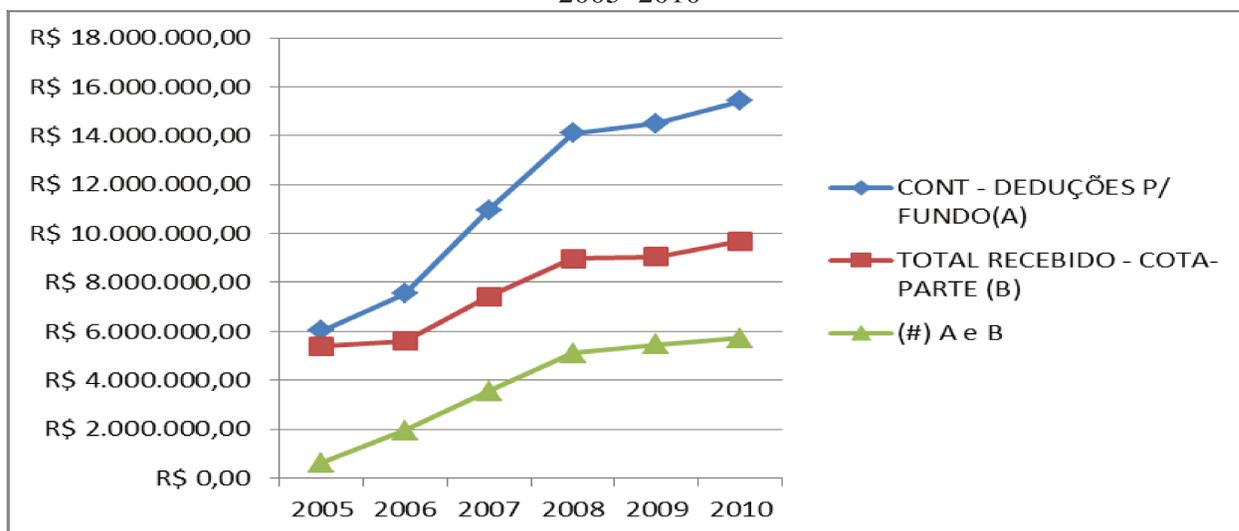
Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Conforme os dados da Tabela acima, para o período de 2007 a 2010, movimento semelhante ao ocorrido antes da implementação do FUNDEB pôde ser constatado. O ICMS foi o imposto que apresentou maior participação frente ao total das Transferências para o Fundo: 78,49% em 2010, seguido do FPM, 21,34%. Os outros impostos, somados, representaram menos de 1% do montante transferido. De 2007 a 2010, o valor das deduções do Município para o Fundo cresceram 40,59%.

Tais dados confirmam a importância desses tributos para a composição do FUNDEB, demonstrando que, sem a participação dos mesmos, não seria possível a manutenção de um Fundo com as características que este possui.

No gráfico a seguir, serão demonstradas as deduções de impostos para a composição da receita do Fundo, bem como o montante recebido a cada ano a título de transferências multigovernamentais.

**GRAFICO 2**  
**RECURSOS FINANCEIROS TRANSFERIDOS E RECEBIDOS DO FUNDEB**  
**2005–2010**



Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010.

Ao ser instituído em todo o Brasil em 2007, conforme já mencionado, o FUNDEB alterou a dinâmica da gestão dos recursos financeiros destinados à MDE. No caso de Cabedelo, especificamente, foi possível constatar, através dos dados obtidos nos Balanços do Município, que as deduções de receitas para composição do FUNDEB, no período de 2005 a 2010, foram superiores aos valores recebidos a título de transferências, valores estes condicionados ao número de alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental, nas diferentes modalidades de ensino, considerando-se os fatores de ponderação definidos para cada segmento. Denota que o Município de Cabedelo, pelo fato de contar elevada arrecadação de ICMS e FPM e possuir uma taxa de matrículas considerada baixa, acaba transferindo recursos para os Municípios que possuem baixa arrecadação e elevada taxa de matrículas na educação básica.

Nessa perspectiva, do total transferido para a composição do Fundo, mais especificamente a partir de 2007, o Município recebeu, a título de cota-parte, percentuais de aproximadamente 65,00% do montante deduzido. Significa que, conforme será visto mais adiante, o Município teve que atender a maior número de alunos matriculados na educação básica com menor aporte de recursos no orçamento da educação.

A próxima Tabela apresenta a evolução percentual das deduções para a composição do Fundo e das transferências para o Município, no período de 2005 a 2010.

**TABELA 40**  
FUNDEB: PERCENTUAIS DE EVOLUÇÃO DAS RECEITAS – 2005–2010

	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2010/2009
<b>CONT. DEDUÇÕES P/ FUNDO (A)</b>	25,29%	45,37%	28,50%	2,99%	6,23%
<b>TOTAL RECEBIDO - COTA-PARTE</b>	3,80%	32,44%	20,94%	0,76%	7,09%
<b>(#) A e B</b>	212,82%	82,80%	44,37%	6,92%	4,81%

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Conforme dados da Tabela, ano a ano houve evolução do valor das deduções para o Fundo. De 2007 em relação a 2006, o crescimento foi de 45,37%. De 2008 em relação a 2007, também se registrou aumento expressivo de 28,50%. A partir de 2008, o crescimento será contínuo, contudo, em menores proporções, tendo em vista a estabilidade na arrecadação do ICMS e do FPM a partir desse período.

Quanto às transferências multigovernamentais, apesar de inferiores ao valor das deduções, são bastante representativas. De 2007 em relação a 2006, a evolução foi de 32,44% e, de 2008 em relação ao ano imediatamente anterior foi de 20,94%. A partir desse período, constata-se pequena ampliação da receita recebida do Fundo, em torno de 0,76% de 2009 em relação a 2008, e 7,09% de 2010 em relação ao ano imediatamente anterior.

A Tabela a seguir, apresenta a composição do FUNDEB no Município de Cabedelo.

**TABELA 41**  
FUNDEB: COMPOSIÇÃO DA RECEITA – 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>RECEITA TOTAL</b>	R\$ 5.401.442,48	R\$ 5.606.612,05	R\$ 7.425.628,34	R\$ 8.980.580,63	R\$ 9.048.452,06	R\$ 10.432.474,65
<b>TRANSF.FUNDO P/MUNICÍPIO</b>	R\$ 5.401.433,55	R\$ 5.606.612,05	R\$ 7.425.628,34	R\$ 8.980.580,63	R\$ 9.048.452,06	R\$ 9.690.249,45
<b>COMP UNIÃO</b>	R\$ 0,00	R\$ 742.225,20				
<b>APLIC FINANCEIRAS</b>	R\$ 0,00					

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

A receita total do Fundo compreende: a) o valor da cota-parte recebida por Estados, Distrito Federal e Municípios, ano a ano; b) o valor da complementação da União, quando o valor mínimo aluno/ano não alcançar o definido para vigorar nacionalmente e c) receitas de aplicações realizadas com recursos do Fundo com possíveis saldos de recursos financeiros. O somatório dessas receitas constitui a receita total do Fundo a ser aplicada em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Apesar de a complementação da União incidir sobre a receita do Fundo no Estado, conforme art. 4º da Lei 11.494/07, constata-se, no Balanço Anual do Município, que o valor das transferências multigovernamentais compreende as transferências de recursos para o Fundo (cód. 1724.01) mais parcela referente à complementação da União (cód. 1724.02) ao Fundo.

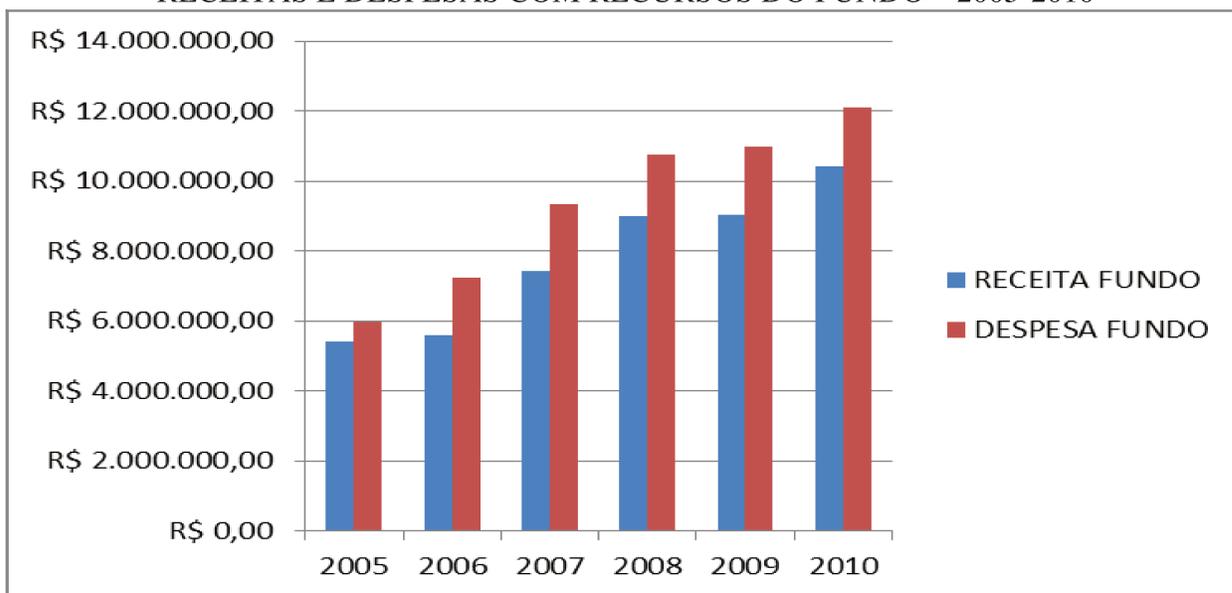
À semelhança do que ocorre no Município de João Pessoa, no decorrer da pesquisa de campo, foi possível constatar que os valores das receitas e despesas com recursos do Fundo disponibilizadas pelo SIOPE/FNDE são diferentes dos valores presentes nos Balanços dos Municípios. Em Cabedelo, constatou-se que os únicos valores similares nos dois documentos, ou seja, Demonstrativo de Receitas e Despesas do Fundo – SIOPE/FNDE e Balanços Anuais, foram os das transferências multigovernamentais. Outros elementos da receita, a exemplo da complementação da União e aplicações financeiras, constam, apenas, nos documentos do SIOPE. Igualmente, comprovou-se que as despesas com recursos do FUNDEB, ou seja, os percentuais a serem utilizados com pagamento dos profissionais da educação (60%) e Outras despesas (40%), não correspondem aos valores presentes nos Balanços anuais.

Na próxima seção, analisar-se-ão as despesas efetivadas com recursos originários do Fundo, no período de 2005 a 2010.

#### **4.4.3 Despesas do FUNDEB: caracterização**

Conforme dados do gráfico seguinte, no período de 2005 a 2010 as despesas com magistério e outras despesas de MDE ultrapassaram a receita do Fundo em cada exercício fiscal.

**GRÁFICO 03**  
**RECEITAS E DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDO – 2005-2010**



Fonte: Balanço Geral do Município: 2005– 2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010.

Os dados do gráfico acima demonstram que a receita recebida do Fundo, em todo o período analisado, tem sido insuficiente para a manutenção das despesas a serem efetivadas com recursos provenientes dessa Fonte. Com a instituição do Fundo, o montante deduzido da receita vinculada para a sua composição tem sido superior ao valor recebido a título de cota-parte, fato que leva o Município a administrar menos recursos e arcar com mais atribuições.

Com o FUNDEB, ampliou-se o atendimento na rede, tendo em vista a incorporação dos alunos antes não atendidos pelo FUNDEF. Com a instituição do FUNDEB, ampliou-se, também, o número de profissionais pertencentes ao magistério do ensino fundamental e ao magistério de toda a educação básica, inclusive aqueles que oferecem suporte direto ao exercício da docência, a exemplo do gestor, supervisor, coordenador, inspetor e coordenador pedagógico, conforme art. 22 da Lei 11.494/07. O número de estabelecimentos também foi ampliado para atender aos alunos ingressantes no sistema municipal de ensino, além de ter havido adequação da infraestrutura das unidades escolares, reformas e locação de unidades escolares, conforme dados do Relatório de Gestão da Educação, referente ao ano de 2010. Ou seja, elevaram-se as despesas a serem custeadas com recursos do Fundo, mas o valor recebido tem sido insuficiente para a manutenção das mesmas.

Na Tabela a seguir, será possível verificar as despesas com magistério em relação à receita do Fundo.

**TABELA 42**  
**DESPESAS COM MAGISTÉRIO EM RELAÇÃO À RECEITA DO FUNDEB**  
**2005-2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% 2007-2010
<b>RECEITA FUNDEB</b>	R\$ 5.401.442,48	R\$ 5.606.612,05	R\$ 7.425.628,34	R\$ 8.980.580,63	R\$ 9.048.452,06	R\$ 10.432.474,65	40,49%
<b>DESP. MAGISTÉRIO</b>	R\$ 5.373.469,45	R\$ 6.457.867,01	R\$ 8.003.212,19	R\$ 9.376.670,72	R\$ 9.622.412,43	R\$ 9.844.398,45	23,01%
<b>% APLIC. RECEITA FUNDO</b>	0,52%	-15,18%	-7,78%	-4,41%	-6,34%	5,64%	

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005-2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

De acordo com os dados da Tabela acima, a totalidade ou a quase totalidade dos recursos provenientes do Fundo foi gasta em despesas com magistério. Em 2007, o Município aplicou, além dos 100% recebidos do Fundo, 7,78% a mais de recursos próprios, para custeio das despesas com magistério; em 2008, 4,41% e 2009, 6,34%. As exceções foram 2005, ano em que a receita foi superior à despesa com pagamento dos profissionais do magistério em 0,52%, e 2010, com percentual de 5,64% acima das despesas. No ano de 2006, quando ainda vigorava o FUNDEF, 15,18% a mais da receita do Fundo destinou-se a pagamento dos profissionais do magistério do ensino fundamental.

A Lei 11.494/2007, art. 22 determina que, pelo menos, 60% do total de recursos do Fundo sejam utilizados no pagamento da remuneração dos profissionais em efetivo exercício do magistério na educação básica. Nesse sentido, não há nenhum impedimento legal quanto à utilização da totalidade dos recursos do Fundo para essa finalidade. Ao contrário disso, há um estímulo para que Estados e Municípios utilizem a totalidade dos recursos do Fundo em pagamento do magistério, tendo em vista reduzir a despesa total com pessoal a ser paga com a receita líquida corrente. Essa despesa é limitada em 60% pelo art. 19 da Lei Complementar nº. 101/2000.

Na Tabela abaixo, os percentuais de gastos com magistério frente à despesa total com recursos do Fundo no período de 2005 a 2010.

**TABELA 43**  
**DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB – 2005-2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>DESPESA TOTAL</b>	R\$ 5.979.423,59	R\$ 7.237.111,26	R\$ 9.339.820,91	R\$ 10.741.631,40	R\$ 10.966.964,33	R\$ 12.117.215,29
<b>REM MAG</b>	R\$ 5.373.469,45	R\$ 6.457.867,01	R\$ 8.003.212,19	R\$ 9.376.670,72	R\$ 9.622.412,43	R\$ 9.844.398,45
	89,86%	89,23%	85,68%	87,29%	87,73%	81,24%

Fonte: Balanço Geral do Município: 2005-2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Em conformidade com os dados da Tabela acima, as despesas com magistério efetivadas com recursos do Fundo representaram, em todo o período analisado, percentuais acima de 80,00% da despesa total do Fundo. De 2007 a 2010, esse tipo de despesas cresceram 23,00%. Tal fato comprova que, ao contemplar todos os profissionais da educação básica, o FUNDEB promoveu o aumento das despesas com esse segmento.

#### 4.5 FUNDEB E O ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE CABEDELO NO PERÍODO DE 2005 A 2010

A partir desta seção, analisar-se-á em que medida o FUNDEB alterou a divisão de responsabilidades entre os governos subnacionais no tocante à oferta da educação básica no Município objeto desta pesquisa, no período de 2005 a 2010, dando-se ênfase ao período posterior a 2006. Acesso, permanência, gasto/aluno, indicadores de rendimento, distorção idade/série são alguns dos indicadores a serem avaliados, a partir de agora.

##### **4.5.1 A educação infantil no Município de Cabedelo: atendimento em creche e pré-escola e gasto aluno/ano**

De acordo com o Censo populacional realizado pelo IBGE no ano de 2010, o Cabedelo possuía 5.587 crianças na faixa etária de zero a 05 anos de idade. Desse total, apenas 27,86% encontravam-se matriculadas na educação infantil. Na faixa etária de zero a 03 anos, o número de crianças registrado pelo Censo Populacional do IBGE, no ano de 2010, foi de 3.707 crianças e, na faixa etária de 04 a 05 anos, 1.880 crianças.

O atendimento à educação infantil, nesse Município, é realizado pelas esferas municipal, privada e, até o ano de 2008, pela rede estadual de ensino, que mantinha turmas de pré-escola. No ano de 2010, de acordo com dados do INEP, a rede municipal prestou atendimento educacional a 415 crianças na faixa etária de zero a 03 anos de idade, e a rede privada a 181 crianças, totalizando 596 matrículas nas duas redes. Esse número representa apenas 16,00% do total de crianças nessa faixa etária no Município em referência, conforme cruzamento dos dados do IBGE/INEP 2010.

Nesse sentido, a oferta de vagas para atendimento a esse público tem sido insuficiente, fato que vem demandar, do poder público municipal, a adoção de políticas no sentido de que mais crianças possam frequentar a creche, mesmo não sendo obrigatória essa etapa educacional.

No caso da educação pré-escolar, no ano de 2010, o INEP registrou 656 matrículas na rede municipal e 305 na rede privada de ensino, totalizando atendimento a 961 crianças na faixa etária de 4 a 5 anos de idade. Nesses termos, apenas 51,11% do total de crianças nessa faixa etária encontravam-se matriculadas na educação pré-escolar e, praticamente, metade encontrava-se fora da escola no Município, um dado bastante preocupante e que fere, inclusive, o preceito constitucional da matrícula obrigatória, a partir dos 4 (quatro) anos de idade, conforme alteração do inciso I do art. 208, da CF de 1988, pela EC 59/09.

Na Tabela abaixo, será possível analisar o comportamento de matrículas na educação infantil, segmento creche, no período de 2005 a 2010.

**TABELA 44**  
**COMPORTAMENTO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHE**  
**2005–2010**

<b>ANOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>%</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>%</b>	<b>PRIVADA</b>	<b>%</b>
<b>2005</b>	345	0,00%	-	0,00%	284	0,00%	61	0,00%
<b>2006</b>	410	18,84%	-	0,00%	368	29,58%	42	-31,15%
<b>2007</b>	410	0,00%	-	0,00%	377	2,45%	33	-21,43%
<b>2008</b>	433	5,61%	-	0,00%	402	6,63%	31	-6,06%
<b>2009</b>	432	-0,23%	-	0,00%	394	-1,99%	38	22,58%
<b>2010</b>	596	37,96%	-	0,00%	415	5,33%	181	376,32%

Fonte: MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2004–2010. Tabela elaborada pela autora.

O atendimento à educação infantil, segmento creche, no Município de Cabedelo, predominantemente é realizado pela rede municipal de ensino e, em menor escala, pela rede privada. No período de 2005 a 2010, registrou-se crescimento de 46,12% no atendimento; e de 2007 a 2010, primeiros anos de vigência do FUNDEB, houve ampliação, porém em menores proporções, ou seja, 10,07%.

Considerando a existência de 3.707 crianças em idade creche, conforme dados do IBGE de 2010, constata-se que o FUNDEB tem sido importante para a ampliação do acesso à creche, mas ainda não apresentou os resultados esperados nesse segmento educacional. Quanto ao atendimento realizado pela rede privada, registrou-se queda no período de 2005 a 2009, de 37,70%. Em 2010, a rede privada apresentou crescimento de mais de 300% em relação ao ano anterior, ampliação que pode ser explicada pela oferta de vagas pelo setor privado, em instituições conveniadas – especificamente uma instituição – com o Executivo municipal, a partir de 2009, conforme dados do FNDE/MEC<sup>77</sup>.

De acordo com dados do Relatório de Gestão 2010, a rede municipal de ensino realizava atendimento, em creches, a crianças na faixa etária de zero a 03 anos. Para o trabalho nessas instituições, contava-se com uma equipe de 55 professores (as) e 67 auxiliares de sala.

No tocante à pré-escola, as matrículas se comportaram da seguinte forma, no período de 2005 a 2010.

**TABELA 45**  
**COMPORTAMENTO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL**  
**– PRÉ-ESCOLA – 2005-2010**

<b>ANOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>%</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>%</b>	<b>PRIVADA</b>	<b>%</b>
<b>2005</b>	1.225	0,00%	495	0,00%	459	0,00%	271	0,00%
<b>2006</b>	1.187	-3,10%	383	-22,63%	511	11,33%	293	8,12%
<b>2007</b>	1.013	-14,66%	385	0,52%	403	-21,14%	225	-23,21%
<b>2008</b>	904	-10,76%	105	-72,73%	570	41,44%	229	1,78%
<b>2009</b>	907	0,33%	-	-100,00%	649	13,86%	258	12,66%
<b>2010</b>	961	5,95%	-	0,00%	656	1,08%	305	18,22%

Fonte: MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2004–2010. Tabela elaborada pela autora.

<sup>77</sup> <http://www.fnde.gov.br/>

O atendimento à Educação Infantil, segmento pré-escola, em Cabedelo até 2008, era realizado pelas esferas estadual, municipal e privada. A rede estadual, mesmo não sendo responsável pela oferta desse nível de ensino, prestou atendimento a crianças na faixa etária de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos até o ano de 2008. A partir desse ano, de acordo com dados do Relatório de Gestão do ano de 2009, firmou-se parceria entre as redes estadual e municipal para o atendimento a esse grupo de crianças nas escolas da rede estadual. Em contrapartida, porém, o Município disponibilizaria os professores para o atendimento, bem como passaria a declarar as matrículas no Censo Educacional para efeito de recebimento de recursos do FUNDEB. Essa prática aponta para a oferta do atendimento à educação, em regime de colaboração, pelas esferas públicas no Município de Cabedelo.

No tocante à rede municipal, constatou-se ampliação da oferta de 42,91% no período de 2005 a 2010 e de 62,77% de 2007 a 2010. O aumento registrado em todo o período, mais especificamente a partir de 2009, é resultante do cômputo de alunos antes atendidos pela esfera estadual e não declarados no censo educacional, e da inserção de novos alunos no sistema de ensino. Apesar dessa ampliação, aproximadamente 50,00% das crianças em idade pré-escola encontram-se fora da escola, conforme dados do IBGE/INEP para o ano de 2010.

A rede privada também registrou elevação de 12,54%, no período de 2005 a 2010, e de 35,55%, de 2007 a 2010. O crescimento registrado, mais especificamente a partir de 2009, pode ser decorrente da parceria entre o setor público e uma escola de educação infantil da rede privada para atendimento de crianças em idade pré-escolar.

A fim de atender à ampliação do acesso à pré-escola na rede municipal de Cabedelo, no ano de 2009 contratou-se, de acordo com o Relatório de Gestão desse período, 107 profissionais, formados em Pedagogia ou cursando. Para os profissionais ainda em fase de formação em nível superior, foi exigida a habilitação mínima, ou seja, ensino médio na modalidade normal.

Logo, constata-se que houve ampliação na oferta de vagas à educação infantil, segmentos creche e pré-escola, no período de 2007 a 2010, destacando-se maior crescimento na pré-escola. Contudo, tendo em vista o número de crianças fora da escola, constata-se que o FUNDEB ainda não apresentou os efeitos almejados no tocante ao aumento da oferta a crianças na faixa etária de zero a 5 (cinco) anos de idade.

Na Tabela abaixo, discriminam-se os gastos com a subfunção educação infantil, realizados com o conjunto de receitas que compõem o orçamento da educação no período de 2005 a 2010.

**TABELA 46**  
**GASTOS COM A SUBFUNÇÃO EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHE E PRÉ-ESCOLA –**  
**2005-2010**

<b>ANOS</b>	<b>GASTO TOTAL</b>	<b>%</b>	<b>MATRÍCULAS</b>	<b>%</b>	<b>GASTO ALUNO</b>
<b>2005</b>	R\$ 306.795,56		743		R\$ 412,91
<b>2006</b>	R\$ 702.401,73	128,95%	879	18,30%	R\$ 799,09
<b>2007</b>	R\$ 849.524,32	20,95%	780	-11,26%	R\$ 1.089,13
<b>2008</b>	R\$ 871.802,00	2,62%	972	24,62%	R\$ 896,92
<b>2009</b>	R\$ 938.735,24	7,68%	1.043	7,30%	R\$ 900,03
<b>2010</b>	R\$ 1.004.512,20	7,01%	1.071	2,68%	R\$ 937,92

Fontes: Balanço Geral do Município: 2005 a 2010. FNDE/SIOPE. MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

A Tabela acima detalha os gastos realizados pelo Poder Público municipal com a educação infantil, segmentos creche e pré-escola. As despesas apresentadas, ano a ano, foram realizadas com o conjunto de receitas destinadas à educação, ou seja, recursos vinculados, de transferências do FNDE, compreendidas as efetivadas com recursos do salário-educação, convênios federais, dentre outras. Não foi possível analisar o detalhamento das despesas por Fonte de recursos, haja vista não constar, nos Balanços do Município, gastos separados por Fonte. Segundo informações do contador do Município, até o ano de 2010 as despesas eram efetivadas sem que houvesse separação por Fonte de recurso.

Durante o período analisado, constata-se crescimento nos gastos com a educação infantil, segmentos creche e pré-escola. De 2005 a 2010, o crescimento foi de 227,42%. No período que antecede a implementação do FUNDEB, ou seja, 2005 a 2007, os gastos ampliaram-se em 176,90%, e de 2007 a 2010, em 18,24%.

O crescimento dos gastos constitui-se reflexo da expansão do acesso à educação infantil em 37,30%, no período de 2007 a 2010, e da ampliação do percentual de receita subvinculada, que passou a ser de 20%, no terceiro ano de vigência do FUNDEB.

Quanto ao gasto aluno/ano praticado pelo Município, ao se dividirem as despesas ano a ano, pelo número de matrículas na educação infantil, o gasto *per capita* situou-se abaixo do valor mínimo aluno/ano definido para vigorar nacionalmente. No ano de 2010, por exemplo, o

gasto aluno/ano praticado no Município com recursos de todas as Fontes foi de R\$. 937,92. Nesse mesmo ano, o valor aluno/ano de referência para a educação básica foi definido em R\$ 1.414,85. Para a creche integral, o valor aluno/ano mínimo, ponderado, foi R\$ 1.556,33, e para a pré-escola parcial, R\$ 1.414,85, conforme dados do FNDE/MEC. Portanto, o crescimento do gasto com a educação infantil realizado pelo Município de Cabedelo, no ano de 2010, mesmo agregando recursos do conjunto das Fontes que compõem o orçamento da educação, esteve bem abaixo do valor mínimo aluno/ano definido para vigorar nesse exercício fiscal.

Isso ocorre porque, mesmo recebendo valores do Fundo referentes ao número de alunos matriculados na educação infantil, o Município continua aplicando todo o montante de recursos do Fundo no ensino fundamental, como será visto mais adiante, prática permitida e legalizada pelo §1º do art. 21, da Lei 11.494/07.

Na próxima seção, será analisado o comportamento de matrículas no ensino fundamental e suas respectivas modalidades.

#### **4.5.2 O ensino fundamental no município de Cabedelo: atendimento à matrícula, indicadores educacionais e gasto aluno/ano**

De acordo com dados do censo populacional de 2010, Cabedelo possui 8.663 crianças e adolescentes na faixa etária dos 06 (seis) aos 14 (quatorze) anos de idade. Desse total, nesse mesmo ano, o INEP registrou que 8.138 dessa população, ou seja, 94,00%, encontravam-se matriculadas, predominantemente, em escolas públicas da rede estadual e municipal, e rede privada. Esse total pode ser assim distribuído: rede estadual, 1.971 matrículas; esfera municipal, 5.586, e rede privada, 581. Na Tabela abaixo, pode-se verificar o comportamento das matrículas no ensino fundamental no período de 2005 a 2010.

**GRÁFICO 4**  
**EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL (1º AO 9º) ANO POR**  
**DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 2005–2010**

EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENS. FUNDAMENTAL



Fonte: MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2004–2010. Elaborado pela autora.

Os dados do gráfico demonstram que o atendimento ao ensino fundamental do 1º ao 9º ano vem decrescendo, progressivamente, no Município de Cabedelo.

De 2007 a 2010, a oferta de vagas para esse nível de ensino foi reduzida em aproximadamente 10,00%. Na esfera estadual, houve queda ao longo de todo o período analisado, sendo os anos de maior redução 2007, em relação a 2006, ano em que a oferta foi reduzida em 18,78%, e 2009, em relação a 2008, quando foi possível registrar retração de 13,52% na oferta. De 2007 a 2010, a rede estadual reduziu a sua oferta de matrículas em 22,21%.

A rede municipal, mesmo representando 68,64% do atendimento a esse nível de ensino, em 2010 registrou redução de 4,59%. Ano a ano, constatou-se crescimento no número de matrículas apenas no ano de 2009, em relação ao ano imediatamente anterior, sendo este de 5,99%. De 2007 a 2010, a rede municipal também reduziu o seu atendimento em 4,11%. A rede privada igualmente apresentou redução da oferta em todo o período, sendo a exceção 2010, ano em que obteve crescimento de 10,67%.

No período analisado, constata-se a predominância do atendimento aos anos iniciais e finais do ensino fundamental, por parte da rede municipal, e queda no atendimento, por parte da

esfera estadual. Além disso, verifica-se que, em razão da estabilidade na oferta de matrículas no período de 2005 a 2010, a municipalização destas, nesse nível de ensino, não teve como elemento indutor o FUNDEB.

Verifica-se ainda que a esfera municipal poderia ampliar as receitas do Fundo, caso expandisse o acesso ao ensino fundamental. Conforme dados do IBGE/INEP 2010, ainda existe um percentual significativo de crianças na faixa etária dos seis aos 14 anos fora da escola. Na Tabela a seguir, será possível avaliar os indicadores<sup>78</sup> de rendimento no ensino fundamental no período de 2005 a 2010.

**TABELA 47**  
INDICADORES DE RENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE CABEDELO – 1º. Ao 9º. ANO – 2005–2010

<b>INDICADORES</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Aprovação</b>	65,20%	-	77,50%	76,50%	78,40%	76,50%
<b>Reprovação</b>	16,20%	-	16,30%	14,10%	12,20%	14,10%
<b>Abandono</b>	18,60%	-	6,20%	9,40%	9,40%	9,40%

FONTE: MEC/INEP/Subgerência de Estatística - SEEC/PB. Elaborada pela autora.

De 2005 a 2010, as taxas de aprovação no ensino fundamental foram ampliadas em apenas 11,30 p. p. No ano de 2010, de um total de 100 crianças e jovens matriculados no ensino fundamental, em média somente 76,50% conseguiam aprovação ao final do ano letivo.

No que se refere às taxas de reprovação, ainda continuam bastante elevadas, na casa dos 14,1%. De 2005 a 2010, a redução desse percentual foi de 2,10 p. p. De 2008 a 2010, constata-se estabilidade nas taxas de reprovação. Quanto ao problema do abandono escolar, verifica-se ter havido diminuição significativa no período analisado. A redução foi de, aproximadamente, 50%, ou seja, saiu de 18,6 para 9,4 p. p. Todavia esse percentual manteve-se estável no período de 2008 a 2010.

<sup>78</sup> Os indicadores de rendimento referentes ao ano de 2006 não foram informados pela Subgerência de Estatística da SEEC-PB e não constam no site do INEP/MEC.

Na Tabela a seguir será possível analisar outra dimensão do fracasso escolar: a distorção<sup>79</sup> idade/série.

**TABELA 48**  
**DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE NO ENSINO FUNDAMENTAL – 1º. Ao 9º. ANO.**  
**REDE MUNICIPAL – 2006-2010**

<b>INDICADORES</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Distorção idade/série</b>	52,30%	48,00%	27,70%	-	34,80%

Fonte: MEC/INEP/Subgerência de Estatística – SEEC-PB. Tabela elaborada pela autora.

Em que pese a redução, ano a ano, o percentual de alunos matriculados no ensino fundamental fora da faixa etária correspondente à série é muito elevado na rede municipal de ensino de Cabedelo, fato que demonstra a necessidade de ações com o intento de reduzir as elevadas taxas de reprovação nessa rede de ensino.

De 2006 a 2010, houve uma redução considerável, em torno de 17,50 p. p., nos índices de distorção idade-série. Apesar disso, os percentuais ainda são elevados. Nesse sentido, faz-se necessária a adoção de ações conjuntas por parte do Estado – formulando e implementando políticas com vistas à melhoria da qualidade do ensino ministrado nas escolas, bem como ampliando os recursos financeiros à MDE –, da sociedade – exigindo do Poder Público políticas que garantam o acesso à escola e a melhoria da qualidade da educação, além da participação ativa nas arenas de poder – e da própria escola – nesse contexto, esta pode adotar estratégias para a superação/minimização de alguns dos problemas enfrentados pela comunidade escolar, nesse caso as elevadas taxas de distorção idade-série no sistema municipal de ensino de Cabedelo.

No âmbito da Secretaria Municipal de Ensino de Cabedelo, as estratégias adotadas para fazer frente ao quadro apresentado estão respaldadas nas orientações dos Programas da Rede Vencer do Instituto<sup>80</sup> Ayrton Sena, em vigor no Município desde o ano de 2001: 1) Gestão Nota Dez – voltado para os gestores educacionais e profissionais das Secretarias de Educação dos

<sup>79</sup> Os dados referentes ao ano de 2005 não foram informados pela Subgerência de Estatística da SEEC-PB e não constam no site do INEP/MEC.

<sup>80</sup> De acordo com informações presentes na página do Instituto, o IAS é uma organização social sem fins lucrativos criada no ano de 1994 com o propósito de contribuir com a qualidade do ensino ministrado nas escolas. Com foco na gestão escolar, o IAS disponibiliza aos gestores públicos Programas voltados a superação do analfabetismo, distorção idade/série e abandono escolar. O “Se liga”, “Acelera Brasil”, Circuito Campeão”, “Gestão Nota Dez” e “Fórmula da Vitória” são os programas adotados no âmbito da educação formal, em Estado e Municípios Brasileiros. O IAS é mantido com recursos próprios, de empresas privadas parceiras do IAS e doações de pessoas físicas. Disponível em:

<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/home/index.asp>

Municípios; 2) Circuito Campeão – direcionado ao desenvolvimento das habilidades de leitura, escrita, conhecimentos matemáticos e compreensão dos aspectos naturais e sociais; 3) Correção de Fluxo – formado pelo “Acelera Brasil” e o “Se liga”.

Os Programas da Rede Vencer do IAS têm tido aceitação considerável no Município, sendo considerados, segundo Técnicas da Secretaria de Educação, como responsáveis pelo êxito que vem sendo obtido no que diz respeito à melhoria da aprendizagem e, por sua vez, na correção do fluxo escolar.

Os Programas do IAS, ao serem implementados na rede municipal de ensino de Cabedelo, segundo Dias e Sousa Junior (2009), articularam a tecnologia dos Programas à realidade do Município, visando, por meio da melhoria da qualidade do ensino, promover o desenvolvimento humano. Contudo constatou-se que o Município prescinde de elementos importantes no processo de organização do trabalho pedagógico: o Plano Municipal de Educação (PME) e o Projeto Político-Pedagógico (PPP).

De acordo com técnicas da Secretaria Municipal de Educação, apesar de constar na pauta de discussões, o PME somente será elaborado após aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011–2020. Quanto ao PPP, segundo funcionárias da Equipe Técnica da Secretaria Municipal de Educação, até o ano de 2010 as escolas municipais não haviam elaborado os seus Projetos Político-Pedagógicos. Somente a partir desse ano é que a Equipe Técnica da Secretaria começou a orientar a elaboração desse instrumento de ação político-pedagógica junto às instituições de ensino.

Portanto, no âmbito da rede municipal de ensino de Cabedelo, os Programas da Rede Vencer do IAS, no decorrer da década de 2000, norteou o trabalho pedagógico desenvolvido nas escolas da rede, ancorado no discurso da melhoria dos indicadores educacionais: aprovação, repetência, evasão e distorção idade-série e as práticas de gestão no Sistema Municipal de Ensino.

Na Tabela a seguir, será possível analisar as repercussões das ações instituídas pelo Sistema Municipal de Ensino na melhoria da qualidade da educação, esta aferida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB.

**TABELA 49**  
**IDEB CABEDELO – ANOS INICIAIS E FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL**  
**2005-2011**

	2005		2007		2009		2011	
Anos	Praticado	Praticado	<i>Estimado</i>	Praticado	<i>Estimado</i>	Praticado	<i>Estimado</i>	
4º/5º	2,4	3,8	2,4	3,9	2,7	4,1	3,1	
8º/9º	2,7	3,1	2,7	3,2	2,9	3,5	3,1	

Fonte: MEC/INEP.IDEB: 2005–2011. Tabela elaborada pela autora.

Os dados da Tabela acima mostram que, no ano de 2007, o Município de Cabedelo já havia alcançado/superado as metas projetadas para o ano de 2011, tanto no primeiro quanto no segundo segmento. Em 2007, o salto em relação a 2005 foi de 1,4 p.p. no 4º/5º ano, e de 0,4 p.p. no 8º/9º ano. Em 2009, as médias não se distanciaram das praticadas no biênio anterior, contudo também superaram as projeções para esse ano, conforme dados da Tabela. Em 2011, as médias tanto para o primeiro quanto para o segundo segmento do ensino fundamental também se ampliaram, ultrapassando as metas projetadas para o ano avaliado.

Além dos Programas do IAS, a Secretaria Municipal de Educação tem realizado “aulões” para trabalhar os descritores da PROVA BRASIL. São voltados aos alunos do 5º e 9º anos e acontecem nas sextas-feiras. Para viabilizar essa atividade, segundo técnicas da Secretaria, a rede municipal foi dividida em 04 polos. Assim, a cada mês, os alunos de cada polo assistem a um “aulão”, no qual são trabalhados os descritores de Língua Portuguesa e Matemática. Para a realização desse trabalho, foram contratados professores da própria rede.

Assim, mesmo tendo alcançado e superado as médias projetadas para o sistema de ensino, antes do prazo previsto, faz-se necessária a adoção de medidas mais efetivas para a melhoria da qualidade do ensino, fato que certamente repercutirá positivamente na redução das taxas de reprovação, distorção idade/série e evasão escolar, na rede municipal. As avaliações internas e externas são importantes para se ter um diagnóstico da situação educacional do país, dos Estados, dos Municípios, das redes de ensino, de escola a escola. Todavia não podem ser utilizados como únicas ferramentas de análise do campo educacional. Podem ser tomadas como referência para a formulação e implementação de políticas que garantam o direito de cada criança, jovem e adulto a uma educação pública, gratuita e de qualidade, direito, este, assegurado pela Carta Magna.

Na Tabela a seguir será possível analisar os gastos com a subfunção ensino fundamental, realizados com o conjunto de receitas destinadas à educação no período de 2005 a 2010.

**TABELA 50**  
**GASTOS COM A SUBFUNÇÃO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS E FINAIS**  
**2005–2010**

ANOS	TOTAL DE GASTOS	%	MATRÍCULAS	%	GASTO ALUNO	%
2005	R\$ 7.843.961,32	0,00%	5.267	0,00%	R\$ 1.489,27	0,00%
2006	R\$ 10.733.223,92	36,83%	5.994	13,80%	R\$ 1.790,66	20,24%
2007	R\$ 11.920.671,98	11,06%	5.826	-2,80%	R\$ 2.046,12	14,27%
2008	R\$ 13.846.002,00	16,15%	5.524	-5,18%	R\$ 2.506,52	22,50%
2009	R\$ 14.496.656,55	4,70%	5.855	5,99%	R\$ 2.475,94	-1,22%
2010	R\$ 13.421.846,17	-7,41%	5.586	-4,59%	R\$ 2.402,77	-2,96%

Fontes: Balanço Geral do Município: 2005 a 2010. MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2005–2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

Os dados da Tabela acima demonstram que houve ampliação dos gastos com o ensino fundamental ao longo da série analisada, constituindo exceção o ano de 2010, quando se registrou queda de 7,41%.

De 2005 a 2010, o crescimento da despesa foi de 71,11%. A ampliação dos gastos nesse período pode ser atribuída ao crescimento da receita do Fundo que, no mesmo período, foi de 79,40%. De 2007 a 2010, primeiros anos de vigência do FUNDEB, os gastos com o ensino fundamental cresceram 12,59%, enquanto o crescimento da receita do Fundo foi de 30,49%. No contexto de vigência do FUNDEB, o ano de 2008 foi o que apresentou maior aumento dos gastos. Para o mesmo período, a receita do Fundo ampliou-se em 20,94% em relação ao ano de 2007.

Com relação às matrículas na série 2005–2010, constatou-se ampliação da oferta, em 6,05%, e queda de 4,19%, no período de 2007 a 2010. Apesar da queda/estabilidade na oferta de vagas, as despesas com a subfunção “ensino fundamental” foram crescentes e incidiram no gasto *per capita* que, no período analisado, foi superior ao valor mínimo aluno/ano nacional. Em 2010, o *per capita* municipal foi R\$ 2.402,77, enquanto que o mínimo nacional foi R\$ 1.415,97.

Logo, o aumento dos gastos registrado no ensino fundamental na série analisada foi resultante do crescimento da receita do Fundo. A partir dos dados analisados, constatou-se uma proporcionalidade entre receitas e despesas efetivadas com a referida subfunção.

Na próxima tabela, será possível verificar o gasto aluno/ano no ensino fundamental, praticado, exclusivamente, com recursos do Fundo.

**TABELA 51**  
**GASTO ALUNO/ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL PRATICADO COM RECURSOS DO FUNDO – 2005–2010**

ANOS	TOTAL DE GASTOS	%	MATRÍCULAS	%	GASTO ALUNO	%
2005	R\$ 5.979.423,59	0,00%	5.267	0,00%	R\$ 1.135,26	0,00%
2006	R\$ 7.237.111,26	21,03%	5.994	13,80%	R\$ 1.207,39	6,35%
2007	R\$ 9.339.820,91	29,05%	5.826	-2,80%	R\$ 1.603,13	32,78%
2008	R\$ 10.741.631,40	15,01%	5.524	-5,18%	R\$ 1.944,54	21,30%
2009	R\$ 10.966.964,33	2,10%	5.855	5,99%	R\$ 1.873,09	-3,67%
2010	R\$ 12.117.215,29	10,49%	5.586	-4,59%	R\$ 2.169,21	15,81%

Fontes: Balanço Geral do Município: 2005 a 2010. FNDE/SIOPE. MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2005– 2010. Valores corrigidos pelo INPC dez. 2010. Tabela elaborada pela autora.

De acordo com os dados da Tabela acima, no período de 2005 a 2010, houve ampliação dos gastos com o ensino fundamental, efetivados com recursos do Fundo. Nesse período, a ampliação foi de 102,64%. De 2007 a 2010, os gastos continuaram crescentes, atingindo uma média de aproximadamente 30,00%. No ano de 2007, foi registrado o maior gasto, tendo em vista o aumento da receita de recursos recebidos do Fundo em relação ao ano anterior. Contribuíram para o crescimento, nesse ano, conforme já registrado anteriormente, a inserção de novos impostos à cesta do Fundo, o aumento do percentual a ser deduzido da receita de impostos para composição do Fundo, que passou de 15% para 16,66% no primeiro ano de sua vigência, além da parcela de recursos provenientes da complementação da União.

Quanto ao gasto aluno/ano praticado com os recursos do Fundo, esse foi superior, em toda a série analisada, ao valor mínimo aluno/ano definido para vigorar nacionalmente.

Aspecto a ser destacado no tocante aos gastos efetivados com recursos do Fundo, de acordo com o Demonstrativo de Receitas e Despesas com MDE, do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos – SIOPE/FNDE, é que a totalidade das despesas com recursos do Fundo, no período de 2005 a 2010, foi aplicada no ensino fundamental. Não se despendeu recursos do Fundo para pagamento de despesas com a educação infantil, na série analisada. Nesse sentido, tendo em vista que a despesa realizada ultrapassou a receita do Fundo, constata-se que o montante de recursos do FUNDEB, assim como os de seu antecessor, tem sido utilizado em manutenção das despesas com o ensino fundamental. Segundo dados do Balanço Anual de 2010, da despesa total realizada pelo Município com o ensino fundamental, 90,27% dela é realizada com recursos do Fundo.

Portanto, apesar de receber recursos com bases nas matrículas de toda a rede, o segmento beneficiado continua sendo o ensino fundamental, compreendendo, nesse caso, as matrículas das diferentes modalidades de ensino.

Na próxima seção, apresentaremos dados de matrículas e gastos com o ensino médio no Município de Cabedelo no período de 2005 a 2010.

#### 4.5.3 A oferta de vagas e gastos no ensino médio no Município de Cabedelo-PB

**TABELA 52**  
EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO POR DEPENDÊNCIA  
ADMISTRATIVA – 2005–2010

<b>ANOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>%</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>%</b>	<b>PRIVADA</b>	<b>%</b>
<b>2004</b>	1.785	-	1.383	-	300	-	102	-
<b>2005</b>	1.789	0,22%	1.522	10,05%	158	-47,33%	109	6,86%
<b>2006</b>	2.114	18,17%	1.387	-8,87%	642	306,33%	85	-22,02%
<b>2007</b>	2.060	-2,55%	796	-42,61%	1.199	86,76%	65	-23,53%
<b>2008</b>	954	-53,69%	887	11,43%	-	-100,00%	67	3,08%
<b>2009</b>	1.035	8,49%	982	10,71%	-	0,00%	53	-20,90%
<b>2010</b>	1.018	-1,64%	980	-0,20%	-	0,00%	-	-100,00%

Fonte: MEC/INEP. Sinopse Estatística: 2004–2010. Tabela elaborada pela autora.

O atendimento ao ensino médio no Município de Cabedelo, até o ano de 2007, foi realizado pelas três esferas administrativas. A rede municipal, a partir de 2008, em consonância com dados do Relatório de Gestão 2009, extinguiu as matrículas nesse nível de ensino, passando a ofertá-las na modalidade EJA semipresencial, conforme veremos mais adiante.

No tocante aos gastos com o ensino médio, nos Balanços Anuais, verificaram-se despesas lançadas na Fonte de recursos orçamentários nos anos de 2005, 2007 e 2010. Em 2005, a despesa<sup>81</sup> foi de R\$ 296.152,08; em 2007, R\$ 383,59 e em 2010, R\$ 1.100,00. Gastos com o ensino médio também foram constatados na Função 11 “Trabalho”, no período de 2005 a 2010. Significa que parte dos gastos com o ensino médio no Município de Cabedelo foi realizada com recursos orçamentários e parte com recursos da Fonte 11.

<sup>81</sup> Os valores referentes aos anos de 2005, 2007 e 2010 foram corrigidos pelo Índice Nacional de INPC.

Quanto à rede estadual, constatou-se redução na oferta desse nível de ensino no período de 2005 a 2007, de 42,44%. Esperava-se que, com a instituição do FUNDEB a partir de 2007, houvesse interesse por parte do governo estadual em ampliar o acesso ao ensino médio. Primeiro porque expandir a oferta significava maior aporte de recursos ao orçamento da educação no Estado, e segundo porque os fatores de ponderação definidos para esse nível de ensino foram superiores aos definidos para o ensino fundamental e educação infantil, sendo exceção a creche integral no ano de 2010.

No entanto o que se verificou, nos quatro primeiros anos de vigência do FUNDEB, foi a estabilidade das matrículas no ensino médio, fato que demonstra que a inclusão desse nível de ensino no FUNDEB não se constituiu em estímulo à ampliação da oferta por parte do governo estadual da Paraíba no Município de Cabedelo.

O censo populacional do IBGE de 2010 contabilizou, no mencionado Município, 3.016 jovens com idade entre 15 e 17 anos de idade, ou seja, a faixa etária considerada adequada, legalmente, para o acesso ao ensino médio. Desse total, conforme dados do INEP de 2010, apenas 33,75% encontravam-se frequentando o ensino médio regular no mesmo período. Ou seja, é bastante considerável o número de jovens que se encontram fora da escola. Faz-se necessário, portanto, que o Estado amplie o acesso a esse nível de ensino, inclusive em cumprimento ao artigo 208 da CF 1988, alterado pela EC 59/09, que determina a obrigatoriedade da educação básica dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade.

#### **4.5.4 O atendimento à educação de jovens e adultos – EJA, na rede municipal de Cabedelo**

A educação básica é obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, inclusive aos que a ela não tiveram acesso em idade própria. Esse direito é assegurado pela CF de 1988, art. 208, alterado pela EC 59/09, portanto, uma obrigação do poder público para com a sua oferta e manutenção. No município de Cabedelo, o atendimento aos alunos da EJA é realizado por meio dos Programas “Acelera Noturno”, que atende alunos do 1º ao 5º do ensino fundamental e do 6º ao 9º ano, em classes multisseriadas, visando à correção do fluxo.

De acordo com o Relatório de Gestão da Secretaria de Educação 2010, na rede municipal de ensino, existe uma coordenação específica para atendimento aos alunos que

frequentam o ensino fundamental na modalidade EJA. No âmbito dessa coordenação, de acordo com o referido Relatório, ações são desenvolvidas objetivando a organização e o acompanhamento do trabalho pedagógico dessa modalidade de ensino. Eis algumas delas:

- a) Supervisão e acompanhamento semanal do trabalho desenvolvido nas escolas que atendem a alunos de EJA;
- b) Reuniões sistemáticas com os supervisores de ensino;
- c) Reuniões bimestrais com o objetivo de se discutir questões relacionadas à prática pedagógica, ao desempenho dos alunos, às necessidades e problemas vivenciados pela escola;
- d) Acompanhamento do rendimento escolar, com base nos dados cedidos pelo IAS. A partir do diagnóstico, busca-se implementar ações para superar os problemas identificados.

As despesas com o ensino fundamental na modalidade EJA, de acordo com dados dos Balanços Anuais, têm sido computadas no total daquelas efetivadas com o ensino fundamental regular, haja vista que os alunos da EJA têm sido declarados no censo educacional como alunos do ensino fundamental regular. Certamente esta seja uma estratégia do Município no sentido de aumentar a receita do Fundo, uma vez que os fatores de ponderação para a modalidade EJA, de 2007 a 2010, foram inferiores aos definidos para o ensino fundamental regular. Nos anos de 2007 e 2008, esses fatores definidos para a EJA foram 0,70 (setenta centésimos), e nos anos de 2009 e 2010, 0,80 (oitenta centésimos) contra 1,00 (um inteiro) para ensino fundamental urbano durante os quatro primeiros anos de vigência do Fundo.

Além do “acelera noturno”, a rede municipal de ensino de Cabedelo oferece, conforme já mencionado, o ensino médio na modalidade EJA semipresencial ou supletivo EJA. O número de alunos atendidos pela nessa modalidade foi: a) em 2008, 811; b) em 2009, 911 e c) em 2010, 727 alunos. De 2007 a 2010, registrou-se uma redução no atendimento, em torno de 10,35%.

Outro programa voltado à alfabetização de jovens e adultos na rede municipal de ensino de Cabedelo é o Alfabetização Solidária – ALFASOL<sup>82</sup>. No ano de 2009, segundo dados

---

<sup>82</sup> Criada no ano de 1997, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, o ALFASOL constitui-se numa organização Social sem fins lucrativos que, em regime de parceria com o governo federal, instituições privadas e sociedade em geral,

do Relatório de Gestão 2010, o programa alfabetizou 194 alunos, sendo a meta para 2010 alfabetizar de 300 alunos.

A rede estadual, a partir de 2007<sup>83</sup>, passou a oferecer atendimento ao ensino médio na modalidade EJA. Todavia, diferentemente da rede municipal, o atendimento tem sido presencial. No ano de 2007, matriculou 133 alunos; em 2008, 214; em 2009, 237, e em 2010, 183 alunos. Apesar de presencial, a rede estadual também registrou queda no seu atendimento, no ano de 2010. A redução, em relação a 2009, foi de 22,78%.

#### **4.5.5 O FUNDEB, a educação especial e o atendimento educacional especializado – AEE, na rede municipal**

O atendimento a crianças e jovens com necessidades especiais no Município de Cabedelo tem sido realizado em salas de ensino regular. Contudo a rede municipal de ensino também conta com uma estrutura em termos de profissionais, recursos didático-pedagógicos e sala com recursos multifuncionais para atender ao público que necessita de Atendimento Educacional Especializado – AEE. Segundo dados do Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Educação 2010, no ano de 2005 foi criada uma equipe multiprofissional e multidisciplinar para prestar atendimento a esse grupo de crianças e adolescentes que frequentam a rede regular de ensino.

Em 2010, faziam parte da equipe 01 coordenadora geral, 10 pedagogos, 03 psicólogos, 03 arte-educadores, 02 assistentes sociais e 03 fonoaudiólogas. Além desses profissionais, a rede ainda conta com 08 intérpretes de LIBRAS, para atendimento aos alunos com necessidades auditivas, em salas de aula e em salas multifuncionais, 04 profissionais para atendimento nas salas de recursos multifuncionais, 05 profissionais para prestar atendimento individualizado às crianças e adolescentes, 02 professores de LIBRAS para alunos de duas escolas municipais e 01 fonoaudióloga, que realiza exames audiométricos em alunos e membros comunidade, com o objetivo de prevenir problemas auditivos. O atendimento a esse público é realizado, segundo Relatório de Gestão 2010, no Centro de Audiometria, criado pela Prefeitura.

---

desenvolve atividades voltadas à redução dos índices de analfabetismo em Estados e Municípios Brasileiros. Para aprofundar a questão consultar: <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT18-2586--Int.pdf>

<sup>83</sup> Antes de 2007, a rede estadual atendia apenas a alunos da EJA ensino fundamental, na modalidade presencial. A partir desse ano é que são ofertadas vagas para essa modalidade, em nível médio.

De acordo com o Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Educação 2010, o objetivo do trabalho que vem sendo desenvolvido por essa equipe de profissionais especializados, ano a ano, é identificar os educandos portadores de necessidades especiais e promover a inclusão dos mesmos na rede regular de ensino, assegurando-lhes não somente o acesso, mas também a permanência, por meio de Atendimento Educacional Especializado.

Em Cabedelo, as matrículas na educação especial vêm sendo ampliadas ano a ano. Nos anos de 2005 e 2006, apenas 13 crianças foram atendidas. Em 2007, esse número foi elevado para 125, e em 2008 decresceu para 85. Em 2009, 90 crianças foram atendidas, e em 2010, esse número se manteve estável.

Certamente, a ampliação do acesso a partir de 2008 deu-se em decorrência da aprovação do Decreto 6.571/2008, revogado pelo Decreto 7.611/11, que dispõe sobre o AEE e as competências de cada ente federado para a viabilização da oferta e permanência do educando nos sistemas de ensino. Na íntegra, texto do Art. 5º do Decreto 7.611/11.

A União prestará apoio técnico e financeiro aos sistemas públicos de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal, e a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com a finalidade de ampliar a oferta do atendimento educacional especializado aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de ensino regular (BRASIL, 2011).

Ao dispor sobre o apoio técnico e financeiro, o referido Decreto, art. 5º, incisos I a VII, determina que o Poder Público promova as seguintes ações: I – aprimoramento do atendimento educacional especializado já ofertado; II – implantação de salas de recursos multifuncionais; III – formação continuada de professores para o atendimento educacional especializado; IV – formação de gestores, educadores e demais profissionais da escola para a educação inclusiva; V – adequação arquitetônica de prédios escolares para acessibilidade; VI – elaboração, produção e distribuição de recursos educacionais para a acessibilidade; e VII – estruturação de núcleos de acessibilidade nas instituições federais de educação superior (BRASIL, 2011).

Conforme dados do MEC<sup>84</sup>, no ano de 2008 em todo o Brasil, foram implementadas 4.300 salas funcionais. As salas são classificadas em Multifuncionais I e II, diferindo-se quanto

---

<sup>84</sup> [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14187%3Aprograma-de-implantacao-de-salas-de-recursos-multifuncionais-2008&catid=192%3Aseesp-esducao-especial&Itemid=826](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14187%3Aprograma-de-implantacao-de-salas-de-recursos-multifuncionais-2008&catid=192%3Aseesp-esducao-especial&Itemid=826)

aos equipamentos. A I é composta por computadores e seus derivados, móveis, tais como estantes, armários, mesas, cadeiras, além de material didático-pedagógico. A II, além dos materiais e equipamentos já mencionados, possui, entre outros, máquinas e impressoras Braille, regletes de mesa, calculadora sonora, *software* para produção de desenhos gráficos e táteis, globo terrestre adaptado, soroban, punção.

Para que o Município possa ser contemplado com o apoio técnico e financeiro, faz-se necessário apresentar a demanda ao MEC, por meio do Programa de Ações Articuladas – PAR. No caso de Cabedelo, de acordo com o Relatório de Gestão 2010, o Município possui 04 salas de Recursos Multifuncionais, estando prevista<sup>85</sup> a instalação de mais 07 salas no 2º semestre de 2011.

Para realizar o AEE, além da equipe multiprofissional já existente, fez-se necessário no ano de 2009, de acordo com Relatório de Gestão da Secretaria de Educação 2010, a contratação de mais 21 profissionais para compor a equipe de Educação Inclusiva, dentre eles, Pedagogos, Fonoaudiólogos, Psicólogos, Arte-educadores, Assistentes Sociais e Intérpretes, com carga horária que variavam entre 20 horas e 40 horas semanais. De acordo com dados do Relatório de Gestão 2010, reuniões semanais são realizadas com os profissionais desse núcleo, objetivando planejar as atividades a serem desenvolvidas no âmbito das escolas que prestam o AEE, bem como avaliar o trabalho que se desenvolve a cada dia.

Quanto à formação continuada dos profissionais da própria rede para atuar na educação especial e realizar o AEE, foi relatado, por membros da Equipe Técnica da SME, que há um incentivo por parte da Secretaria Municipal de Educação para que os profissionais possam realizar esse tipo de formação. Foram mencionados os cursos da Plataforma Freire<sup>86</sup>, bem como a possibilidade de Cursos de Especialização em Institutos de Educação Superior na Paraíba.

Além da iniciativa do MEC no que diz respeito ao apoio técnico e financeiro aos Estados e Municípios, a ampliação do atendimento na educação especial também pode ser atribuído à implementação do FUNDEB em 2007. Assim como ocorreu com o ensino fundamental regular, a totalidade de matrículas na Educação Especial regular foi considerada já no primeiro ano para efeito de recebimento de recursos do Fundo. Além disso, o fator de

---

<sup>85</sup> Informações acerca da instalação de salas de recursos multifuncionais no segundo semestre de 2011, não foram dadas pela SME do município.

<sup>86</sup> Ambiente virtual criado pelo MEC/CAPES, com vista à formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica, das redes públicas estadual e municipal. Os cursos são oferecidos pelas universidades públicas e comunitárias. Outras informações podem ser acessadas em: <http://www.sed.sc.gov.br/educadores/plataforma-freire>.

ponderação para cálculo do valor aluno mínimo anual também tem sido superior aos fatores determinados para a educação infantil e os anos iniciais e finais do ensino fundamental, zona urbana e campo, atendimento parcial: 1,20 (um inteiro e vinte centésimos), fator ainda considerado aquém das reais necessidades desse público.

Outro aspecto a ser considerado, no que se refere ao estímulo para ampliação do atendimento à educação especial, diz respeito à inclusão, para efeito de distribuição dos recursos do Fundo, das matrículas dos alunos da rede de ensino pública regular que recebem AEE. De acordo com o artigo 9º. -A, do Decreto 6.253/2007, alterado pelo Decreto 7.611/2011, os alunos matriculados na rede pública que recebem AEE terão sua matrícula computada em dobro, para efeito de recebimento de recursos do FUNDEB.

A respeito dos gastos com a educação especial na rede municipal de ensino de Cabedelo, constatou-se, por meio dos Balanços Anuais referentes ao período de 2005 a 2010, que durante esse período não foram computadas as despesas com essa modalidade de ensino, à semelhança do que ocorrera com a educação infantil e educação de jovens e adultos. Conforme já mencionado, a legislação que aprovou o FUNDEB permite que os recursos sejam utilizados pelos governos subnacionais, indistintamente. Martins (2008) analisa que, ao legalizar essa prática, a legislação esvazia a lógica do custo aluno, uma vez que se constroem parâmetros para captação de recursos e determina a sua utilização em qualquer nível ou modalidade de ensino.

Portanto, no Município de Cabedelo os recursos do Fundo continuam sendo utilizados, em sua totalidade, no ensino fundamental, não refletindo nos gastos com os outros níveis e modalidades de ensino.

#### 4.6 OS PRIMEIROS RESULTADOS DO FUNDEB NA EDUCAÇÃO BÁSICA DO MUNICÍPIO DE CABEDELLO-PB

No período de 2005 a 2010, contexto em que foi implementado o FUNDEB, foi possível verificar alterações na dinâmica da oferta e do financiamento da educação básica no município de Cabedelo.

*Quanto aos aspectos financeiros:*

- a) Crescimento da receita de impostos e transferências para fins de vinculação constitucional em todo o período analisado, ampliação essa decorrente da

elevação da arrecadação do FPM e do ICMS, tributos que respondem pela quase totalidade dos recursos considerados para fins de vinculação para manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme art. 212 da CF de 1988;

- b) Percentual das receitas resultantes de impostos aplicado em educação, superior a 25,00% no período de 2007 a 2010;
- c) Gastos com Função educação representando, no período de 2005 a 2010, quase um  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do gasto total com outras funções públicas.
- d) O FPM e o ICMS são os impostos de maior envergadura na composição do Fundo no Município de Cabedelo.
- e) Deduções da receita de impostos para composição do Fundo superiores, em todo o período analisado, às transferências multigovernamentais recebidas ano a ano. Apesar disso, constatou-se aumento de 40,49% no valor das transferências recebidas pelo Município, a título de cota-parte, no período de 2007 a 2010;
- f) Receitas provenientes do Fundo insuficientes para a manutenção das despesas típicas de MDE, na série 2005–2010;
- g) Recursos do Fundo utilizados em sua quase totalidade para pagamento de despesas com o magistério da educação básica, no período de 2005 a 2010.
- h) Ampliação dos gastos com a subfunção educação infantil em torno de 161,36% no período de 2005 a 2010. Apesar dessa ampliação, o gasto aluno ano para esse segmento, no ano de 2010, ficou abaixo do mínimo definido nacionalmente;
- i) Crescimento dos gastos com a subfunção ensino fundamental, realizada com o conjunto das receitas da educação no período de 2005 a 2010. Nesse período, as despesas foram ampliadas em 71,11%, e as receitas apresentaram elevação percentual de 79,40. No que se refere ao gasto aluno, os valores/ano foram superiores ao mínimo nacional em toda série analisada.
- j) Crescimento dos gastos efetivados com recursos do Fundo na subfunção ensino fundamental. De 2005 a 2010, atingiu 102,64%. Essa ampliação também incidu sobre o gasto aluno/ano que, nesse período, foi superior ao valor mínimo aluno/ano definido para vigorar nacionalmente.

- k) As despesas efetivadas com recursos do Fundo abarcaram, apenas, o ensino fundamental. Não se constatarem gastos com os outros níveis e modalidades de ensino, no período de 2005 a 2010, com recursos dessa Fonte.

*No que diz respeito aos aspectos educacionais:*

- a) Ampliação da oferta de ensino na educação infantil, segmentos creche e pré-escola. De 2005 a 2010, o crescimento registrado foi de 44,14%, enquanto que, de 2007 a 2010, registrou-se aumento de, apenas, 10,00%;
- b) No segmento creche, a ampliação foi de 46,12% no período de 2005 a 2010, e 10,07% de 2007 a 2010. Logo, nos primeiros anos de implantação do FUNDEB, a oferta de vagas na creche foi pequena, tendo em vista o percentual de crianças fora da escola na faixa etária de zero a 03 (três) anos de idade;
- c) Na pré-escola também se registrou ampliação do acesso. De 2005 a 2010, o aumento foi de 42,91%, e de 2007 a 2010, de 62,77%.
- d) Ampliação das matrículas na rede privada, segmento creche, no ano de 2010, em torno de 376,32 em relação a 2009;
- e) Diminuição do quantitativo de matrículas na pré-escola, no âmbito das redes estadual, municipal e privada, em torno de 5,13%. Porém na rede municipal, a ampliação foi de 62,77%, no período de 2007 a 2010;
- f) Redução da oferta de matrículas no ensino fundamental nas redes estadual, municipal e privada, em torno de 10,00%. A rede municipal, no período analisado, reduziu a sua oferta em 4,11%;
- g) Ensino fundamental municipalizado;
- h) Indicadores de rendimento escolar abaixo dos índices esperados. No ano de 2010, os percentuais foram: aprovação – 76,50%, reprovação – 14,10%, abandono escolar – 9,40% e distorção idade/série – 34,80%;
- i) Crescimento do IDEB a partir de 2007. As metas projetadas para 2011, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, foram superadas já nesse ano;
- j) Oferta de vagas no ensino médio, modalidade EJA semipresencial;

- k) Ampliação do quantitativo de matrículas na educação especial. De 2005 a 2007, o aumento foi de mais de 800%. Todavia, a partir de 2007, registra-se queda no seu atendimento. De 2007 a 2010, a oferta foi reduzida em 25,60%;
- l) Contratação de um número elevado de profissionais para atuar como docentes na educação infantil, ensino fundamental e educação especial. No período de 2007 a 2010, foram contratados 243 profissionais.

*Neste sentido, quais as implicações do FUNDEB na divisão de responsabilidades no tocante ao financiamento e à oferta da educação básica no Município de Cabedelo?*

No período de 2005 a 2010, constatou-se crescimento da receita orçamentária destinada à MDE. Todavia, tendo em vista que o FUNDEB capta parte da receita vinculada para a sua formação e a redistribui de acordo com o número de alunos matriculados, o Município de Cabedelo teve a sua receita reduzida, em favor daqueles que possuíam maior número de alunos frequentando a educação básica. Do valor deduzido, retornou ao orçamento da educação, a título de transferências multigovernamentais, o equivalente, em média, a 65,00%. Esse fato levou o Município a administrar menos recursos para um maior número de alunos, considerando-se a ampliação da oferta na educação infantil, de 37,30% no período de 2007 a 2010.

Alusivamente a todo o período analisado, em Cabedelo a receita recebida do Fundo, em sua totalidade, foi aplicada no ensino fundamental. Não se verificaram gastos com recursos do Fundo na educação infantil e outros níveis e modalidade de ensino; as despesas registradas com a educação infantil foram efetivadas com outros recursos orçamentários. Para as modalidades EJA e educação especial, não foram discriminadas despesas com nenhuma Fonte de receita no Balancete de Despesa; as mesmas foram lançadas na totalidade dos gastos com ensino fundamental regular, fato que impossibilita precisar o gasto aluno/ano com esses segmentos de ensino no Município. Dessa forma, observa-se que as matrículas dos outros níveis e modalidades de ensino são utilizadas para fins de cálculo para a composição da receita de cada ente. Ao integrar, porém, o orçamento da educação, por se caracterizar como prioritário, os recursos são utilizados – conforme CF 1988 – no ensino fundamental regular.

Os recursos do Fundo também foram insuficientes para o custeio das despesas típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Durante todo o período analisado, ou seja, 2005-

2010, as despesas realizadas foram superiores às recebidas do Fundo, ano a ano, constituindo exceção o ano de 2010. Além disso, a despesa concentrou-se, predominantemente, no pagamento dos profissionais do magistério da educação básica.

Portanto, apesar do crescimento de sua receita ano a ano, o FUNDEB não representou a entrada de novos recursos no orçamento da educação básica do Município de Cabedelo nos primeiros anos de sua vigência.

Com relação à oferta de vagas, contatou-se ampliação do acesso à educação infantil, ocorrendo expansão maior no segmento pré-escola e estabilidade no atendimento ao ensino fundamental.

O atendimento à educação infantil no Município de Cabedelo é realizado pelas redes estadual, municipal e privada, sendo o segmento creche atendido pela rede municipal e privada, e a educação pré-escolar pelas três esferas administrativas. Com a implementação do FUNDEB em 2007, o governo do Estado da Paraíba, que até esse exercício, atendia a crianças matriculadas na pré-escola, firmou convênio com o Município para que o atendimento a esse segmento fosse realizado em regime de colaboração por ambas as esferas. Acordou-se que a rede estadual se responsabilizaria pela estrutura, em termos de espaço físico, e a rede municipal pelo grupo de docentes para o atendimento às crianças matriculadas, bem como outros custos, a exemplo da formação continuada dos profissionais. Concordou-se também sobre a transferência dos alunos para a rede municipal que, a partir desse ano, passariam a ser declarados no Censo educacional, inclusive para efeito de recebimento dos recursos do FUNDEB.

Outro aspecto a ser destacado, que foi estimulado pelo FUNDEB, é a oferta da educação infantil pela rede privada de ensino. Em Cabedelo, constatou-se parceria desde o ano de 2009 com uma instituição privada para atendimento ao segmento creche, conforme dados do FNDE/MEC.

Quanto ao atendimento ao ensino fundamental, nível de atuação prioritário para as esferas estadual e municipal, verificou-se que a rede estadual reduziu o seu atendimento em 22,21%, no período de vigência do FUNDEB, e a rede municipal, em 4,11%. Constata-se, nesse caso, que o FUNDEB não estimulou a ampliação da oferta de vagas no ensino fundamental pelas redes estadual e municipal, no Município de Cabedelo. Apesar da redução da oferta registrada, a rede municipal de ensino, no período de 2007 a 2010, passou a responder por quase 70,00% do atendimento prestado ao ensino fundamental: em 2007, 61,63%; em 2008, 65,00%; em 2009,

68,59% e em 2010, 68,69. A municipalização do ensino fundamental, por sua vez, foi desencadeada pelo FUNDEF em vigor até o ano de 2006.

Portanto, no que concerne à oferta da educação básica, ela tem sido realizada pelas esferas estadual, municipal e privada, com predominância do atendimento pela rede municipal de ensino. No que se refere à educação infantil, confirmou-se em Cabedelo a tendência apontada por Adrião e Domiciano (2010), no sentido de que o FUNDEB tem estimulado a ampliação do acesso à educação infantil, bem como a sua oferta pelo setor privado, ainda de que forma minoritária nesse Município. Essa ampliação, principalmente no segmento da pré-escola – o que mais se ampliou na rede municipal de Cabedelo –, também está relacionada à aprovação da Emenda 59/09, que trata, dentre outras questões, da obrigatoriedade da educação básica, da pré-escola ao ensino médio. Quanto ao ensino fundamental, constatou-se estabilidade na oferta de vagas no período de 2007, confirmando tendência de que a expansão e a municipalização do ensino fundamental ocorreram, massivamente, com a instituição do FUNDEF no período de 1998 a 2006.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As modificações introduzidas no campo da política educacional no Brasil a partir dos anos 1990 faziam parte da reforma do Estado brasileiro, sendo legitimadas por alterações no texto constitucional. Essas reformas, de acordo com Vasquez (2010), impulsionavam a descentralização de encargos e a instituição de mecanismos de regulação federal, com vistas a alcançar os objetivos da estabilização macroeconômica e as alterações no financiamento das políticas sociais que, a partir desse momento, se daria por meio da instituição de Fundos, formados por recursos das esferas federal, estadual e municipal.

A regulação se expressaria, de acordo com esse autor, por meio:

[...] da vinculação de receitas, imposição de limites mínimos de gasto, a constituição de fundos específicos para o financiamento da política, as transferências condicionadas à oferta de programas, a definição de padrões nacionais para a execução local destes programas e a exigência de contrapartidas municipais (VASQUEZ, 2010, p. 8).

No campo educacional, mais precisamente na área de financiamento, a regulação se materializaria por meio da criação de Fundos, no âmbito de cada Estado, formado por recursos já vinculados ao orçamento da educação de Estados e Municípios. No contexto dos anos 1990, instituíram-se o FUNDEF – voltado ao financiamento do ensino fundamental e com prazo de vigência de dez anos, ou seja, de 1996 a 2006 – e, nesse último ano, o FUNDEB – com abrangência a toda a educação básica, para vigorar por 14 anos. A política de Fundos, introduzida na estrutura do financiamento da educação, tinha, entre outros objetivos, o de reorganizar o financiamento da educação, uma vez que, a partir de sua implantação, parte dos recursos vinculados constitucionalmente a essa área passaria a ser (re) distribuída conforme o número de alunos matriculados nas redes de ensino (VASQUEZ, 2010).

Com a instituição desse mecanismo de financiamento da educação, esperava-se a universalização do acesso ao ensino fundamental, nível de ensino obrigatório, portanto de responsabilidade dos governos subnacionais; a sua oferta; a valorização dos profissionais do magistério em exercício nesse segmento; a melhoria da qualidade do ensino ministrado, além da redução das desigualdades de gastos no âmbito de cada unidade federada. No plano federal, a racionalização dos recursos da educação se apresentava como uma das principais metas a ser

alcançadas. No decorrer de sua vigência, várias análises foram apresentadas por pesquisadores da temática do Financiamento da Educação no Brasil. Arelaro (2007) sintetizou as que mais se evidenciaram em pesquisas realizadas ao longo da década. Contudo são análises das quais comungam autores já citados neste trabalho.

O primeiro ponto destacado pela autora se refere aos gastos da União com educação. Ao avaliar os gastos do governo federal ano a ano nessa área, a autora constatou redução das despesas nessa esfera de Poder, fato que a levou a afirmar que o FUNDEF foi uma das estratégias adotadas para reduzir os gastos da União com a educação básica. A respeito da universalização do ensino fundamental, a autora discorre que esse não era o principal objetivo do Fundo, haja vista que o atendimento desse nível de ensino no Brasil já era satisfatório. Nesse sentido, o que estava em questão era a municipalização do ensino fundamental, estimulada pela instituição do Fundo, principalmente nas regiões mais pobres do país.

No ano de 2005, a rede municipal já respondia por aproximadamente 60% do atendimento ao ensino fundamental. O não cumprimento da legislação quanto ao valor mínimo aluno/ano, ao longo de toda a década, também foi apontado como um dos aspectos negativos do Fundo – por contribuir com a redução do valor da complementação da União ao Fundo –, assim como o veto ao Inciso II do art. 2º da Lei 9.424/96, que determinava a inclusão das matrículas do ensino fundamental nos cursos de EJA para recebimento de receitas do FUNDEF. Por fim, a não valorização do magistério. Para Arelaro (2007), somente a partir de 1999, parcela considerável de Municípios brasileiros passou a pagar o salário mínimo aos professores da rede pública de ensino sob sua responsabilidade. No entanto, para isso, não se fazia necessário a instituição de um Fundo, mas, apenas o cumprimento da CF 1988, que proíbe que qualquer trabalhador receba, referente a uma jornada de trabalho, valores abaixo do mínimo nacional. Após implementação do FUNDEF, não se constatou reajuste nos vencimentos dos profissionais do magistério, mas sim a concessão de gratificações, abandonos e/ou outras vantagens (ARELARO, 2007).

Conforme Arelaro (2007), o FUNDEF não foi capaz de alcançar os objetivos que se propunha, considerando que a ele não foram agregados recursos novos destinados à educação. A redistribuição dos recursos já existentes no orçamento da educação entre o Estado e seus Municípios não promoveu a redução das desigualdades sociais, tampouco educacionais, fazendo-se necessário, para isso, uma reforma tributária.

Quanto ao FUNDEB, em vigor desde o ano de 2007, possui a mesma lógica de funcionamento do seu antecessor. Todavia a Lei 11.494/07, que o aprovou, avançou em muitos aspectos. Pinto (2007) destaca o resgate do conceito de educação básica pela legislação e o fortalecimento do controle social que, em seu entendimento, foi adiante, ao garantir a participação de representante de pais, alunos e do conselho tutelar, além dos impedimentos legais acerca da participação de parentes, prestadores de serviços e pessoas que ocupem cargos de confiança na gestão pública. A definição de prazo para a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios também foi considerado, pelo referido autor (2007), aspecto positivo da legislação que aprovou o FUNDEB.

Além desses, destacam-se a inserção de novos impostos à cesta do Fundo (ITCMD, IPVA e o ITR), a ampliação do percentual a ser deduzido das receitas para a composição do Fundo de 15% para 20%, a partir do terceiro ano de sua instituição, maior participação da União na complementação dos recursos do Fundo, ampliação da vigência de 10 para 14 anos, criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica, que, dentre as suas atribuições, está a de definir os fatores de ponderação aplicáveis, ano a ano, a cada nível, modalidade e estabelecimento de ensino (BRASIL, 2007).

Para além dos aspectos considerados positivos, pontos polêmicos foram verificados na legislação que aprovou o FUNDEB, em projeções acerca dos efeitos do Fundo na Educação Básica no decorrer de sua vigência, além de pesquisas empíricas realizadas nestes primeiros anos de implementação: a provisoriedade do Fundo; a limitação da autonomia fiscal dos governos subnacionais; a introdução de dispositivos que permitem a transferência de recursos públicos para o setor privado, especificamente para o atendimento à educação infantil e à educação especial, em instituições sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público; a restrição quanto ao percentual a ser utilizado na educação de jovens e adultos, ou seja, o máximo de 15%; o pequeno aporte de recursos trazidos à educação pelo Fundo, apesar do aumento da complementação da União; a ausência de dispositivos que tratem do custo aluno qualidade, entre outros. (PINTO, 2007, 2010; ADRIÃO, 2006, 2009, 2010, 2011; ADRIÃO; BORGHI, DOMICIANO, 2010; ARELARO, 2007, 2008; MARTINS, 2009; VASQUEZ, 2010).

Aspecto importante e que não foi tratado pela legislação do FUNDEB, de acordo com Pinto (2007), refere-se à instituição de um único sistema de ensino público. Nesse Sistema, as escolas funcionariam sob a supervisão dos conselhos locais do FUNDEB que passariam a

funcionar como Conselhos Gestores com atribuições de administrar pessoal, gerir os recursos públicos e acompanhar o processo de ensino-aprendizagem dos alunos sob sua jurisdição. Os Conselhos Gestores seriam regulados por Lei Federal e teriam autonomia frente aos Estados e Municípios. Na perspectiva de Pinto (2007), essa seria a única solução para o fim da guerra fiscal que existe entre Estados e Municípios, na busca de matricular mais alunos, ou seja, de aumentar as receitas do orçamento estadual ou municipal da educação.

A partir dessa perspectiva, este estudo teve como objetivo analisar as implicações do FUNDEB no que diz respeito à divisão de responsabilidades entre as esferas de governo para o financiamento e a oferta da educação básica nos Municípios de João Pessoa e Cabedelo, no Estado da Paraíba, no período de 2005 a 2010.

Partiu-se da análise do conjunto normativo legal do financiamento da educação pública brasileira a partir dos anos 1990, associada ao exame da legislação produzida por cada sistema de ensino, das receitas e despesas com educação praticadas pelos Municípios, além de dados educacionais de cada sistema: matrículas, evasão, repetência, distorção idade/série, médias do IDEB.

Após a análise do conjunto de dados, foi possível constatar, na perspectiva do financiamento, que a divisão de responsabilidades ocorre, conforme a CF 1988, por meio da transferência de recursos de uma esfera administrativa a outra: a União transfere recursos para os Estados e Municípios, e os Estados para os Municípios. No caso da política de Fundos, particularmente o FUNDEB, as transferências de recursos ocorrem entre os governos subnacionais e, em não se alcançando o valor mínimo aluno/ano, há a transferência da União para os Estados – a título de complementação –, que a redistribuem entre os seus Municípios, por meio do Fundo. Conforme dados do Balanço Anual, o Estado da Paraíba recebeu complementação da União no período de 2007 a 2010. Em 2010<sup>87</sup>, esse valor foi de R\$ 29.323.615,86 (vinte e nove milhões, trezentos e vinte e três mil, seiscentos e quinze reais e oitenta e seis centavos), e o Estado redistribuiu, entre os municípios, o equivalente a R\$ 298.443.609,42 (duzentos e noventa e oito milhões, quatrocentos e quarenta e três mil, seiscentos e nove reais e quarenta e dois centavos). O valor da complementação da União à Paraíba representou, em 2010, aproximadamente 10% do que é transferido pelo Estado aos seus

---

<sup>87</sup> Os valores da Complementação da União e dos recursos transferidos pelo Estado da Paraíba aos Municípios no período de 2010 foram atualizados para julho de 2012, pelo INPC-IBGE.

Municípios, percentual suficiente, apenas, para equalização do valor mínimo aluno/ano estadual ao definido para vigorar nacionalmente.

Dos Municípios analisados, a cidade de João Pessoa beneficiou-se das transferências do Estado, tendo em vista que, de 2005 a 2010, as deduções para o Fundo foram inferiores ao valor das transferências repassadas no mesmo período. O tamanho da rede, a ampliação da oferta ano a ano, especialmente nos níveis e modalidades de ensino, antes não atendidos pelo Fundo, bem como os diferentes fatores de ponderação, foram elementos que contribuíram para o aumento da receita do FUNDEB no período avaliado. Afora a divisão legal de recursos, portanto obrigatória, não se registraram esforços entre o Estado e o Município no sentido da colaboração entre ambas as esferas para o financiamento da oferta dos níveis e modalidades de ensino da educação básica.

Menção pode ser feita ao atendimento à educação infantil, segmento creche, de responsabilidade da esfera municipal – conforme art. 211 da CF 1988 –, o qual, em João Pessoa até o ano de 2012, vem sendo realizado, parcialmente, pela rede estadual, sem qualquer tipo de apoio financeiro do Município. Somente em meados do segundo semestre de 2012, após determinação do Ministério Público da Paraíba acerca da transferência total das matrículas da educação infantil, é que o Município “aceitou” agregar à sua rede de ensino as crianças atendidas até então pela esfera estadual. Essa prática, segundo o secretário de Estado de Educação da Paraíba, vinha prejudicando o orçamento da rede estadual, uma vez que não se dispunha de dotações orçamentárias para o atendimento à educação infantil e o Estado acabava fazendo uso, portanto, dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento de ensino dos outros níveis e modalidades de sua competência.

A falta de entendimento entre as esferas estadual e municipal também impediu a entrada de recursos do FUNDEB no orçamento da educação municipal, considerando que, não declaradas no Censo Educacional como referentes a alunos da rede municipal, as matrículas da educação infantil não eram computadas para efeito de recebimento de recursos desse Fundo. Portanto, deixaram de receber recursos: o Município de João Pessoa, por não declarar as matrículas da educação infantil no Censo Educacional, e a rede estadual, que, para investir na Educação Infantil, teve de fazer uso da receita destinada à manutenção e desenvolvimento dos níveis e modalidades de sua competência. De acordo com o depoimento de uma das técnicas da Secretaria Municipal de Ensino de João Pessoa, era de conhecimento da gestão municipal a

responsabilidade para com o atendimento às matrículas atendidas pela rede estadual. Contudo o Município ainda não dispunha de capacidade física, financeira e de pessoal para a realização do atendimento. Quanto à capacidade financeira, a funcionária alegou que as matrículas do ano somente seriam computadas no Censo Educacional do ano seguinte. Portanto, o Município passaria um ano atendendo a maior número de alunos com menos recursos.

No caso da oferta de vagas na educação básica, o atendimento deu-se conforme o disposto no art. 211 da CF 1988. O Estado se responsabilizou pela oferta parcial do atendimento à educação infantil e ao ensino fundamental, apresentando redução na oferta em ambos os níveis, no período de 2007 a 2010, pelo ensino médio, EJA e educação especial.

A rede municipal atendeu e ampliou a sua oferta de vagas na educação infantil, segmentos creche e pré-escola, no período de 2007 a 2010, em 17,56%, com tendência à estabilidade a partir de 2007. Apesar da ampliação, o atendimento à educação infantil em João Pessoa tem se concentrado na esfera privada. No ano de 2010, a rede municipal respondeu por 37,17% do atendimento a esse segmento de ensino, enquanto que, na rede privada, a proporção foi de 40,08%. Isso significa que o FUNDEB ainda não repercutiu positivamente, no sentido de ampliar o acesso à educação infantil no Município de João Pessoa.

A rede municipal reduziu a oferta de vagas no ensino fundamental em torno de 15,00% no período de 2007 a 2010. A queda maior foi registrada nos anos finais do ensino fundamental, 19,70%, se comparado aos anos iniciais, nos quais a redução foi de 9,50%, no mesmo período. No ano de 2010, o Município respondeu por 40,84% da oferta desse nível de ensino, a esfera estadual por 30,00% e a privada por 28,64%. Esses dados indicam que a política de Fundos não tem estimulado a ampliação da oferta do ensino fundamental por parte das redes públicas de ensino e não tem induzido à municipalização do atendimento, na cidade de João Pessoa.

Para o atendimento educacional a esse e a outros níveis e modalidades de ensino, registrou-se a implementação de programas e projetos desenvolvidos em parceria com os governos federal e estadual, com organizações não governamentais, além daqueles que contam com a colaboração da própria comunidade educacional. Os programas e projetos desenvolvidos em parcerias com o Estado e a sociedade tem como finalidade a melhoria da qualidade do ensino ministrado nas escolas, referindo-se à redução dos índices de evasão, repetência, distorção idade/série, a formação continuada dos profissionais da rede de ensino, a melhoria das condições

de trabalho docente, além da realização de atividades extracurriculares destinadas à formação integral dos educandos, conforme Relatório de Gestão da Educação de 2010.

Ainda na esfera municipal, verificou-se ampliação da oferta de vagas nas modalidades de ensino EJA e educação especial, e ampliação dos gastos nas referidas modalidades de ensino. No entanto o gasto *per capita* situou-se abaixo do valor mínimo aluno/ano definido para vigorar, nacionalmente, no período de 2007 a 2010.

Logo, no Município de João Pessoa, a divisão de responsabilidades para com a oferta e o financiamento da educação básica tem se dado em cumprimento à Legislação federal: transferências de recursos entre os entes governamentais com vistas à manutenção e desenvolvimento do ensino – conforme art. 212 da CF de 1988 e arts. 68 e 69 da LDB 9.394/96 – e ao atendimento, em observância ao disposto no art. 211 da CF 1988. Ou seja, os Estados e o Distrito Federais respondem prioritariamente pela oferta do ensino fundamental e médio, e os Municípios prioritariamente pelo atendimento ao ensino fundamental e à educação infantil.

Em que pese a ampliação do acesso à educação infantil, segmentos creche e pré-escola no período de 2007 a 2010, constatou-se que a ampliação se deu no ano de 2008 em relação a 2007. A partir de 2008, registrou-se redução no percentual de oferta de vagas, fato que refuta a hipótese de que o FUNDEB se constituiria em estímulo para que os Municípios ampliassem a oferta de vagas da educação infantil, etapa escolar de sua competência, especificamente em João Pessoa.

Quanto ao ensino fundamental, a redução da oferta em aproximadamente 15,00%, no período de 2007 a 2010, também demonstra que o Fundo não estimulou a ampliação do acesso nessa etapa de ensino, além de não induzir a municipalização do atendimento. Isso é confirmado pelo percentual de atendimento da rede municipal em 2010 que foi, em torno, de 41,00% do atendimento geral.

A EJA ampliou a sua oferta nos primeiros anos de vigência do Fundo em mais de 50,00%. Porém, a partir de 2009, passou a reduzi-la em, aproximadamente, 21,00%. A educação especial, diferentemente da EJA, passou a registrar ampliação do atendimento somente a partir de 2008.

Portanto, o FUNDEB não alterou a divisão de responsabilidades entre as esferas de governo para a oferta do ensino no período de 2007 a 2010, particularmente em se tratando da educação infantil e do ensino fundamental. No tocante ao financiamento, afora os recursos

orçamentários, verificou-se que a quase totalidade dos recursos do FUNDEB, a exemplo do que ocorria com o FUNDEF, é utilizada no ensino fundamental.

Ao contrário de João Pessoa, que se beneficiou das transferências multigovernamentais, o Município de Cabedelo, no período de 2005 a 2010, recebeu do Fundo valores inferiores às deduções realizadas ao longo dos anos. O tamanho da rede de ensino, ou seja, 7.527 alunos matriculados no ano de 2010 em todos os níveis e modalidades de ensino, para uma população de 57.944 hab. de acordo com o Censo Populacional do IBGE de 2010, contribuiu para que as receitas fossem inferiores aos valores transferidos. No período analisado, o Município recebeu, a título de transferências do Fundo, o equivalente a, em média, 65% do total deduzido ano a ano. Significa que Cabedelo teve que administrar montante menor de recursos, fato que o levou a utilizar recursos de outras Fontes para pagamento das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Segundo dados do Demonstrativo<sup>88</sup> da Despesa<sup>89</sup> por Subfunção do Município, em 2010 as despesas com educação infantil, ensino fundamental, EJA e educação especial totalizaram um gasto da ordem de R\$ 15.878.451,38 (quinze milhões, oitocentos e setenta e oito mil, quatrocentos e cinquenta e um reais e trinta e oito centavos). Nesse mesmo ano, a receita do FUNDEB foi R\$ 10.651.005,71 (dez milhões, seiscentos e cinquenta e um mil, cinco reais e setenta e um centavos), resultando numa diferença de R\$ 6.294.772,81 (seis milhões, duzentos e noventa e quatro mil, setecentos e setenta e dois reais e oitenta e um centavos). Assim, constatou-se, no campo legal, a divisão de responsabilidades entre as esferas de governo para o financiamento da educação básica, assumindo o Município de Cabedelo papel considerável na composição das receitas do Fundo.

Outro aspecto relacionado à divisão de competências entre as esferas de governo para o financiamento e a oferta da educação básica, especialmente educação infantil, no segmento pré-escola, foi identificado no Município de Cabedelo. Até o ano de 2008, a rede estadual de ensino se responsabilizava por parte do atendimento a pré-escola. A partir desse ano, acordou-se entre as esferas estadual e municipal que o atendimento continuaria sendo realizado na estrutura da rede

---

<sup>88</sup> Os valores referentes às receitas e despesas alusivas ao exercício fiscal de 2010 foram atualizadas para julho de 2012, pelo INPC-IBGE.

<sup>89</sup> As despesas com a Função Educação, Código 12, compreendem os gastos realizados com todas as Fontes de recursos destinadas à educação. Foram excluídos desse total os gastos com “Administração geral”, que, em 2010, em valores corrigidos para julho de 2012, totalizaram R\$ 7.571.460,15 (sete milhões, quinhentos e setenta e um mil, quatrocentos e sessenta reais e quinze centavos).

estadual, responsabilizando-se a rede municipal pela viabilização da oferta, em termos de pessoal de magistério e outros profissionais de apoio à docência e insumos necessários à manutenção e desenvolvimento do ensino. Foi consensual que, de 2008 em diante, os alunos em idade pré-escolar passariam a ser declarados, no Censo Educacional, como alunos da rede municipal, fato que levaria a rede municipal a receber recursos do FUNDEB referentes a essas matrículas, nos anos subsequentes.

Além do compartilhamento de responsabilidades entre as esferas de governo para o atendimento à educação infantil, verificou-se convênio realizado pelo Poder Público municipal com a esfera privada para a oferta de vagas nesse nível de ensino, ainda que com, apenas, uma instituição. Conforme já destacado neste trabalho, a possibilidade de transferência de recursos públicos para o setor público não estatal foi assegurada pela CF 1998. De acordo com o art. 213, incisos I e II, os recursos públicos poderão ser destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, desde que apliquem os seus excedentes em educação e destinem seu patrimônio a instituições com as mesmas finalidades, em caso de encerramento de suas atividades educacionais (BRASIL, 1988).

Essa questão foi retomada pela legislação que aprovou o FUNDEB e ampliada, conforme §§ 1º e 3º do art. 8º da Lei 11.494/07. Admite-se, a partir da aprovação dessa legislação, a transferência de recursos públicos, não apenas para instituições sem fins lucrativos, mas também para as instituições privadas, desde que conveniadas com o setor público, para o atendimento da oferta de vagas na educação infantil, segmentos creche e pré-escola. Para serem contempladas com os recursos, as instituições deverão atender a alguns critérios. Dentre eles, destacam-se: a igualdade de condições para acesso e permanência, bem como a gratuidade do ensino a todos os alunos, o atendimento a padrões mínimos de qualidade definidos pelos órgãos normativos legais (BRASIL, 2007).

Diferentemente da forte expansão no atendimento à educação infantil pelo setor privado na região Sudeste, principalmente no Estado de São Paulo, conforme pesquisas realizadas por Adrião *et al* (2005, 2006, 2007, 2009, 2010), o FUNDEB não estimulou os Municípios de João Pessoa e Cabedelo a expandirem o atendimento a esse nível de ensino para o setor privado, exceto Cabedelo, que, conforme já ressaltado, mantém convênio com uma instituição para o atendimento ao segmento creche.

Em João Pessoa, já se constata movimento favorável a essa prática. No segundo semestre de 2012, a Promotora de Justiça do Ministério<sup>90</sup> Público da Paraíba - MPB, Fabiana Lobo, ao discutir a inclusão das creches atendidas pela rede pública estadual na rede municipal de ensino de João Pessoa, afirmava, conforme notícia veiculada no *site* do MPPB<sup>91</sup>, que o Município deveria se responsabilizar pelo atendimento dos alunos em idade creche e, não dispondo de capacidade física e de pessoal, deveria oferecê-lo por meio de parcerias com o setor privado. Essa prática poderá ser adotada a partir de 2013, tendo em vista que o MP determinou a inclusão imediata das creches atendidas pelo Estado, na rede municipal de ensino, ainda neste ano de 2012.

Quanto ao acesso, verificou-se que o Município de Cabedelo ampliou a oferta de vagas na educação infantil em 37,30%, no período de 2007 a 2010; já no ensino fundamental, para o mesmo período, a rede reduziu o atendimento em 4,11%. No ano de 2010, foi responsável por aproximadamente 70,00% do atendimento em ambos os níveis de ensino. Esses dados demonstram que o FUNDEB alterou a divisão de responsabilidades entre as esferas de governo para a oferta e o financiamento da educação infantil em Cabedelo, nos primeiros anos de vigência do Fundo. No que se refere ao ensino fundamental, a relação entre os entes governamentais permaneceu inalterada; a municipalização desse nível de ensino ocorreu no período de vigência do FUNDEF, e o atendimento total já representa 94,00% do atendimento a crianças e adolescentes na faixa etária dos 6 (seis) aos 14 (quatorze anos), conforme dados do IBGE/INEP 2010.

No tocante à EJA, conferiu-se ampliação da oferta na modalidade, no período de 2007 a 2009, e pequena redução no ano de 2010; já na educação especial, a ampliação superou a casa dos 300%, no período de 2007 a 2010.

---

<sup>90</sup> O MPPB, por meio da Promotoria de Educação, tem tido papel relevante na garantia do direito à educação básica no Estado da Paraíba. De acordo com matéria veiculada no *site* do MP, com a implementação do projeto de “Fiscalização da qualidade da educação básica nas escolas públicas da Paraíba – MP pela Educação”, 3.500 escolas da rede pública estadual e municipal, incluindo creches, foram fiscalizadas de 2011 até 2012. Somente em 2012, 1.759 instituições foram fiscalizadas. O projeto é desenvolvido pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Educação – CAOP, sob a coordenação ativa da Promotora de Justiça Fabiana Lobo. A Ação integra o Plano Estratégico do MP, lançado no ano de 2010.

Disponível em: [http://www.mp.pb.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=107&Itemid=146](http://www.mp.pb.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=107&Itemid=146)

<sup>91</sup> Matéria divulgada no site do MPPB no dia 05 de setembro de 2012.

Disponível

em:

[http://www.mp.pb.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4062%3Amunicipalizacao-das-creches-estaduais-e-assunto-de-reuniao-no-mppb&catid=40%3Aeducacao&Itemid=146](http://www.mp.pb.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4062%3Amunicipalizacao-das-creches-estaduais-e-assunto-de-reuniao-no-mppb&catid=40%3Aeducacao&Itemid=146)

Portanto, o FUNDEB promoveu ampliação da oferta nos níveis e modalidades de ensino antes não contemplados pelo FUNDEF, e alterou a divisão de responsabilidades para com o atendimento educacional, excetuando-se o atendimento ao ensino fundamental, que foi municipalizado no decorrer da década do FUNDEF. Quanto ao financiamento, verificou-se que a totalidade dos recursos do FUNDEB é utilizada no ensino fundamental, tal qual ocorria no período em que esteve em vigência o FUNDEF.

Mediante o exposto, verificaram-se, nos Municípios de João Pessoa e Cabedelo no contexto de vigência da Política de Fundos, mais especificamente o FUNDEB, traços de coordenação federativa, ou seja, a colaboração entre as esferas de governo no tocante à “distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns” (2010, p. 153).

Para além do aspecto da regulação federal no campo do financiamento da educação básica, anteriormente destacado por Vasquez (2010), Oliveira e Sousa (2010), Cury (2010) e Abrúcio (2010) afirmam que o FUNDEB, assim como o seu antecessor, é composto de políticas criadas pelo governo federal com o objetivo de efetivar o regime de colaboração na área educacional. Para esses autores, o FUNDEF cumpriu o seu papel no sentido da municipalização do ensino fundamental, e também da ampliação tanto na oferta como nos recursos no âmbito dos municípios, com vistas ao atendimento da cobertura. Foi substituído pelo FUNDEB, com o propósito de dar continuidade ao processo, avançando na ampliação do acesso e da participação da União na composição do Fundo.

Na perspectiva dos autores (2010), houve melhoras nas relações federativas nos últimos anos. Contudo ainda não se pode afirmar que o Brasil possui um regime de colaboração efetiva, pois,

Mesmo com a maior municipalização e responsabilização no ensino fundamental, ainda existem lugares onde há uma forte divisão da rede entre estados e municípios e, afora os mecanismos financeiros vinculados às matrículas, não há hoje outro indutor de coordenação entre eles (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 65).

A divisão entre as redes à qual se referem Oliveira e Sousa (2010) é uma das características dos sistemas de ensino dos Municípios paraibanos investigados, onde os traços de cooperação federativa, identificados no decorrer da pesquisa, são resultados da implementação de políticas que condicionam o repasse de recursos ao atendimento da oferta.

Em concordância com Abrúcio, Cury, Oliveira e Souza (2010), a política de Fundos tem sido considerada importante para a melhoria das relações federativas. No entanto, para se caminhar em direção à efetivação do regime de colaboração – conforme previsto na CF 1988 e LDB 9.394/96 – faz-se necessária “a institucionalização de fóruns de negociação federativa, a melhor definição e/ou medidas para induzir o papel coordenador do nível estadual e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os municípios” (OLIVEIRA; SOUSA, 2010), além da instituição do Sistema Nacional de Educação, funcionando em regime de colaboração para manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme art. 214 da CF 1988, alterado pela EC 59/09 (PINTO, 2007; OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

Portanto, convém destacar que, apesar da importância da política de Fundos na busca da efetivação do regime de colaboração entre as esferas de governo para a oferta e o financiamento da educação pública, urge, de acordo com Pinto (2007), ampliar a participação da União com maior aporte de recursos do seu orçamento para a composição do Fundo, algo em torno de 1% do PIB, e 0,6% por parte dos Estados e Municípios, ou seja, 30% da sua receita de impostos, em vez de 25%, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Somente assim, lograr-se-á êxito em direção à melhoria dos gastos com a educação pública e na garantia do direito à educação pública, gratuita e de qualidade para todos e todas.

Espera-se, portanto, que este trabalho tenha colaborado com as pesquisas de base empírica acerca da política de financiamento da educação brasileira – as quais vêm sendo realizadas no meio acadêmico –, bem como apresentado elementos que venham a contribuir para o debate educacional no Estado da Paraíba.

## REFERENCIAS

ABREU, Mariza. **Estudo sobre as possibilidades de continuidade do FUNDEF e o financiamento da educação básica no país.** Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa, Brasília/DF, 2003.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_.; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M.F.I; BEIRA, L. (orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos.** São Paulo: Edições FUNDAP, 2007.

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado.** São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública.** *Educ. Soc.* v. 28, n. 98, p. 253-267, 2007.

ADRIÃO, T.; PERONI, Vera (Orgs.). **Público e privado: novos elementos para o debate.** São Paulo: Xamã Editora, 2008.

ADRIÃO, T.; BORGHI, R.; DOMICIANO, C. A. **Educação Infantil, ensino fundamental: inúmeras tendências de privatização.** *Retratos da Escola*, v. 4, p. 285-297, 2010.

ADRIÃO, T. ; GARCIA, T. G. ; BORGHI, R. ; ARELARO, L. R. G. . **As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose?.** *Educação & Sociedade*, v. 33, p. 533-549, 2012.

ADRIÃO, Theresa (coord.). **Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no Estado de São Paulo.** São Paulo: FAPESP, 2009. (Relatório de Pesquisa).

\_\_\_\_\_. Indicações e reflexões sobre as relações entre as esferas públicas e privadas para a oferta da educacional no Brasil. **Revista de Políticas educativas**, Porto Alegre, v. 3, n.1, p. 48-64, 2009.

ADRIÃO, Theresa; BOEGHI, Raquel. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: **Público e privado na educação: novos elementos para o debate.** São Paulo: Xamã, 2008.

ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel; DOMICIANO, Cássia Alessandra. Educação infantil, ensino fundamental: inúmeras tendências de privatização. In: **Retratos da Escola/ Escola de**

**Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce)** – v. 4, n. 7, jul./dez. 2010. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_; DOMICIANO, Cassia Alessandra. **Atendimento à educação infantil em São Paulo: abordando o subsídio público ao setor privado.** Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/117.pdf>. Acesso em: 20 ago./2012.

\_\_\_\_\_; PERONI, Vera. **Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

\_\_\_\_\_; CAMARGO, Rubens Barbosa. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa. (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: Análise da constituição Federal e da LDB.** 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Os desafios do financiamento da educação brasileira até 2050: o Brasil possui condições para um salto educacional?** Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/92.pdf>. Acesso em: set/2012.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão. Descentralização e poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda. In: SOARES, José Arlindo. (org.). **O orçamento dos municípios no Nordeste brasileiro.** Brasília, DF: Paralelo 15, 1998.

ANPAE e ANPED. Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional. **Processo de implantação e impacto do Fundef em estados e municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação.** Projeto de Pesquisa em Rede Nacional. Texto digitado, s/d.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, Federação e Educação: História das instituições e das idéias políticas no Brasil.** Tese. (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da USP, São Paulo, 2005.

ARAÚJO, Luiz. **O federalismo brasileiro e a aprovação da Emenda Constitucional N. 53 de 2006.** Revista Fineduca, Porto Alegre, v.1, n. 5, 2011. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 11 mai. 2012.

ARELARO et al. **Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação (1998-2000).** [S.l.]:

ARELARO, Lisete Regina Gomes. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. (orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate.** São Paulo: Xamã, 2008.

ARELARO, Lisete R. Gomes; JACOMINI, Maria Aparecida; KLEIN, Sylvie Bonifácio. **O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 37, n. 1, 220 p. 35-51, jan./abr. 2011.

\_\_\_\_\_. **Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?** Educação e Sociedade, Campinas, v. 28, n.100 – Especial, p. 899-919, out. 2007.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação**. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>. Acesso em: jun/2012.

\_\_\_\_\_.; BARRETO, Elba Siqueira de Sá. A municipalização do ensino de 1º. Grau: tese controvertida. **Revista da Faculdade de Educação da USP**. Jan/dez. 1985. No. 11. p. 193-210.

\_\_\_\_\_. **FUNDEF: Uma avaliação preliminar dos seus 10 anos de implantação**. In: XXXª Reunião Anual da ANPED, 2007, Caxambu/SP. Anais da XXXª Reunião da ANPED. Rio de Janeiro, 2007. v. 1.

\_\_\_\_\_.; JUCA GIL. Política de Fundos na Educação: duas posições. In: LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital. (orgs.). **FUNDEB: avanços na universalização da educação**. Brasília: INEP, 2006.

ARRETCHE, Martha. **Federalismo, relações intergovernamentais e políticas sociais no Brasil**. Seminário internacional: Análise comparativa sobre mecanismos de gestão intergovernamental e formatação de alternativas para o caso brasileiro. Brasília, 2003.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

\_\_\_\_\_. **Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal**. Educ. Soci. Campinas, v.23, n.80, set/2002, p. 49-71.

BARROSO, João. **O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas**. Educação & Sociedade. Campinas, v.26, n. 92, p. 725-751, Out. 2005.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: KRAWCZYK, Nora; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Polêmicas da Nossa Época; v. 56).

BORGES, Vander Oliveira. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais nos primeiros cinco anos de sua implantação**. Dissertação de Mestrado. UNB – Brasília, DF, 2007.

BORGHI, Raquel Fontes; ADRIÃO, Theresa; ARELARO, Lisete Regina Gomes. **A relação público-privada para a oferta da educação infantil**: continuidades e rupturas. In: XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação, 2009, Vitória. Porto Alegre: Anpae, 2009. v. 08.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 03 de jun. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm). Acesso em: 27 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_13.07.2010/CON1988.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/CON1988.shtm). Acesso em: 12 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: 1995.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 13 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 31, 208, 211, 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**. Brasília: DF, 13 de setembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm). Acesso em: 08 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Decreto 2.264, de 27 de junho de 1997**. Regulamenta a Lei 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: DF, 28 de junho de 1997. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1/decretos1/1997#content>. Acesso em: 08 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 10 de jan. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 12 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei nº. 11.114, de 16 de maio de 2005**. Diário Oficial de União, Brasília, DF, 17/05/2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm). Acesso em 23 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei nº. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Diário Oficial de União, Brasília, DF, 07/02/2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm). Acesso em: 23 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Modifica os arts. 7, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**. Brasília: DF, 20 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Decreto 6.253, de 13 de novembro de 2007**. Regulamenta a Lei 11.494/2007 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: DF, 14 nov. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6254.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6254.htm). Acesso em: 08 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm). Acesso em: 08 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 17 jul. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm). Acesso em: 27 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Decreto 6.571 de 17 de setembro de 2008**. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado, regulamenta o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e acrescenta dispositivo ao Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 set. 2008. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1/decretos1/2008#content> . Acesso em 16 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Parecer CNE/CEB no. 7, de 9 de abril de 2009**. Regulamenta o FUNDEB, e a Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 28 de maio de 2008. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pceb007\\_08.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pceb007_08.pdf). Acesso em 27 out. 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de maio de 2009.** Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 de maio de 2009. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao\\_cne\\_ceb002\\_2009.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf). Acesso em 27 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº. 59, de 11 de novembro de 2009.** Diário Oficial de União, Brasília, DF, 12/11/2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm). Acesso em 12 jun.2011.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Decreto n. 7.611, de 17 de novembro de 2011.** Diário Oficial de União, Brasília, DF, 18/11/2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2011/Decreto/D7611.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Decreto/D7611.htm). Acesso em 17 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Conferência Nacional de Educação (CONAE). Documento Final. Eixo V – Financiamento da Educação e Controle Social. Brasília, DF: MEC, 2010.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (**IBGE**). Censo Demográfico e Contagem da população 2010. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=cd&o=3&i=P&c=608>. Acesso em 05 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação 2011-2020. Disponível em: [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pne\\_projeto\\_lei1.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pne_projeto_lei1.pdf). Acesso em 12 set.2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (**INEP**). Sinopses Estatísticas, 2005-2010. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse> . Acesso em 05 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Programa bolsa família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 01 nov. 2011.

BREMAEKER, Francois Eugene Jean. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças municipais. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto.(orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2011.

CABEDELLO. **Lei Municipal 1.208/04.** Dispõe sobre a escolha dos Dirigentes dos Estabelecimentos Municipais de Ensino, 05/07/2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal Complementar Nº 001/12.** Adota o Piso Salarial Nacional no âmbito do Município de Cabedelo, 03/04/12.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal Complementar Nº 20/06.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Cabedelo, 14/07/06.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal Nº 1.179.** Dispõe sobre o Estatuto do Magistério e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação do Município, 17/12/2003.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal Nº 1180/03.** Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Educação, 17/12/2003.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal Nº 908/97.** Dispõe sobre a composição do Conselho Municipal de Educação de Cabedelo, 30/12/1997.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica do Município de Cabedelo, Estado da Paraíba, 15 de maio de 1990.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Cabedelo/PB. Secretaria de Finanças – SEFIN. Balanços Municipais. 2005 a 2010.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Cabedelo/PB. Secretaria Municipal de Educação – SME. Relatório de Gestão da Educação. In: Balanços Municipais: 2007, 2009 e 2010.

\_\_\_\_\_. Relatório de Gestão da Educação Exercício 2010. Secretaria Municipal de Educação de Cabedelo, 30/12/2010.

CABRITO, Belmiro. Políticas de regulação e mudanças recentes no ensino superior em Portugal. In: CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma Vieira do; CHAVES, Vera Jacobi. **Políticas de expansão da educação superior no Brasil:** democratização às avessas. São Paulo: Xamã, 2011.

CAIN, Alessandra Aparecida. **O atendimento ao ensino fundamental:** análise de parcerias de dois municípios paulistas e o setor privado na aquisição de sistema apostilado. Dissertação. Instituto de Biociências do Campus de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista – UNESP. Rio Claro, 2009.

CALLEGARI, Cesar (org.). **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no estado de São Paulo.** 5ª. ed. atual. e ampliada. São Paulo: Aquariana: APEOESP, 2010.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; GIL, Juca. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPE)/ ANPAE**, v. 25, n.2, p. 341-363, mai./ago.2009.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoliberalismo e o consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: MALAGUTI, Manoel L.; CARCANHOLO, Reinaldo A.; CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Neoliberalismo:** a tragédia do nosso tempo. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CASTRO, J. A. **Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil:** 1995-2005. *Educ. Soc.*, v. 28, n. 100, p. 857-876, out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Financiamento e Gasto Público da Educação Básica no Brasil e Comparações com Alguns Países da OCDE e América Latina.** *Educ. Soc.*, Out. 2005, vol.26, no. 92, p.841-858.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto.(orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.** Brasília, DF: IPEA, 2011.

CAVALCANTI, Maria Helena Pereira. **Uma historia de Cabedelo.** João Pessoa, PB: UFPB/NDIHR/BC, 1996.

CRUZ, Flávio da. (org.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada:** lei complementar 101, de 4 de maio de 2000. 7ª. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Estado e políticas de financiamento em educação.** *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100- Especial, p. 831-855, out.2007.

\_\_\_\_\_. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

DAVIES, Nicolas. **FUNDEB:** a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2008. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

FRANÇA, Magna. **Gestão e financiamento da educação:** o que mudou na escola? Programa Dinheiro Direto na Escola. FUNDEF. Natal – RN: EDUFRN, 2005.

GOMES, Sandra Cristina. **Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil:** 1997–2000. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade Estadual de São Paulo – USP.

GUIMARÃES, José Luiz. Alguns aspectos do Fundef: apontamentos e incertezas após a sua implementação. In: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton; BUENO, Maria Sylva Simões. (orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino:** problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2004.

JOÃO PESSOA. **Lei Municipal Complementar N° 060/10.** Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação do Município de João Pessoa, 29/03/2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal Complementar N° 073/12.** Altera o art. 16 da Lei Complementar N° 060/10, de 29 de março de 2010, do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação do Município de João Pessoa, 05/07/2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal N° 8.682/98.** Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação do Município, 28/12/1998.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal Nº 8.996/99.** Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de João Pessoa, 27/12/1999.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal Nº 8.996/99.** Dispõe sobre a escolha de Diretores e Vice-Diretores dos Estabelecimentos de Escolares da Rede Municipal de Ensino, 27/12/1999.

\_\_\_\_\_. **Lei orgânica do Município de João Pessoa,** no Estado da Paraíba, em 02 de abril de 1990.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB. Secretaria Municipal de Educação e Cultura SEDEC/JP. Relatório de Gestão da Educação. In: Balanço Municipal: 2010.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB. Secretaria de Finanças – SEFIN. Balanços Municipais. 2005 a 2010.

\_\_\_\_\_. Relatório de Gestão da Educação Exercício 2010. Secretaria Municipal de Educação de João Pessoa, 30/12/2010.

LOBO, Thereza. **Descentralização:** conceitos, princípios, prática governamental. São Paulo. Fundação Carlos Chagas. Cadernos de Pesquisa, 74, ago.1990.

\_\_\_\_\_. **Descentralização:** uma alternativa de mudança. Rio de Janeiro. Clássicos da Revista de Administração Pública, nº. 22, jan/marc. 1988.

MARTINS, Angela Maria. O processo de municipalização no Estado de São Paulo: um novo desenho da política educacional. In: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton; BUENO, Maria Sylva Simões. (orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino:** problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis:** estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação – UNB, Brasília/DF. 2009.

MARTINS, Paulo de Sena. **Financiamento e gestão no PNE.** In: Avaliação técnica do plano nacional de educação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004.

\_\_\_\_\_. **A legislação do FUNDEB.** Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, p. 319-340, mai./ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134.pdf>. Acesso em: 15 ago.2012.

\_\_\_\_\_. **O financiamento da educação básica como política pública.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), v. 26, n.2, mai./ago./2010, p.497-514.

MELLO, José Octávio de Arruda; CABRAL, Heitor; FARIAS, Arion; MELLO, Humberto. **História da Paraíba e sua capital.** João Pessoa, PB: Imprell Editora, 2010.

MONLEVADE, João. FERREIRA, Eduardo B. **O FUNDEF e seus pecados capitais**: análise do fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites. Ceilândia, DF: Idéa Editora, 1998.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nadia Hage. **Descentralização Educacional**: características e perspectivas. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 26, n. 3, p. 585-602, set./dez. 2010.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton de. (et. al). **Municipalização do ensino no Brasil**: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Cleiton. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton; BUENO, Maria Sylva Simões. (orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**. Campinas, v.26, n. 92, p. 753-775, Out. 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação e avaliação de políticas educacionais. In: DOURADO, Luiz Fernandes. (org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios? São Paulo: Xamã, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade**: uma análise histórica. Educação e Sociedade, v. 28, n.100 - Especial, p.661-690, out.2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SOUZA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **Do FUNDEF ao FUNDEB**: o processo político de formulação da emenda constitucional nº 53/2006. JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS. Nº 5 | Janeiro–junho DE 2009 | PP. 50–58.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

\_\_\_\_\_. **Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.25, n. 2, p. 185-384, mai./ago. 2009.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em 18 jul. 2012.

PIMENTEL, Altimar de Alencar. **Cabedelo**. Cabedelo, PB: Prefeitura Municipal de Cabedelo; Secretaria da Educação, Esporte e Cultura, 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Educação e Sociedade, v. 28, n.100 - Especial p.877-897, out.2007.

\_\_\_\_\_. ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **Eccos – Revista Científica**, São Paulo, vol. 8, n.1, p. 23-46, jan./jun.2006.

PINTO, Jose Marcelino de Rezende. **Ensino médio: o valor investido garante a qualidade?** São Paulo, 2008. Disponível em: [http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php?view=article&id=596%3Ao-valor-investido-garante-qualidade-&option=com\\_content&Itemid=37](http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php?view=article&id=596%3Ao-valor-investido-garante-qualidade-&option=com_content&Itemid=37). Acesso em: 20 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995–2002)**. *Educ. Soc.*. Campinas, v.23, n.80, set/2002, p. 108-135.

\_\_\_\_\_. O custo de uma educação de qualidade. In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira. (orgs.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008.

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPE)/ ANPAE**, v. 25, n.2, p. 323-340, mai./ago.2009.

\_\_\_\_\_. **O financiamento da educação no governo Lula**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), v. 25, n.2, mai./ago./2009, p. 323-339.

\_\_\_\_\_. O potencial de controle social do Fundef e o que se pode esperar dos conselhos do Fundeb. In: SOUZA, Donaldo Bello.(org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

\_\_\_\_\_. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília, DF: Plano, 2000.

\_\_\_\_\_; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação. **Eccos Revista Científica**. São Paulo, v. 8, n. I, p. 23-46, jan/jun. 2006.

\_\_\_\_\_; ALVES, Thiago. A ampliação da obrigatoriedade na educação básica: como garantir o direito sem comprometer a qualidade? In: **Retratos da Escola/ Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação** (Esforce) – v. 4, n. 7, jul./dez. 2010. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_; CARREIRA, Denise. **Custo-aluno qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

Projeto de Pesquisa em Rede Nacional, 2001.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Reforma do aparelho de Estado no Brasil**: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

RODRIGUEZ, Vicente. **Descentralização e políticas públicas**: o público e o privado na educação. **EDUCAÇÃO: Teoria e Prática**, Rio Claro, SP, v. 19, n.32, jan.-jun. 2009.

ROMÃO, José Eustáquio. Financiamento da educação no Brasil: Marchas e contramarchas. **Eccos – Revista Científica**, São Paulo, vol. 8, n.2 p. 23-46, jan./jun.2006.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil**: do Fundef ao Fundeb. Tese de Doutorado. Universidade Metodista de Piracicaba. Faculdade de Ciências Humanas. Piracicaba, SP, 2008.

SALGADO, Lucia Helena. A CF/88 e o marco regulatório brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso. (org.). **A Constituição Brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectiva. 11. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção educação contemporânea).

SHIROMA, Eneida Oto. (org.). **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78).

SOUSA JUNIOR, Luiz de. FUNDEB: NOVO FUNDO, VELHOS PROBLEMAS. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3091--Int.pdf>. Acesso em set/2012.

\_\_\_\_\_. FUNDEB: avanços, limites e perspectivas. **ECCOS – Revista Científica**, São Paulo, v.8, n. I, p. 275-290, jul./dez. 2006.

\_\_\_\_\_; ALVES, Giovanna Cristina Januário; PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. **Gestão e Financiamento da educação municipal**: dois estudos de caso sobre os resultados iniciais do FUNDEF. João Pessoa, PB: Editora Universitária, UFPB, 2003.

\_\_\_\_\_; DIAS, Priscila dos Santos Ferreira. **A política do Instituto Ayrton Sena no município de Cabedelo/PB.** Disponível em: [http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2009/279.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/279.pdf) . Acesso em: 12 set. 2011.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil:** a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. Ensaio: Avaliação de políticas públicas educacionais. Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944.

SOUZA, Paulo Renato de. **Contra o corporativismo.** Revista Veja. São Paulo. Edição 2136, 28 out. 2009. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/281009/contra-corporativismo-p-019.shtml> . Acesso em: 20 set. 2011.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de. OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil.** Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003.

SUCUPIRA, Newton. O ato adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar. (org.). **A educação nas Constituições brasileiras:** 1823–1988. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. **PNE:** Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? Educação e Sociedade, Campinas: Cedes, 2002, v.23, n.80, p. 96-107.

VASQUEZ, Daniel Arias. **A regulação federal como mecanismo de ajuste:** uma análise da lei fiscal e do financiamento das políticas de educação e saúde. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2010.

VASQUEZ, Daniel Arias. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. **Rev. Sociol. Política**, Curitiba, v. 24, p. 149-164, jun. 2005.

VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão educacional: contextos e desafios. In: **Política Educacional:** gestão e qualidade do ensino. Brasília, DF: Liber Livro, 2009.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição:** 1985–1995. Brasília, DF: Plano, 2000.

YANAGUITA, Adriana Inácio. **A descentralização da gestão financeira para a escola.** Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/3.pdf> . Acesso em: 12 jun. 2012.

ZAULI, Eduardo Meira. Crise e reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas públicas. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (orgs.). **Política e trabalho na escola:** administração dos sistemas públicos de educação básica. 3ª. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.